

Bijlage 1 van de 'Veiligheidskader OV 2018 - 2023'

Verantwoordelijkheden van MRDH voor de veiligheid

In het publieke domein van het openbaar vervoer versie 9

(edocs 36889)

Inhoud

Inleiding	2
Context	3
Samenvatting	4
1 De positie van de MRDH.....	5
2 Verantwoordelijkheden MRDH.....	7
3 Taken en Handhavingsinstrumenten MRDH	9
4 Raakvlakken	11
4.1 Concessies	11
4.2 Projecten.....	12
4.3 Vergunningverlener.....	13
4.4 Conclusie.....	13
5 Verantwoordelijkheden overige partijen	15
5.1 Beheerder spoorweginfrastructuur	15
5.2 Gemeente	17
5.3 Wegbeheerder	17
5.4 Vervoerder	18
5.5 Beheer van materieel	18
5.6 Inspectie Leefomgeving en Transport (spoor).....	18
5.7 Burger – Reiziger	19
5.8 Conclusie.....	20
6 Verantwoordelijkheden van MRDH voor veiligheid.....	22
6.1 Algemeen.....	22
6.2 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot gemeente	24
6.3 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot de beheerder spoorweginfrastructuur.....	24
6.4 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot vervoerder en beheerder materieel.....	25
6.5 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot ILT.....	25
Definities	27
Afkortingen	27

Inleiding

Bij het ontwikkelen van het veiligheidskader is het van belang om de verantwoordelijkheden van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (hierna: MRDH) in de veiligheidsketen¹ te verkennen. Het verkennen van de verantwoordelijkheden heeft als doel bewustwording te creëren en vervolgens - binnen de kaders van de verantwoordelijkheden - de veiligheidskaders voor MRDH te beschrijven. De veiligheidskaders zijn beschreven in het werkdocument "Veiligheidskader MRDH" (edocs 40490).

Dit werkdocument "Verantwoordelijkheden van MRDH voor de veiligheid" heeft als doel zicht te krijgen op de verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben als het gaat om de fysieke veiligheid² in het publieke domein van het openbare vervoer. De toegedeelde verantwoordelijkheden gaan samen met wettelijke taken of taken volgen uit het verkrijgen van verantwoordelijkheden. De wet trekt echter geen strakke lijn tussen de verschillende verantwoordelijken van MRDH en andere partijen.

Met behulp van dit document kan de MRDH activiteiten beschrijven in relatie tot andere organisaties; ofwel de raakvlakken van verantwoordelijkheden beschrijven en welke verplichtingen en acties voor de MRDH daaruit voortvloeien. Hierbij zal aangegeven worden welke verantwoordelijkheden en taken andere partijen hebben. Op de raakvlakken zal de MRDH actie ondernemen voor afstemming en erop toezien dat daar invulling aan wordt gegeven.

Naast de wettelijke verantwoordelijkheden en taken, wordt ook gekeken naar de aanwijzingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). Deze bij wet aangewezen organisaties hebben in het verleden op grond van onderzoeken die zij hebben gedaan naar oorzaken van incidenten en ongevallen duidelijke aanwijzingen geven hoe publieke organen invulling dienen te geven aan de bescherming van burgers voor gevaren waartegen zij zich niet kunnen wapenen.

Hoofdstuk 1 gaat in op de positie van de MRDH als samenwerkingsverband van gemeenten in de regio en concessieverlener voor het openbaar vervoer. De verantwoordelijkheden die de MRDH heeft op grond van de wet worden besproken in hoofdstuk 2. De taken die de Wet oplegt worden besproken in hoofdstuk 3. Daarna komen in hoofdstuk 4 de raakvlakken en in hoofdstuk 5 de verantwoordelijkheden van overige partijen aan de orde. Tot slot wordt de verantwoordelijkheden van de MRDH en die van derden besproken in hoofdstuk 6.

Basis voor dit document is een aantal documenten, die een bijlage zijn van deze notitie:

- "Wettelijke eisen en Verantwoordelijkheden" (edocs 32828)
- "Wat behelst de Wet lokaal spoor" (edocs 39204)
- "Systeemkenmerken openbaar vervoer" (edocs 40746)
- Interviews met:
 - o Rijkswaterstaat (edocs 37963)
 - o ProRail (edocs 36527)
 - o Inspectie voor Leefomgeving en Transport (edocs 38244)
 - o Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (edocs 42724)

¹ Hier bedoeld als aaneenschakeling van organisaties die verantwoordelijkheden hebben voor de veiligheid van burgers: nationale overheid, regionale - en lokale overheid, de uitvoerende en toezichthouders.

² De MRDH heeft een beleidskader voor sociale veiligheid vastgesteld op 16 november 2016

Context

De Vervoersautoriteit van de MRDH neemt een belangrijke positie in als het gaat om de bereikbaarheid van de regio. Een regio met 2,3 miljoen inwoners, 0,3 miljoen recreatiebezoekers en 260 miljoen reizigers per jaar, die hier prettig willen wonen, werken of verblijven³. Een belangrijke pijler voor de mobiliteit in de regio is het openbaar vervoer.

De MRDH staat aan de wieg van nieuwe ontwikkelingen in het openbaar vervoer, draagt zorg voor aanleg van infrastructuur, geeft concessies uit en verstrekt subsidies voor de exploitatie en het beheer en onderhoud van spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Naast het verlenen van subsidies draagt de MRDH ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veelal ook het financiële risico in het belang van de continuïteit⁴. Zo gedraagt de MRDH zich als opdrachtgever van het openbaar vervoer en zo ziet de omgeving haar ook.

Dat geldt ook op het gebied van veiligheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid spreekt de concessieverleners in het openbaar vervoer, dus ook de MRDH, regelmatig aan op haar verantwoordelijkheden als opdrachtgever⁵. De Wet lokaal spoor (Wls) onderschrijft deze status, door de eindverantwoordelijkheid voor het lokaal spoor nog eens expliciet bij de MRDH te leggen. Zorgdragen voor de veiligheid van burgers of bezoekers van de regio, die zich bevinden in de omgeving van het openbaar vervoer, dan wel ervan gebruik maken, behoort daarmee ook tot de verantwoordelijkheid van de MRDH.

Zijn we ons als organisatie daar bewust van en handelen we ook daarnaar? Kennen we onze verantwoordelijkheden in relatie tot de verantwoordelijkheden die andere belanghebbenden hebben, zoals gemeenten, beheerders en vervoerders? Tot hoever gaat de verantwoordelijkheid op inhoud of handhaving? Zijn we ten aanzien van die verantwoordelijkheden voorbereid op de toekomst, in een veranderende omgeving, waarbij nieuwe technologische ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen?

Als voorbeeld: bij nieuwe spoorweginfrastructuur geeft de MRDH een vergunning voor indienststelling af aan de beheerder van de spoorweginfrastructuur. De beheerder kan daarna de spoorweginfrastructuur in gebruik nemen en in dienststellen voor exploitatie. Deze procedure is geborgd in de Wet lokaal spoor. Als deze aanpak goede invulling geeft aan de verantwoordelijkheden van betrokken partijen, waarom wordt zij dan niet - als principe - gehanteerd bij de nieuwe ontwikkeling binnen de overige openbaar vervoer activiteiten?

In het licht van voorgaande is door MRDH een veiligheidskader in het publieke domein van het openbaar vervoer gemaakt. Het veiligheidskader legt de nadruk op de organisatie, het beoogde veiligheidsniveau en de relatie met gemeenten en concessiehouders. Thema's zoals terrorismebestrijding en tunnelveiligheid komen niet expliciet aan de orde. Terrorismebestrijding is goed belegd bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Veiligheidsregio's. De vervoerders worden door de NCTV ook onmiddellijk op de hoogte gesteld als er iets speelt. Nieuwe tunnels, waaraan de Wet lokaal spoor beperkt eisen aan stelt, worden

³ Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid 2016 – 2025 Uitvoering geven aan de Strategische Bereikbaarheidsagenda (MRDH jul 2016)

⁴ Immers de Wet Personenvervoer 2000 verplicht de MRDH het vervoer te verzorgen

⁵ O.a. OVV 2008 (Ontsporing bij RandstadRail), zie ook Wettelijke eisen en verantwoordelijkheden (edocs32828)

voorlopig niet gebouwd. Voor bestaande tunnels wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de “Veiligheidseisen voor tram- en metrotunnels⁶”.

De kaders voor de fysieke veiligheid in het publieke domein van het openbaar vervoer ontbreken nog. Daarom richt de MRDH zich op haar verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid in het publieke domein van het openbaar vervoer. Ook geeft de MRDH aan hoe zij hier vanuit de organisatie invulling moet gaan geven.

Uitwerking van de veiligheidskaders bereidt de MRDH beter voor op de toekomst en leidt tot professionalisering van de eigen organisatie, waarmee effectief invulling kan worden gegeven aan de verantwoordelijkheden die de MRDH heeft.

Het is van belang te beseffen dat absolute veiligheid niet bestaat, het is altijd nodig om een transparante afweging te maken tussen kwaliteit, kosten en risico. Hierbij past een streven naar continue verbetering. Het veiligheidskader geeft daartoe een aanzet.

Samenvatting

Een bestuurlijke samenvatting van dit document is te vinden in het topdocument “Veiligheidskader OV 2018 - 2023” van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (edocs 43805).

⁶ VEMT Aanbevelingen voor kaderstelling en regelgeving 2002

1 De positie van de MRDH

De MRDH is een samenwerkingsverband van 23 gemeenten in de regio van Rotterdam en Den Haag en draagt onder andere zorg voor het openbaar vervoer in de regio. Een hiermee vergelijkbare organisatie is de Vervoerregio Amsterdam⁷ (hierna: VRA) met 15 gemeenten.

Bestuurlijk gezien komen de MRDH en de VRA overeen (aansturing door inliggende gemeenten). Uit het hierna volgende blijkt dat de positie van de MRDH als opdrachtgever voor het openbaar vervoer niet direct is te vergelijken met de VRA, noch met die van de Provincies.

De MRDH is concessieverlener voor de exploitatie van bus/tram/metro/ferry. Bij de spoorweginfrastructuur is de MRDH bovendien opdrachtgever voor onderhoud van de spoorweginfrastructuur en de spoorvoertuigen. Het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen is opgenomen in de concessie van de concessiehouder. Daarnaast is de MRDH opdrachtgever en/of subsidieverlener voor de aanleg van de spoorweginfrastructuur en subsidieverlener voor verkeersprojecten.

De exploitatie voor tram en metro en het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur en de spoorvoertuigen zitten binnen één organisatie, verdeeld over twee concessiehouders (RET en HTM). De Wet lokaalspoor (Wls) legt sinds 1 december 2015 de verantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid expliciet bij de MRDH⁸, concessieverlener van het openbaarvervoer⁹. De Wls wijst de MRDH ook aan als vergunningverlener voor o.a. het indiensstellen van spoorinfrastructuur en spoorvoertuigen of het toestaan van werkzaamheden door derden in het vastgestelde ruimtelijk profiel¹⁰ van de spoorweginfrastructuur.

De VRA heeft veel uitbesteed en/of gedelegeerd aan de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam besteedt bepaalde onderhoudsactiviteiten voor B&O aan de spoorweg uit aan de vervoerder, het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam (GVB). De Provincie Utrecht verleent concessies voor exploitatie en heeft daarnaast een eigen taakorganisatie die aanleg en beheer uitvoert van (spoor-)weginfrastructuur en aanschaf van spoorvoertuigen. De vergunningverlening en handhaving is door de Provincie uitbesteed aan de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht.

De VRA, de Provincie Utrecht en de MRDH werken samen in het Expertisecentrum-Rail (EC-Rail). Op het onderwerp verantwoordelijkheden en de invulling van het veiligheidskader is het, gegeven de hiervoor gegeven verschillen, niet mogelijk om te putten uit stukken van VRA en de Provincie Utrecht¹¹.

In de hierna volgende tabel wordt per opdrachtgever van de regionale exploitatie van het openbaar vervoer in hoofdlijnen weergegeven waar de verantwoordelijkheid ligt voor: de weginfrastructuur voor bus en tram¹², de spoorweginfrastructuur en de verlening van de vergunningen in het kader van de Wet lokaalspoor (Wls).

⁷ Vanaf 1 januari 2017 is de Stadsregio Amsterdam overgegaan naar Vervoerregio Amsterdam

⁸ Bij het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000

⁹ Directe aanleiding voor de wet was de ontsporing bij RandstadRail in 2006

¹⁰ Het ruimtelijk profiel waarbinnen vergunning nodig is, is door de bestuurscommissie Vervoersautoriteit MRDH vastgesteld

¹¹ VRA heeft een veiligheidskader gebaseerd op het normdocument. De provincie Utrecht heeft nog niets, de spooractiviteiten lagen voor 1 jan 2015 bij de Bestuursregio Utrecht

¹² Daar waar openbaarvervoer zich mengt met overig verkeer in de zin van de Wegenverkeerswet

Concessieverlener Exploitatie OV	Weg infrastructuur bij Bus	Spoorweg- infrastructuur	Vergunningen en handhaving in het kader van de WIs
MRDH	Subsidieverlener nieuwe infra; beheer en onderhoud bij gemeenten	Subsidieverlener nieuwe infra; Opdrachtgever; Beheer. Beheerder RET/HTM	MRDH verleent (bij vergunningen art 12 mandaat bij RET/HTM) en handhaaft
VRA	Subsidieverlener nieuwe infra; beheer onderhoud bij gemeenten	Opdrachtgever en beheerder is de Gemeente Amsterdam,	Gemeente Amsterdam verleent en handhaaft
Provincie Utrecht	Opdrachtgever; beheer bij gemeenten of Provincie Utrecht	Opdrachtgever en Beheerder Provincie Utrecht	Regionale Uitvoerings- dienst verleent en handhaaft
Overige Provincies	Opdrachtgever; beheer bij gemeenten of Provincie	Opdrachtgever; Beheer bij ProRail	ILT

Tabel 1 Verantwoordelijkheden

Zowel de Wet Personenvervoer 2000 (WP 2000) als de WIs sluiten aan bij een in de praktijk gegroeide situatie van de samenwerking tussen de gemeenten uit de regio in een organisatie die functioneert als openbaar lichaam (de MRDH). De op vrijwillige basis ontstane samenwerking is op grond van eerder genoemde wetgeving niet meer vrijwillig of zonder verplichtingen. De verplichtingen en verantwoordelijkheden zijn ingegeven door de financiële middelen die de MRDH als openbaar lichaam heeft en niet op basis van eigendom. Vrijwel alle (spoor-)weginfrastructuur is eigendom van een gemeente waar de (spoor-)weginfrastructuur in ligt. De gemeente is, behalve (juridisch) eigenaar van de (spoor-)weginfrastructuur, ook de wegbeheerder in de zin van de Wegenwet. De (rail-)voertuigen die overgedragen moeten worden bij concessiewisselingen zijn veelal indirect van een van de grote gemeenten. De MRDH heeft de zorgplicht voor de spoor eigendommen van de gemeenten en verzorgt gemeentegrens-overschrijdend lokaal openbaar vervoer. Op grond hiervan zijn bij Wet de verantwoordelijkheden en taken toebedeeld aan de MRDH.

Gekeken is naar wat er te leren valt van ProRail en Rijkswaterstaat¹³ en welke positie zij innemen. Zij zijn eigenaar van de spoor- en weginfrastructuur die ze in opdracht van de Rijksoverheid ter beschikking stellen aan de weggebruikers en vervoerders. ProRail heeft daarnaast de taak om de capaciteit, non-discriminatoir, toe te delen aan de gebruikers. ProRail en Rijkswaterstaat leggen de infrastructuur zelfstandig aan, onderhouden die en delen de capaciteit toe. De Rijksoverheid staat op zeer grote afstand als opdrachtgever en benoemt thema's die door de agentschappen moeten worden ingevuld. Voor het spoor is de Rijksoverheid daarnaast ook concessie verlener van het openbaar vervoer op het hoofdspoor.

¹³ Zijn in het kader van de "Veiligheidskaders ov 2018 -2023" bezocht (zie verslagen)

2 Verantwoordelijkheden MRDH

Over de verantwoordelijkheden die de MRDH heeft wordt in verschillende wetten het volgende gezegd:

Wet	Zegt
Wet personenvervoer 2000 (art 32 lid h)	Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ¹⁴ ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer.
Wet lokaal spoor (aanhef)	Het wenselijk is om de regels inzake de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen te moderniseren en de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor de lokale spoorweginfrastructuur vast te leggen.
Wet lokaal spoor (art. 4 tweede lid)	Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur, voor zover die gelegen is in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied.

Tabel 2 Wettelijke verantwoordelijkheden MRDH

Niet alleen de Wet geeft richting aan de verantwoordelijkheden van de MRDH. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid¹⁵ (hierna: OVV). De OVV gaat regelmatig in op de verantwoordelijkheden die een publieke organisatie (als opdrachtgever en als vergunningverlener) heeft.

Onderzoeksraad voor Veiligheid
Verantwoordelijkheden Vergunningverlener
De vitaliteit van vergunningverlening, en daarmee de borging van openbare veiligheid, staat of valt bij de betrokkenheid van de <u>burgemeester</u> ¹⁶ als bevoegd gezag. Gezien de wettelijke verantwoordelijkheden voor de openbare orde en openbare veiligheid moet de <u>burgemeester</u> zich, naar het ambtelijk apparaat aanvragers van vergunning, bestuurlijk eigenaar tonen van de vergunning. Van de <u>burgemeester</u> mag verwacht worden dat hij er alles aan doet om zich te blijven houden op de kwaliteit van de vergunningverlening en zo de openbare veiligheid te waarborgen. Het is belangrijk dat de <u>burgemeester</u> ten behoeve van zijn veiligheidstaken een klankbord heeft, dat hem scherp houdt. Het is aan de <u>burgemeester</u> om dit klankbord zodanig te organiseren dat hij en zijn ambtenaren vanuit een alerte houding en met grondige kennis van zaken proactief nagaan of burgers inderdaad voldoende zijn beschermd tegen gevaren waartegen zij zichzelf niet kunnen wapenen. (Monster truck ongeval Haaksbergen 2014)
Tot slot zouden <u>de gemeenten</u> ¹⁷ hun zorg voor de omgeving van bouwwerkzaamheden actiever inhoud moeten geven bij het verlenen van de omgeving vergunning. (Hijsongeval Alphen aan de Rijn 2015).

Tabel 3a OVV aanbevelingen aan: vergunningverlener

¹⁴ “Verantwoorde mate” wordt niet door de WP 2000 gedefinieerd. De MRDH lgt dit nu vast in de Veiligheidskaders OV 2018 – 2023

¹⁵ De Onderzoeksraad voor Veiligheid is op 1 februari 2005 in werking getreden op grond van Rijkswet van 2 december 2004, houdende instelling van een Onderzoeksraad voor Veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid)

¹⁶ De burgemeester kan (enkel) in dit geval en (enkel) in deze context worden vergeleken met de “voorzitter BC VA”.

¹⁷ Voor gemeenten kan gelezen worden “vervoersautoriteit” immers MRDH geeft diverse vergunningen af

Onderzoeksraad voor Veiligheid

Verantwoordelijkheden Concessieverlener / Opdrachtgever

Initiatiefnemers en (gedelegeerd) opdrachtgevers moeten ervoor zorgen dat:

- a. de verantwoordelijkheid voor veiligheid politiek-bestuurlijk expliciet is belegd;
- b. over de borging van de veiligheid en het functioneren van eventuele “vangnetten” zoals een test- en proefbedrijf, bevindingen van een ISA en een interne en/of externe toezichthouder op politiek-bestuurlijk niveau periodiek wordt gerapporteerd. (Ontsporing bij RandstadRail 2008)

De provincie als opdrachtgever heeft een verantwoordelijkheid op het punt van de veiligheid van de verbinding op het Noordzeekanaal en moet daar naar handelen. (De veiligheid van personenvervoer met draagvleugelboten op het Noordzeekanaal en het IJ 2008).

Leg in de concessie vast (concessieverlener) wat de concrete minimum veiligheidseisen zijn. Spreek met de concessiehouder af dat deze periodiek rapporteert over de wijze waarop hij aan deze eisen voldoet en borgt dat hier actief op wordt toegezien. (Metrobrand en metrobotsing Amsterdam 20 februari 2010)

Neem in de Wet personenvervoer 2000 als eis op dat de concessieverleners voor openbaar bus vervoer eisen stellen aan de beheersing van de veiligheidsrisico's door het vervoersbedrijf. (Brand in een aardgasbus, 29 oktober 2012 Wassenaar)

Tabel 3b OVV aanbevelingen aan: concessieverlener / opdrachtgever

Op grond van de wettelijke taken en de verkregen instrumenten heeft de MRDH diverse verantwoordelijkheden betreffende de veiligheid in het publieke domein van het openbare vervoer. Deze worden besproken in het hierna volgende hoofdstuk. Die taken leiden soms weer tot specifieke (deel)verantwoordelijkheden, zoals het na behoren uitvoeren van de taken.

Tot slot: de MRDH is een samenwerkingsverband van 23 gemeenten¹⁸, bestuurd door democratisch gekozen bestuurders uit die 23 gemeenten. Zij hebben de zorg voor o.a. de veiligheid en het welzijn van burgers en bezoekers aan de regio. De veiligheid binnen het openbaar vervoersysteem is in handen gelegd van de MRDH. De MRDH werkt in het verlengde van de gemeenten, die verantwoordelijkheden hebben als opdrachtgever, als wegbeheerder en als vergunningverlener.

¹⁸ Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Nissewaard, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Wassenaar, Westland, Westvoorne, Zoetermeer.

3 Taken en Handhavingsinstrumenten MRDH

De MRDH heeft tot taak bij te dragen aan de mobiliteit van de regio, onder andere op grond van de Wet Brede Doeluitkering ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer) en de Wet personenvervoer 2000 (WP2000). Naast genoemde wetten voert de MRDH haar taken uit op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de WIs. De wetten geven de MRDH bevoegdheden en een aantal handhavingsinstrumenten. Taken en handhavingsinstrumenten worden in deze paragraaf geïnventariseerd en toegelicht.

De MRDH heeft de volgende wettelijke taken:

Taak	Wettelijke basis	Toelichting
Het toezien op een correcte uitvoering van de concessie	WP2000 ¹⁹ ; Wet BDU verkeer en vervoer	Exploitatie met metro, tram, bus en ferry.
Het geven van een opdracht voor het Beheer en Onderhoud van het spoorwegsysteem en toezien op een correcte uitvoering daarvan. Het maken van een beheervisie ²⁰ , (minimaal één maal in de vier jaar)	WIs; Wet BDU verkeer en vervoer	Betreft de opdracht aan de beheerders voor het B&O van de spoorweginfrastructuur en de spoorvoertuigen. De uitvoering vindt plaats binnen de kaders van de beheervisie, al dan niet aangevuld met eisen uit de concessie.
Het aanwijzen van een beheerder voor het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur en het toezien op de uitvoering	WIs	Dat kan alleen nadat er een verklaring van ILT is ontvangen waaruit blijkt dat het veiligheidsbeheersysteem voldoet aan de wet.
Het verstrekken van vergunningen voor de indienstelling van nieuwe spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen, of bij een aanmerkelijke verbetering, vernieuwing, wijziging	WIs; AWB; Wet BDU verkeer en vervoer	Dat kan alleen op grond van een informatie-dossier ²¹ , een verklaring van ILT en een zienswijze van belanghebbenden, beheerder, weg- of waterbeheerders en vervoerder.
Het verstrekken van een veiligheidscertificaat aan vervoerders (eens in de vijf jaar)	WIs; AWB	Dat kan alleen nadat er een verklaring van ILT is ontvangen waaruit blijkt dat het veiligheidsbeheersysteem voldoet aan de wet.
Het verstrekken van een vergunning voor werkzaamheden derden in het vastgestelde ruimtelijk profiel van de spoorinfrastructuur	WIs; AWB, Omgevingswet	Dit is noodzakelijk binnen het door MRDH vastgestelde ruimteprofiel.
Het opstellen en onderhouden van diverse (beleids-) regels	WIs, AWB	De Wet biedt de mogelijkheid om aanvullende regels vast te stellen.
Vaststellen van diverse eisen.	WIs	Onder andere: eisen t.a.v. openingstijden bruggen, tracésnelheden, seinen, medische en psychologische keuringseisen, etc.
Verstrekken van subsidies voor nieuwe spoorinfrastructuur en/of ontwikkelingen binnen het OV	WIs; AWB; Wet BDU verkeer en vervoer	Netwerk RandstadRail, Hoogwaardig Station E-lijn en Hoekse lijn. Voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen zijn: nieuwe trams, waterstof- of elektrische bus.

Tabel 4 Taken MRDH

¹⁹ Op grond van artikel 20 tweede lid van de Wp2000 is de MRDH bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies, artikel 36b eerste lid Besluit personenvervoer 2000.

²⁰ Artikel 17 van de WIs is ten minste uitgewerkt in prestatienormen die betrekking hebben op de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de lokale spoorweginfrastructuur

²¹ In een informatiedossier wordt onderbouwd door de aanvrager dat de indienstelling verantwoord is

Het verstrekken van vergunningen is gericht op het kunnen handhaven van de continuïteit en veiligheid van het openbaarvervoersysteem. In tabel 5 worden de handhavingsinstrumenten gegeven die voor MRDH ter beschikking staan om invulling te geven aan haar verantwoordelijkheden.

Handhavingsinstrument	Wet
Intrekken van de concessie	Wet personenvervoer 2000; Algemene wet bestuursrecht;
Bonus –Malus, Inhoudingen van betaling / subsidie	Wet personenvervoer 2000
Intrekken van vergunning/veiligheidscertificaat	Wet lokaal spoor; Algemene wet bestuursrecht;
Bestuurlijke aanwijzing of -boete	Wet lokaal spoor; Algemene wet bestuursrecht;
Instellen van een onderzoek	Wet lokaal spoor

Tabel 5 Handhavingsinstrumenten

Het verstrekken van vergunningen en het hebben van handhavingsinstrumenten laten zien dat de MRDH niet alleen verantwoordelijkheden heeft op grond van de wet, maar ook bevoegdheden heeft gekregen om invulling te geven aan die verantwoordelijkheden. Daarmee krijgt ze ook impliciet de verantwoordelijkheid toe te zien op naleving van de wet en de gestelde eisen, voorwaarden, richtlijnen, beleidsregels, etc.

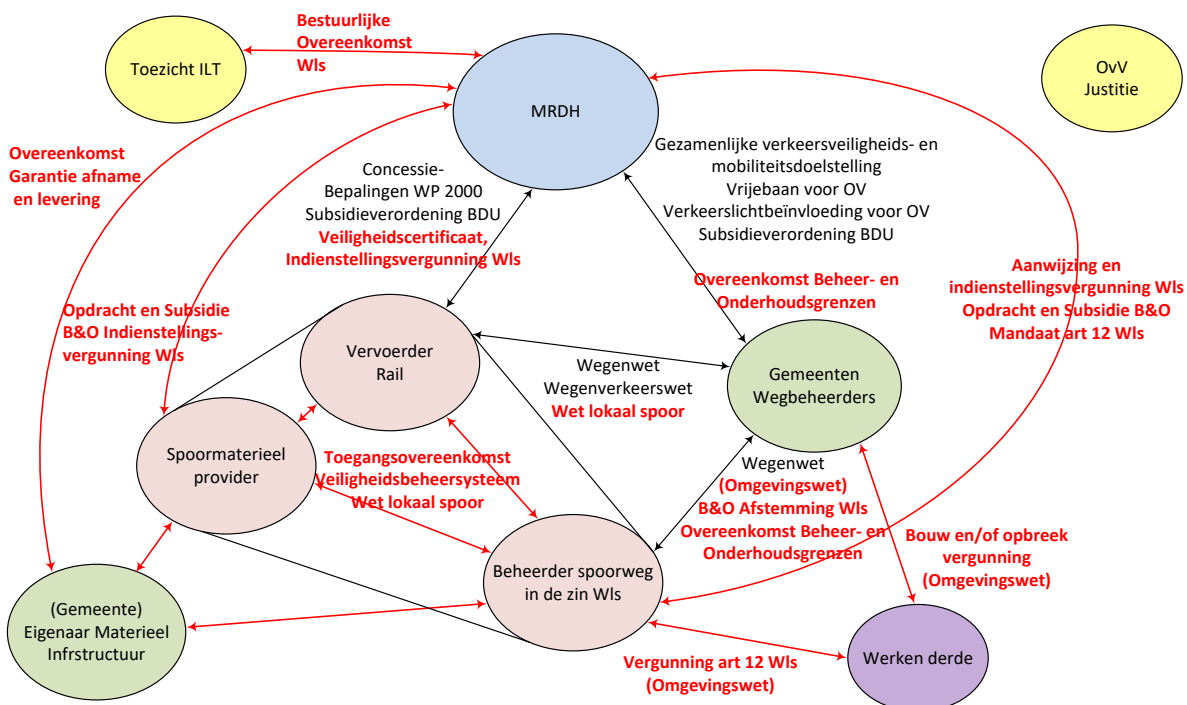
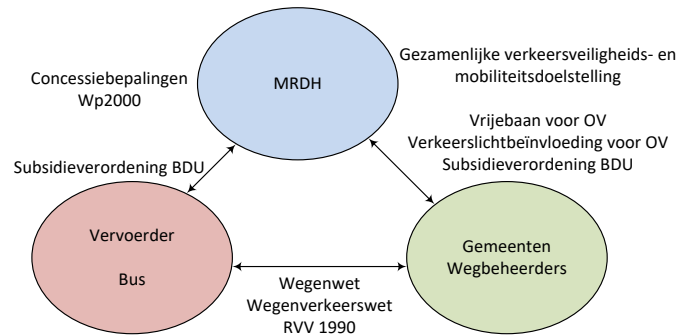
4 Raakvlakken

De verantwoordelijkheden van de MRDH raken de verantwoordelijkheden van de wegbeheerder, de beheerder van spoorweginfrastructuur en de vervoerder, veelal ook de beheerder van de voertuigen (materieel). De MRDH kent drie hoofdactiviteiten in het openbaar vervoer:

- het verlenen van een concessie, hetgeen gelijk staat aan opdrachtgever voor de uitvoering van het openbaar vervoer;
- initiatiefnemer voor projecten (als ware) in de rol van opdrachtgever²²;
- verlener van vergunningen in het kader van de Wet lokaal spoor.

4.1 Concessies

Hiernaast en hieronder en zijn de raakvlakken van een busconcessie en een spoorconcessie, schetsmatig weergegeven. De schets rechtsboven gaat uit van een traditionele concessie (dieselbus in eigendom van vervoerder rijdt van A naar B over de openbare weg).



Figuur 1 Raakvlakken concessie (zwarte pijlen in tekst is busconcessie, zwart + rood is railconcessie)

Een concessie met vrijebanen voor

de bus kan al leiden tot meer relaties. De huidige verstrekte - of nog uit te geven busconcessies zijn al complexer indien er wordt gereden op alternatieve brandstoffen, elektrisch rijden, etc. Er kunnen dan vergelijkbare relaties ontstaan als bij de schets van een spoorconcessie. Het 'vervoerbedrijf spoor' heeft drie rollen, namelijk die van vervoerder, beheerder spoorweginfrastructuur en beheerder materieel. Als vervoerder/beheerder zijn de

²² MRDH geeft veelal subsidie, gemeente en vervoerbedrijven accepteren geen of beperkte financiële risico's daarom bevindt de MRDH zich uiteindelijk in de positie die is te vergelijken met een opdrachtgever

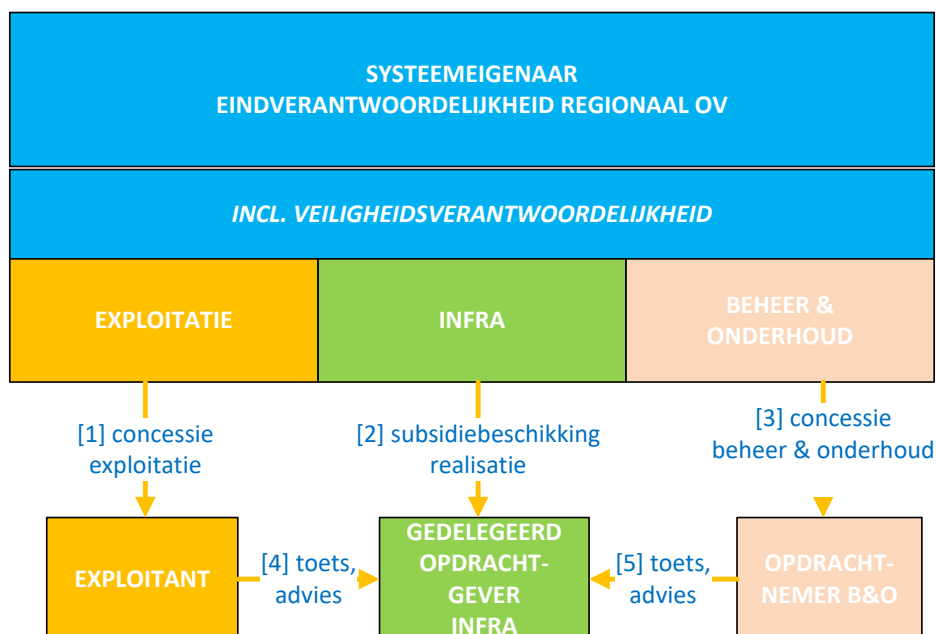
concessiehouders verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken, zij zijn de inhoudelijk deskundigen en opereren dagelijks in de openbare ruimte, in contact met burgers/reizigers, bezoekers en weggebruikers.

Daar waar het openbaar vervoer plaatsvindt in de openbare ruimte (of deze raakt), heeft de gemeente in haar verantwoordelijkheden van wegbeheerder een belangrijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid. Dit betreft de veiligheid van de burger, in algemene zin. *De burger, die soms ook een reiziger is, en er op mag vertrouwen dat eerder genoemde partijen hem beschermen tegen gevaren waar hij zich zelf niet tegen kan wapenen. Hij kan zich o.a. wapenen tegen gevaar door verstandig om te gaan met verkeersregels en door oplettendheid, ofwel juiste gedrag in het verkeer.* De vervoersautoriteit van de MRDH mag hier een beroep op doen.

De MRDH is als concessie verlener/opdrachtgever een belangrijke partij om daar invulling aan te geven, voor zover het in en om het openbaar vervoer gaat.

4.2 Projecten

Bij OV-infrastructuurprojecten, waar MRDH initiatiefnemer of hoofdfinancier is, geeft MRDH veelal subsidie aan gemeente en/of de vervoerbedrijven. Zij vervullen de rol van gedelegeerd opdrachtgever. Deze accepteren geen of beperkte financiële risico's. Dit leidt ertoe dat de MRDH zich in de positie bevindt die is te vergelijken met die van opdrachtgever. De infrastructuur wordt ook overgedragen aan MRDH voor beheer en onderhoud. Daarom spreken we hierna, in het kader van de veiligheid, over de MRDH, bij projecten, als opdrachtgever. Er zijn verschillende sturingsmodellen waar de MRDH haar verantwoordelijkheden als opdrachtgever kan invullen²³. Het basismodel staat in figuur 2.



Figuur 2 Basis sturingsmodel infraprojecten

²³ Analyse sturingsmodellen OV-infra projecten MRDH, APPM 30 juni 2015,

De keuze voor een gedelegeerd opdrachtgeverschap bij gemeente is gelegen in het feit dat MRDH geen taakorganisatie heeft die projecten zelfstandig kan uitvoeren. Het risico en de eindverantwoording voor het eindproduct blijft bij de MRDH.

Naast infrastructuurprojecten zijn er ook nog bijzondere projecten. Denk aan nieuwe voertuigen en/of nieuwe ontwikkelingen. Hierbij is de MRDH, veelal zonder tussenkomst van een derde, opdrachtgever aan een vervoersbedrijf. Denk aan de aardgas bussen, de elektrische bus of het rijden zonder bestuurder.

Binnen nieuwbouwprojecten zijn veel stakeholders waarmee rekening moet worden gehouden. De verantwoordelijkheden voor veiligheid zijn binnen een project belegd. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de overdracht aan de beheerder. De beheerder moet het eindproduct veilig in gebruik kunnen stellen, de continuïteit kunnen waarborgen en het geheel in stand kunnen houden. Het project wordt formeel aan de MRDH opgeleverd, die het weer overdraagt aan de beheerder voor beheer en onderhoud. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid moet van de projectorganisatie worden overgedragen aan de beheerder. De normeringen die de beheerder hanteert moeten in een vroeg stadium van een project worden betrokken en overgenomen door de projectorganisatie in het ontwerp en het programma van eisen. De projectorganisatie doet er goed aan de beheerder direct te betrekken bij de (deel-)opleveringen. Indien de normering van de beheerder niet volstaat, moet het project aantonen dat de veiligheid en kwaliteit (betrouwbaar en beschikbaar), ook wel RAMS²⁴, geborgd zijn²⁵.

4.3 Vergunningverlener

De MRDH verleent diverse vergunningen in het kader van de Wet lokaal spoor. Voor twee type van activiteiten zijn er direct raakvlakken met de gemeente, als wegbeheerder, te weten;

- vergunningen voor indienststellen van spoorweginfrastructuur;
- vergunningen voor werkzaamheden rond de spoorweginfrastructuur.

Deze activiteiten hebben ook een overlap met de Omgevingswet²⁶.

Bovendien verstrekt de MRDH een veiligheidscertificaat aan vervoerders en wijst de beheerders van de spoorweginfrastructuur aan. Gegeven de procedure om hiertoe over te gaan is dit te vergelijken met het verstrekken van een vergunning om de exploitatie en het beheer uit te kunnen voeren.

4.4 Conclusie

De taken en verantwoordelijkheden van de MRDH hebben een overlap met verantwoordelijkheden van andere organisaties; deze zijn het meest omvattend bij de concessie spoorvervoer. De overlap bij concessies bus worden omvangrijker bij de ontwikkelingen van nieuwe technieken in het openbaar vervoer.

Bij projecten gaat het met name om de overdracht van verantwoordelijkheid van project, via de MRDH, naar de beheerder. Deze overdracht gaat veelal samen met een informatiedossier dat door de beheerder wordt ingediend ten behoeve van een indienststellingsvergunning. Voordat wordt

²⁴ Reliability, Availability, Maintainability en Safety ofwel betrouwbaarheid, beschikbaarheid, onderhoudbaarheid en veiligheid.

²⁵ Zie Beheervisie MRDH januari 2016

²⁶ Artikel 5.1 van de Omgevingswet

overgegaan tot het beschrijven van de verantwoordelijkheden die de MRDH heeft, worden eerst de verantwoordelijkheden van andere partijen geïnventariseerd.

5 Verantwoordelijkheden overige partijen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de volgende partijen:

- Beheerder spoorweginfrastructuur;
- Gemeente;
- Wegbeheerder;
- Vervoerder;
- Beheerder materieel;
- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Burger - Reiziger.

5.1 *Beheerder spoorweginfrastructuur*

Als het om de spoorveiligheid gaat is de beheerder spoorweginfrastructuur de “spin in het web”. Op grond van de WIs is de beheerder verantwoordelijk voor de dagelijkse veiligheid en continuïteit van het verkeer op de spoorweginfrastructuur. Hij organiseert daarvoor het onderhoud en stemt zijn werkzaamheden af met de omgeving.

De beheerder moet acteren bij onveilige situaties, door maatregelen te treffen zodat de onveilige situatie wordt weggenomen, en door de incidenten te melden aan de ILT. De beheerder sluit een toegangsovereenkomst af met de vervoerder(s). De vervoerder dient de instructie van de beheerder op te volgen. De beheerder stelt de spoorinfrastructuur in- en uitdienst ofwel geeft het spoor vrij voor exploitatie en bepaalt onder welke condities de exploitatie mag plaatsvinden.

De beheerder draagt zorg voor het informatiedossier voor de indienststellingsvergunning van de spoorweginfrastructuur en overlegt hierover met belanghebbenden en de vervoerders.

Vanuit historisch perspectief en de tactisch/operationele verantwoordelijkheden beheert de beheerder de aanleg-, afkeur- en onderhoudsnormering van de spoorweginfrastructuur²⁷. Deze gaan uit van de eisen en onderhoudstolerantie waaraan het spoorvoertuig moet voldoen, zodat deze veilig gebruik kan maken van de spoorweginfrastructuur. De beheerder stelt het profiel van vrije ruimte, het kineastische profiel en de technische specificaties vast in zijn veiligheidsbeheersysteem²⁸, waarover een spoorvoertuig moet beschikken om veilig en betrouwbaar gebruik te kunnen maken de lokale spoorweg

Bij nieuw materieel dan wel aanmerkelijke verbeteringen, vernieuwingen of wijzigingen aan het materieel, moet de beheerder gehoord worden voordat een indienststellingsvergunning voor voertuigen wordt afgegeven. Hij kan dan bepalen of het voertuig aan de voorwaarde voldoet om op het bestaande spoor te kunnen rijden²⁹

²⁷ Artikel 9 van de Regeling lokaalspoor

²⁸ Artikel 9 van de Regeling lokaalspoor

²⁹ Zie notitie “Referentiekader bij indienststellingsvergunning” edocs nr. 35123

Om zijn activiteiten qua veiligheid en de deskundigheid te borgen heeft hij een veiligheidsbeheersysteem en dient dit te operationaliseren. Dit systeem dient op grond van de WIs de volgende basiselementen³⁰ te bevatten:

Veiligheidsbeheersysteem	
a.	een veiligheidsbeleid dat door het hoofd van de organisatie is goedgekeurd en waarmee het personeel bekend is;
b.	kwalitatieve en kwantitatieve doelen van de organisatie voor de handhaving en vergroting van de veiligheid, en plannen en procedures om die doelen te verwezenlijken;
c.	n.v.t.
d.	procedures om ervoor te zorgen dat gedurende de gehele levenscyclus van installaties en tijdens alle activiteiten de normen en andere bindende voorwaarden worden geëerbiedigd;
e.	procedures en methoden om risico's vast te stellen, risico-evaluaties uit te voeren en risicobeheersmaatregelen te implementeren wanneer er voor de infrastructuur of de interface mens/machine/organisatie nieuwe risico's ontstaan door een verandering in de exploitatieomstandigheden of de introductie van nieuw materiaal;
f.	programma's voor de opleiding van personeel en systemen om ervoor te zorgen dat het personeel ter zake kundig blijft en de taken dienovereenkomstig worden uitgevoerd, met inbegrip van regelingen inzake lichamelijke en psychologische geschiktheid;
g.	regelingen voor een voldoende informatievoorziening binnen de organisatie en, waar nodig, voor een voldoende uitwisseling van informatie tussen organisaties van het spoorwegsysteem;
h.	procedures voor de wijze waarop, alsmede de vorm waarin informatie over veiligheid wordt gedocumenteerd, en de procedure voor de configuratiecontrole van vitale informatie op veiligheidsgebied;
i.	procedures om ervoor te zorgen dat ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke voorvallen worden gemeld, onderzocht en geanalyseerd en dat de nodige preventieve maatregelen worden getroffen;
j.	plannen voor actie, alarmering en voorlichting in noodgevallen, die samen met de bevoegde overheidsinstanties worden vastgesteld,
k.	en voorzieningen voor periodieke interne controles van het veiligheidsbeheersysteem. Infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen nemen eventueel andere elementen op die noodzakelijk zijn om veiligheidsrisico's te dekken, in overeenstemming met de beoordeling van de risico's die uit hun eigen activiteiten voortvloeien.

Tabel 6 Eisen Veiligheidsbeheersysteem

De beheerder heeft tot slot, op grond van de WIs, bij de uitvoering van zijn taken de verplichting deze af te stemmen met de naast gelegen beheergebieden van weg- en spoorwegbeheerders. Hij moet zorgen voor een veilige uitvoering en moet voorzieningen treffen voor de verkeersveiligheid.

Tot slot, de OVV stelt de beheerder (als de inhoudelijke deskundige) verantwoordelijk voor de veiligheid³¹. De veiligheid dient geborgd te zijn door goed onderhoud en de juiste normeringen³².

³⁰ Veiligheidsrichtlijn Richtlijn EU 2016/798 11 mei 2016

³¹ Opgenomen in de WIs artikel 19a

³² 2008 Ontsporing bij RandstadRail en 2010 Metrobrand en metrobotsing Amsterdam 20 februari 2010

5.2 Gemeente

De gemeente heeft onder andere de zorg voor de leefbaarheid en de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Zij stellen daarvoor het Ruimtelijke Ordeningsplan vast. Onderdeel van die verantwoordelijkheid is dat de mobiliteit een plaats moet krijgen in de eerder genoemde ontwikkelingen. De systeemkenmerken van het gewenste openbaar vervoer, dat gevraagd wordt bij die ruimtelijke ontwikkeling, moet als uitgangspunt gelden. Dit geldt ook voor reconstructies in de stad waar al openbaar vervoer aanwezig is,

De gemeente is als eerste verantwoordelijk, maar vooral ook gebaat bij, kwalitatief onderscheidend en veilig openbaar vervoer om de mobiliteit van de stad en haar directe omgeving te waarborgen.

5.3 Wegbeheerder

Op grond van de Wegenwet heeft de gemeente de zorg voor de goede staat van de openbare weg. De gemeente richt de weg in en kan bepaalde verboden of geboden instellen, die beperkingen inhouden voor het verkeer, door een verkeersbesluit te nemen (artikel 15 van de Wegenverkeerswet). Voor de inrichting van de weg worden in Nederland veelal de richtlijnen van de CROW³³ als uitgangspunt genomen.

De Gemeentewet (artikel 149) geeft de gemeenten de bevoegdheid tot het instellen van een Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Hierin wordt onder andere door de gemeenten de veiligheid op de openbare weg geregeld.

De WIs geeft aan dat de wegbeheerder op verzoek van MRDH maatregelen moeten nemen, als veilig verkeer op de lokale spoorweg dit verlangt. Daarnaast is afstemming tussen de wegbeheerder en de MRDH nodig als het gaat om de inrichting van het spoor in de openbare weg of als het spoor raakvlakken heeft met de openbare weg³⁴ (het Besluit lokaal spoor).

In het algemeen geldt voor zowel spoor als voor bus: gemeenten stellen de ruimte voor het openbaar vervoer ter beschikking. Zij zijn ook meestal, in juridische zin, eigenaar van de infrastructuur. In overleg met gemeenten worden tracés vastgesteld en de kwaliteit van die tracés bepaald. Dit wil zeggen dat de gemeente uiteindelijk besluit of het openbaar vervoer meerijdt met het wegverkeer of gedeeltelijke (of geheel) een eigen infrastructuur krijgt. Ook de toegangen³⁵ tot het openbaarvervoersysteem wordt ingericht is de taak van de gemeenten. In het belang van de kwaliteit van het openbaar vervoer in de regio - en daarmee de bereikbaarheid naar en in de gemeenten - respecteren de gemeenten daarbij zoveel mogelijk de systeemkenmerken van het openbaar vervoer. Indien hiervan moet worden afgeweken kan dit pas na overleg en instemming van de MRDH.

Tot slot, de gemeenten zijn als eerste aansprakelijk voor schade als gevolg van gebreken aan infrastructuur in de openbare ruimte.

³³ De CROW is een Nederlandse organisatie die kennis over verkeer en vervoer bundelt en geeft richtlijnen uit voor de inrichting van de openbare weg, het plaatsen van verkeerstekens, etc.

³⁴ In voorkomende gevallen betreft het ook de beheerder van waterwegen of spoor dat valt onder een andere beheerder.

³⁵ Denk hierbij aan de toegang tot halte of perron en toegang tot stations die liggen of uitkomen in de openbare ruimte.

5.4 Vervoerder

De vervoerder met tram- en metrovoertuigen dient evenals de beheerder spoorweginfrastructuur een Veiligheidsbeheersysteem (VBS) te hebben (zie tabel 6). Het VBS dient te worden afgestemd met het VBS van de beheerder. Indien vervoerder en beheerder binnen één organisatie werken mag het VBS worden gecombineerd tot een integraal veiligheidsbeheersysteem. De vervoerder is verantwoordelijk voor een veilige bedrijfsvoering en dient de instructies van de beheerder op te volgen en de verkeersregels na te leven.

De vervoerder dient zich ervan te vergewissen dat het voertuig zich in een veilige staat bevindt en zodanig is onderhouden dat het blijft voldoen aan de eisen die de Wet lokaal spoor stelt aan het voertuig. Bij twijfel mag hij het voertuig niet gebruiken. Op grond van het Burgerlijk Wetboek is de vervoerder aansprakelijk voor schade veroorzaakt door dood of letsel in verband met het vervoer aan de reiziger overkomen³⁶.

Voor de vervoerders, met voertuigen anders dan spoorvoertuigen, worden geen eisen gesteld als het gaat om het hebben van een veiligheidsbeheersysteem. Het gedrag van de vervoerder op de weg wordt geregeld in de Wegenverkeerswet. Zo dient hij zorg te dragen voor veilige voertuigen. De vervoerder heeft de verplichting om aan de veiligheidseisen te voldoen, die door de concessieverlener op grond van de WP 2000 worden gesteld.

5.5 Beheer van materieel

Het beheer van het (spoor-)voertuig wordt niet genoemd in de wet. Het is aan de vervoerder om te controleren of het voertuig gebruikt mag worden. In de situatie van MRDH vallen het vervoer en het beheer van de (spoor-)voertuigen (materieel) onder dezelfde organisatie. De extra waarborgen die de vervoerder heeft, buiten zijn eigen waarnemingen, liggen daarmee besloten binnen de bedrijfsvoering en dus het veiligheidsbeheerplan bij spoorvoertuigen.

Op grond van het Burgerlijk Wetboek kan de vervoerder zich niet onttrekken van zijn aansprakelijkheid voor schade door dood of letsel van de reiziger door beroep te doen op gebrekkigheid of het slecht functioneren van het vervoermiddel of van het materiaal waarvan hij zich voor het vervoer bedient³⁷.

De wegvoertuigen (bus) worden gekeurd volgens de Regeling voertuigen, die valt onder de Wegenverkeerswet.

5.6 Inspectie Leefomgeving en Transport (spoor)

De Inspectie leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is door de minister aangewezen als toezichthouder³⁸ op het naleven van de WIs door de vervoerder (met inbegrip van het beheer van de voertuigen) en de beheerder spoorweginfrastructuur.

De ILT doet dit op eigen beweging of op verzoek van de MRDH. De wet schrijft voor, dat de MRDH de ILT daarvoor een vergoeding verstrekt. Voor de uitvoering van dit toezicht door ILT, heeft de

³⁶ artikel 81 BW boek 8

³⁷ artikel 82 tweede lid BW boek 8

³⁸ Besluit aanwijzing toezichthouder Wet lokaal spoor 26 september 2014

MRDH een bestuurlijke overeenkomst gesloten met ILT. Deze overeenkomst is in EC-Rail verband tot stand gekomen³⁹. De bestuurlijke overeenkomst heeft als doel om invulling te geven en afspraken te maken over de onderlinge relatie en procesgang rondom planning, kwaliteit en totstandkoming van het toezicht. Daarbij is aangegeven dit volgens een overlegmodel te regelen. De overeenkomst is min of meer voor onbepaalde tijd van toepassing. ILT stelt de MRDH op de hoogte van haar bevindingen in een bevindingenrapport of een proces verbaal, indien zij een overtreding constateren.

De ILT beoordeelt de informatiedossiers van de nieuwe spoorinfrastructuur en spoorvoertuigen, of bij aanmerkelijke verbeteringen, vernieuwingen of wijzigingen daarop, voordat er een indienststellersvergunning kan worden afgegeven door de MRDH. ILT verstrekt de MRDH een verklaring waarin wordt aangegeven in hoeverre voldaan wordt aan de WIs of aan de eisen die de MRDH stelt in haar beheervisie en/of beleidsregels.

Bovendien is het de taak van ILT om het VBS van de beheerder en de vervoerder te beoordelen. ILT levert een verklaring waarin wordt aangegeven of het VBS voldoet aan de wet of aan de eisen die de MRDH stelt in haar beheervisie en/of beleidsregels. Dit doet ILT voordat een beheerder kan worden aangewezen of de vervoerder een veiligheidscertificaat krijgt (één maal per vier jaar).

In de bestuursovereenkomst wordt aangegeven dat het toezicht plaats vindt volgens het principe van Systeemtoezicht. Systeemtoezicht richt zich vooral op procedures en processen.

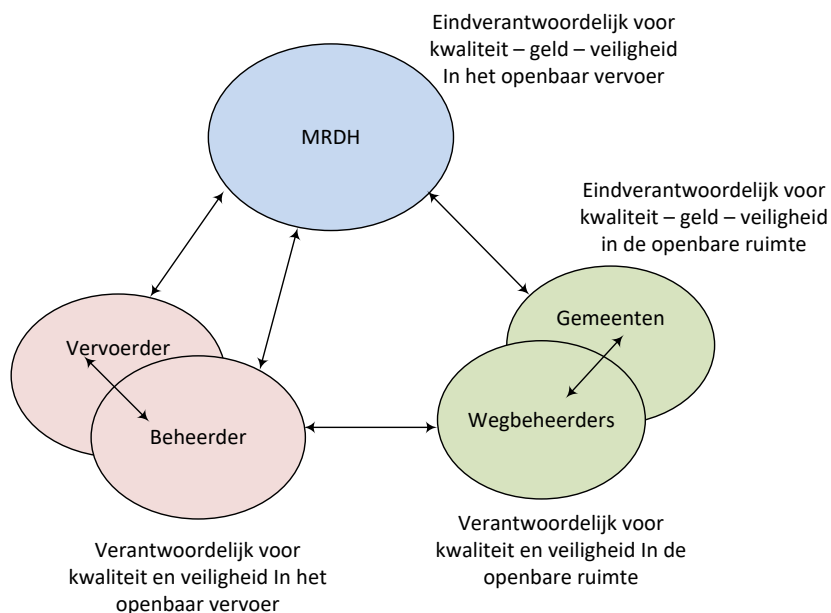
5.7 Burger – Reiziger

De burger kan aangesproken worden op en is verantwoordelijk voor zijn gedrag. Hij hoort zich aan de wet te houden. Denk hierbij in het bijzonder de Wegenverkeerswet (reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990) maar ook aan de huisregels van de vervoerder, zodra hij een reiziger is (WP 2000) en aan Burgerlijk Wetboek waarin aangegeven wordt dat hij niet nalatig mag zijn of schuld mag hebben aan schade(-letsel). Hij dient de instructies van de vervoerder op te volgen (WP 2000). Het gedrag van de burger is mede bepalend voor de veiligheid, niet voor niets wordt bij verkeerseducatie van 'Nul een punt' gemaakt. Het veiligheidskader heeft enkel betrekking op de veiligheid van personen tegen gevaren waar zij zich zelf niet tegen kunnen wapenen of waar ze zich zelf onbedoeld of onbewust aan bloot stellen.

³⁹ Bestuurlijke overeenkomst Toezicht lokaal spoor november 2015 BC Va van 21 sep. 2015 edoc nr 24264

5.8 Conclusie

De wetgeving beschrijft verantwoordelijkheden die een publiek lichaam, beheerder of een vervoerder heeft als het gaat om de veiligheid en het beheer en onderhoud. Er is verschil in wetgeving tussen spoor en weggebonden verkeer. Er is geen scherpe lijn te trekken waar de verantwoordelijkheid van de één begint en de ander ophoudt. Er mag geen gat vallen in de verantwoordelijkheden die tussen de gemeenten, vervoerders, beheerders en de MRDH zou kunnen ontstaan door bijvoorbeeld gebrek aan onderlinge afspraken. De overlappings zijn in tabel 7 weergegeven. Hierin wordt aangegeven wie eindverantwoordelijk is (V), wie verantwoordelijk is voor de correcte uitvoering (U), voor een correct advies (A), voor een correct normenkader (N) en voor het toezicht (T).



De grootste overlap ligt tussen de verantwoordelijkheden die de MRDH heeft voor het openbaar vervoer en de gemeenten voor de openbare ruimte. Het is het terrein waarop alleen door goede samenwerking, communicatie en afspraken kan worden voorkomen dat onduidelijkheden ontstaan over “wie leidend is in welke situatie”.

Als voorbeeld: De gemeente/wegbeheerder is verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid, de MRDH voor de spoorveiligheid, de Wet lokaal spoor betreft daar ook het overige verkeer (anders dan spoorvoertuigen) bij. Vergelijkbare situaties kunnen optreden bij nieuwe technische ontwikkelingen in geval van niet spoor gebonden openbaar vervoer.

Openbaar vervoer staat niet op zichzelf, het bevindt zich in de openbare ruimte en heeft daar direct invloed op. Met dit - en voorgaande - in gedachten zal in het vervolg gesproken worden over de verantwoordelijkheden die partijen hebben in het openbaar vervoer en voor de verkeersveiligheid.

Overlappingsen of gemeenschappelijk taken en verantwoordelijkheid voor Veiligheid

	MRDH	Gemeenten ⁴⁰	Beheerder Infra	Beheerder Materieel	Vervoerder	ILT
V = verantwoordelijk U = uitvoering T = toezicht N = normering A = advies						
ALGEMEEN						
Beleidsrisico inventarisatie: analyse - beheersmaatregelen - monitoren - acteren	V	V				
Kaders zoals Beleidsregels / APV	V	V	U	U	U	T
CONCESSIE						
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van de veilige exploitatie, met inbegrip van prestatie eisen	V		U	U	U	T
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van het beheer van de concessie aan de beheerder en Wegbeheerder (aandacht voor de onderhoudsgrenzen)	V	V/U	U		A	T
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van het beheer van (spoor-) materieel	V		A	U	A	T
Beleidsrisico inventarisatie – analyse maatregelen – monitoren – acteren	V	V				
Risico beheersing op inhoud van het VBS			V/U	V/U	V/U	T
Verstrekken van vergunningen	V		U	U	U	T/A
RUITELIJKE ORDENING						
Voorwaarde voor openbaar vervoer	N/A	V	A		A	
PROJECTEN						
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van nieuwe infrastructuur projecten ⁴¹	V	V	N/A		A	A
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van materieel projecten t.b.v. het openbaar personenvervoer	V		N/A	N/U	A	
Infrastructuur inrichting en vaststellen van snelheden, seinen, verkeerstekens etc.	V/A	V/A	A		A	
Opdracht verstrekken voor de uitvoering van vervangingsprojecten	V	V	U	U	A	
VERGUNNING & HANDHAVEN (spoor)						
Indienststellingsvergunning infra/materieel	V/U	A	A			T
Vergunning voor werken in de openbare ruimte	V	V	U		A	T
Handhaven vergunningen	V	V	A/T*		A/T*	A/T**
T* = melden aan ILT en/of Politie van overtredingen T** = maken van een procesverbaal						

Tabel 7 Taken en verantwoordelijkheid globaal voor de veiligheid

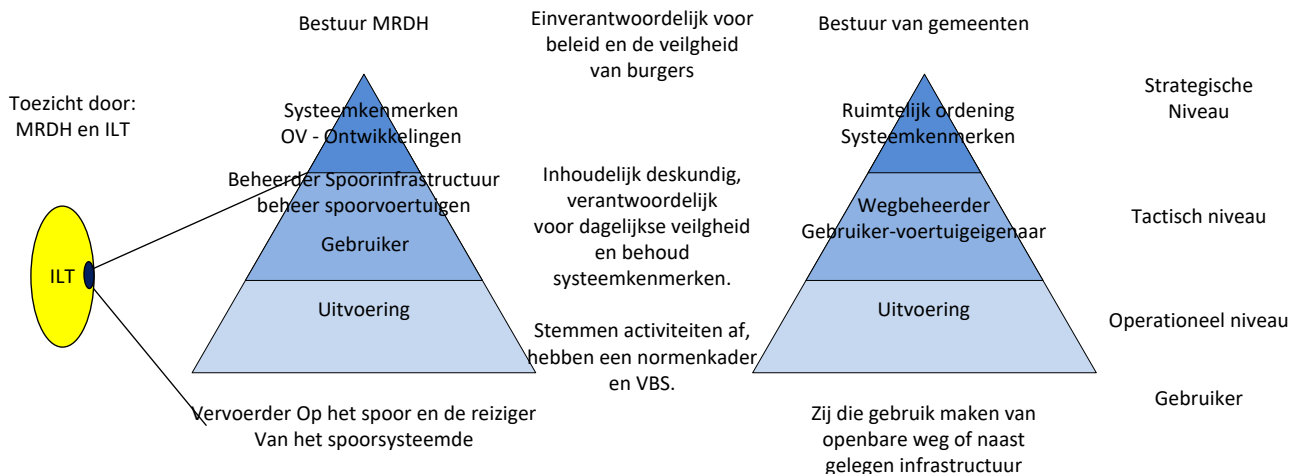
⁴⁰ Raakvlakken met het openbaar vervoer systeem en de openbare weg en overige activiteiten in de openbare ruimte.

⁴¹ Dit kunnen ook vrije busbanen, laadpalen, etc. zijn.

6 Verantwoordelijkheden van MRDH voor veiligheid

In de vorige paragraaf is de overlap van verantwoordelijkheden aangegeven. Daarbij is een overlap bij de eindverantwoordelijkheid (strategisch niveau) tussen gemeenten en MRDH waar te nemen. De gemeente in haar verantwoordelijkheden als eigenaar en wegbeheerder van de openbare ruimte, die zij beschikbaar stelt voor het openbaar vervoer (en de toegang daartoe). Raakvlakken zijn er tussen de eindverantwoordelijkheid (strategisch niveau), de uitvoeringsverantwoordelijkheid (tactisch/ operationeel) en de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie binnen een concessie. Bij projecten ligt de verantwoordelijkheid voor een duurzaam veilig gebruik bij een goede overdracht van opdrachtnemer naar de opdrachtgever en van opdrachtgever naar beheerder.

De MRDH en het bestuur van de gemeenten acteren beide op het strategisch niveau en geven beide sturing op het tactische niveau. De uitvoering op het tactische niveau wordt verzorgd (in opdracht van MRDH) door de wegbeheerder, vervoerder en beheerder van voertuigen. De gemeenten hebben binnen de eigen organisatie ook de verantwoordelijkheden van wegbeheerder, die op het zelfde niveau acteert als de beheerder van de spoorinfrastructuur.



Figuur 3 Activiteiten drie niveaus

MRDH heeft binnen deze context de volgende verantwoordelijkheden:

6.1 Algemeen

MRDH dient invulling te geven aan de verantwoordelijkheden die ze heeft. MRDH is verantwoordelijk voor het vaststellen van veiligheidskaders. Dit omdat de wet⁴² deze niet geeft en overlaat aan de concessieverleners. MRDH zal zich inspannen om samen met het Expertisecentrum Rail en de vervoerders tot eenduidige landelijke veiligheidskaders en eisen te komen.

De veiligheidskaders worden uitgewerkt in toetsbare indicatoren in de concessie en in het programma van eisen en bestekken bij het verstrekken van opdracht voor het realiseren van openbaar vervoerprojecten. Bij infrastructurele projecten dient de uitwerking te worden afgestemd met de gemeenten. De MRDH als concessieverlener werkt haar veiligheidskaders uit in de

⁴² WP2000 en WIs

beleidsregels en de concessievoorschriften en bij het spoor ook in de beheervisie voor de spoorweginfrastructuur en het spoormaterieel. Vertrekpunt daarbij is de huidige veiligheidsniveau.

Tevens moet actief toezicht worden gehouden op het naleven daarvan door de concessiehouder en beheerders. Bij de railconcessies moet MRDH haar toezicht afstemmen met het toezicht dat door ILT wordt gedaan uit eigen beweging.

Gelet op het feit dat het beheer van de spoorweginfrastructuur, het beheer van het materieel en het vervoeren van personen binnen één organisatie wordt uitgevoerd⁴³, ziet MRDH voor haar zelf geen verantwoordelijkheid bij de onderlinge afstemming van verantwoordelijkheden binnen die organisaties, anders dan het actief toezicht houden op kwaliteit en prestaties conform concessie en beheervisie. Bij busconcessies en/of nieuwe technische ontwikkelingen dient onderlinge afstemming met beheerders en vervoerders steeds een aandachtspunt te zijn, waarbij risico's en maatregelen voor het beheersen van die risico's (zeker op de raakvlakken) in beeld moeten worden gebracht.

Bij (spoorweg-)infrastructuur projecten voor het openbare vervoer is het de gemeente:

- die de ruimte beschikbaar stelt en de toegang tot het openbaar vervoersysteem verzorgt;
- die de juridisch eigenaar is van de infrastructuur;
- die de opdrachtgever is voor de uitvoering van het nieuwbouwproject.

In de situatie van (vrije-) busbanen of - projecten als onderdeel van de openbare ruimte, ligt de veiligheidsverantwoordelijkheid voor het verkeer bij de gemeenten (verkeersveiligheid).

De toename van ongevallen kan voor een deel worden toegedicht aan bijvoorbeeld het gebruik van sociale media in het verkeer. De MRDH, als vervoersautoriteit en de beheerder en vervoerder hebben slechts beperkte mogelijkheden om dit gedrag in positieve zin te beïnvloeden. Gedragsverandering van weggebruikers, bij verkeerd en onveilig weggedrag, ligt primair bij de wegbeheerder en/of de landelijke overheid. Op regionaal niveau worden landelijke initiatieven ondersteund door MRDH, bijvoorbeeld met verkeerseducatie en veiligheidsbewustwording in het verkeer (programma maak van Nul een Punt, mindset weggebruiker dat 'iedere dode er één te veel is')

In geval waarbij de MRDH opdrachtgever is voor weginfrastructuur en/of spoorweginfrastructuur projecten, specifiek voor het openbaar vervoer is het de verantwoordelijkheid van de MRDH: het beheer goed wordt overgedragen aan de beheerder; te waarborgen dat de veiligheid en beschikbaarheid door de beheerder geborgd kan worden, binnen de kaders en prestatie indicatoren van de concessie te blijven; dat de voorschriften van de beheerder wordt opgenomen in een programma van eisen en dat de beheerder (en via deze ook de ILT) in een vroeg stadium van het project betrokken wordt bij de planvorming. De MRDH richt hier haar organisatie op in.

Als vergunningverlener (spoor) is het de verantwoordelijkheid van de MRDH het vergunningsproces zo in te richten dat de kwaliteit van de vergunning geborgd is, dat wil zeggen dat de veiligheidszorg ofwel de fysieke veiligheid voor burger/reiziger die MRDH is toevertrouwd, niet wordt beschaamd.

⁴³ directies van RET en HTM zijn aangewezen als beheerder en vervoerder en hebben één integraal veiligheidsbeheersysteem waarin opgenomen de verkeersleiding en organisatie(s) met historisch materieel.

6.2 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot gemeente

De fysieke veiligheid in het openbaar vervoer en de verkeersveiligheid, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en MRDH.

Het openbaar vervoer kent verschillende kwaliteitskenmerken, ook wel systeemkenmerken⁴⁴. Binnen deze systeemkenmerken moet de veiligheid gewaarborgd zijn en blijven.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om (nieuwe) ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang met de systeemkenmerken en het behoud van het daarbij behorende veiligheidsniveau te ontwikkelen. De MRDH kan hierbij faciliteren.

De MRDH zal in overleg met gemeenten moeten organiseren dat verbeteringen van de veiligheid een plaats krijgt in een periodiek overleg. Zodanig dat:

- kan worden ingespeeld op wijzigingen in de omgeving van het openbaar vervoer waarbij de kosten voor de veroorzaker zijn;
- eventuele onveilige situaties worden onderkend en worden weggenomen, waarbij ook ieder de kosten van zijn bijdrage draagt (bijvoorbeeld: gemeente voor de verkeersmaatregelen, MRDH voor het spoordeel);
- er een escalatie niveau is indien vervoerder/beheerder en wegbeheerder niet tot overeenstemming kunnen komen.

De MRDH stemt het verstrekken van vergunningen in kader van artikel 12 WIs “vergunning voor werkzaamheden in de omgeving van het spoor” af met het gemeentelijk proces van vergunningverlening.

Als de gemeente bij projecten gedelegeerd opdrachtnemer is, is het de verantwoordelijkheid van de MRDH om in haar afspraken met de gemeente het volgende te regelen:

- dat het (veiligheids-)normenkader van de beheerder onderdeel is van het programma van eisen dat de gemeente gebruikt voor de aanbesteding en of uitvoering van het project;
- de overdracht van het project aan de beheerder en het vullen van het informatiedossier een uitvoeringsverantwoordelijkheid is van de gemeente⁴⁵;
- de beheerder vroegtijdig betrokken moet worden bij het project (zie 6.3);
- voor die onderdelen die een beoordeling van de Independent Safety Assessment noodzakelijk maakt, dit ter ondersteuning van een veiligheidsverklaring van ILT, wordt verzorgd door de gemeente.

6.3 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot de beheerder spoorweginfrastructuur

Naast de toezichthoudende taken van MRDH op de activiteiten en prestaties van de beheerder, ziet de MRDH als onderdeel van haar verantwoordelijkheid om permanente aandacht te vragen voor de veiligheidscultuur binnen de organisatie van de beheerder. Ook het risicomanagement moet regelmatig op de agenda komen zodat MRDH weet heeft welke risico's afdoende zijn afgedekt en waar extra aandacht vanuit de MRDH nodig is.

⁴⁴ Zie Systeemkenmerken openbaar vervoer (edoc 40746)

⁴⁵ Formele overdracht zal zijn aan de MRDH de praktische overdracht aan de beheerder die moet verklaren het beheer op zich te nemen voordat de formele overdracht aan MRDH kan plaats vinden.

De vergunningverlening voor het mogen werken in de omgeving van het spoor, artikel 12 van de WIs, is gemandateerd aan de beheerder. Hiermee ondersteunt de MRDH de taken van de beheerder en kan de beheerder maximaal invulling geven aan de verantwoordelijkheid die hij heeft voor de dagelijkse veiligheid en continuïteit van het spoorstelsel. Dat kan door de voorwaarden die hij kan opnemen in de vergunning en het vaststellen van de periode waarin de uitvoering kan plaats vinden, die hij afstemt met de aanvrager. MRDH blijft voor het verstrekken van deze vergunning verantwoordelijk en moet de kwaliteit van de vergunningverlening aantoonbaar blijven bewaken.

De normering van de beheerder is uitgangspunt voor het programma van eisen en het ontwerp (zie 6.2). Bij nieuwbouwprojecten is vroegtijdige betrokkenheid van beheerder van belang. Hij betreft zo nodig de ILT. De projectorganisatie zal daar expliciet op gewezen moeten worden door de MRDH.

MRDH moet met de beheerder en de ILT afstemmen bij welke informatiedossiers en op welke onderdelen een beoordeling van de Independent Safety Assessment noodzakelijk is. De MRDH draagt er zorg voor dat de gedelegeerd opdrachtgever en/of opdrachtnemer van het project hierover wordt geïnformeerd.

6.4 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot vervoerder en beheerder materieel

Naast de toezichthoudende taken van de MRDH op de activiteiten en prestaties van de vervoerder en de beheerder materieel (voertuigen), vraagt MRDH permanent aandacht voor de veiligheidscultuur. Ook het risicomanagement moet regelmatig op de agenda komen zodat MRDH weet heeft welke risico's afdoende zijn afgedekt en waar extra aandacht vanuit de MRDH nodig is.

Als uitgangspunt hanteert MRDH dat de beheerder materieel het project als gedelegeerd opdrachtgever en/of opdrachtnemer uitvoert⁴⁶. MRDH moet met de beheerder materieel en de ILT afstemmen bij welke informatiedossiers en op welke onderdelen een beoordeling van de Independent Safety Assessment noodzakelijk is. De MRDH draagt er zorg voor dat de gedelegeerd opdrachtgever en/of opdrachtnemer van het project hierover wordt geïnformeerd.

6.5 Verantwoordelijkheden MRDH in relatie tot ILT

De verantwoordelijkheden die MRDH in relatie tot de ILT inneemt is het afstemmen van toezicht. ILT is verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het toezicht en de te geven adviezen in de verklaring nodig voor het verstrekken van vergunningen voor indienststelling, veiligheidscertificaten en het aanwijzingen van een beheerder. De MRDH is verantwoordelijk voor het geven van opvolging aan de bevindingen van ILT tijdens het toezicht en het advies van ILT naar aanleiding van de beoordeling van informatiedossiers, voordat een dienststellingsvergunning wordt verstrekt. Als MRDH van dat advies afwijkt, dient zij dat te onderbouwen.

Bij complexe projecten is vroegtijdige betrokkenheid van ILT van belang. Het betrekken van ILT is een taak van de beheerder die een indienststellingsvergunning aanvraagt. Het project zal daar op gewezen moeten worden door de MRDH. Met ILT, de beheerder spoorweginfrastructuur en de beheerder materieel moet door MRDH worden afgestemd bij welke informatiedossiers en op welke

⁴⁶ De mate waarin de beheerder zelfstandig acteert in het project maakt dat hij gedelegeerd opdrachtgever is of opdrachtnemer.

onderdelen een beoordeling van de Independent Safety Assessment noodzakelijk is. De MRDH draagt er zorg voor dat de gedelegeerd opdrachtgever of opdrachtnemer van het project hierover wordt geïnformeerd.

Om ILT maximaal de mogelijkheid te geven haar verantwoordelijkheden te kunnen invullen, hecht de MRDH eraan dat ILT feitenonderzoek doet naar oorzaak van ongevallen en incidenten. Hieraan wordt invulling gegeven door ILT opdracht te verstrekken voor een 24/7 piketdienst. Bij grote incidenten is ILT voor MRDH de eerst aangewezen om samen met de vervoerder onderzoek te doen naar de oorzaak van het incident. Daarom heeft de bestuurscommissie van de vervoersautoriteit van de MRDH de procedure “Melden van - en opvolging bij incidenten, onderzoek naar oorzaak en toedracht” vastgesteld op 5 juli 2017 en ILT de opdracht verstrekt voor de piketdienst⁴⁷.

⁴⁷ Zie edocs nr 37713 en 35046

Definities

Beheerder:	Beheerder van de spoorinfrastructuur (in de zin van de Wet lokaalspoor)
Beheerder materieel:	Beheerder van de spoorvoertuigen
Fysische Veiligheid:	De mate waarin personen in of in de omgeving een risico lopen schade, verwondingen op te lopen of de dood te vinden, als gevolg van een ongeval;
Publieke domein:	Het gebied vrij toegankelijk voor burger en reiziger;
Openbare weg:	De openbare weg is een weg die vrij voor ieder toegankelijk is (Wegenwet)
Risicomanagement:	Bedrijfsproces van: integrale risicoanalyse, vastleggen van beheersmaatregelen, het implementeren ervan en vervolgens monitoren en evalueren, uitvoeren van een update van de risicoanalyse
Spoorveiligheid:	Spoorwegveiligheid is het geheel aan maatregelen dat is of wordt getroffen, ter voorkoming van gevaar in en door het spoorstelsel (ProRail).
Strategische assets:	Alle Assets die van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van de Concessie en dientengevolge overgedragen moeten worden naar de volgende concessie (Concessie Rail)
Verkeersveiligheid:	Verkeersveiligheid of verkeersonveiligheid is de mate van veiligheid in het wegverkeer. Het is een onvrijwillig gelopen risico.
Wegbeheerder:	De gemeente die op grond van de Wegenwet en Algemene wet Bestuursrecht verantwoordelijk is voor de veiligheid van de burgers en bezoekers van de gemeente

Afkortingen

ALARP	As low as reasonable practicable
APV	Algemene Plaatselijke Verordening .
BDU	Brede Doel Uitkering
BW	Burgerlijk Wetboek
EC-Rail	Expertise Centrum Rail, samenwerking in CROW verband tussen Vervoerregio Amsterdam, Provincie Utrecht en MRDH
GVB	Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISA	Independent Safety Assessor of Assessment
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid
OV	Openbaar Vervoer
OVV	Onderzoeksraad Voor Veiligheid, werkt op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad Voor Veiligheid van 1 februari 2005
RAMS	Reliability, Availability, Maintainability en Safety ofwel betrouwbaarheid, beschikbaarheid, onderhoudbaarheid en veiligheid.
RVV 1990	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990
VBS	Veiligheidsbeheersysteem (ook wel Veiligheidsmanagementsysteem)
VEMT	Veiligheidseisen voor tram- en metrotunnels: aanbevelingen voor kaderstelling en regelgeving, 2002
VRA	Vervoerregio Amsterdam
Wls	Wet lokaalspoor van 10 juli 2013 ingegaan op 1 december 2015 en haar onderliggende besluiten en regelingen zie ook "Wat behelst de Wet lokaal spoor" edocs 39204.

WP 2000

Wet personenvervoer 2000 ingegaan op 14 december 2000, en haar onderliggende besluiten en regelingen.