

Bijlage 2 van de Veiligheidskaders OV 2018 - 2023

Veiligheidskaders MRDH

In het publieke domein van het openbaar vervoer (edoc 40490)

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Context	3
Samenvatting	4
1 Huidig veiligheidsniveau	5
1.1 Verkeersveiligheid	5
1.2 Veiligheid in het openbaar vervoer	5
1.3 Veiligheid in het openbaar vervoer binnen het concessiegebied van MRDH	6
2 Ontwikkelingen in en rond het Openbaar Vervoer	9
3.1 Missie	12
3.2 Veiligheidskader	12
3.3 Concretisering van de Veiligheidskaders	13
4 Acties MRDH	15
4.1 Organisatie	15
4.2 Relatie met gemeenten/wegbeheerder	15
4.3 Relatie met concessiehouder beheer	16
4.4 Relatie met concessiehouder vervoerder	16
4.5 Relatie met ILT (spoor)	16
4.6 Relatie met overige organisaties	17
Definities	18
Afkortingen	19

Inleiding

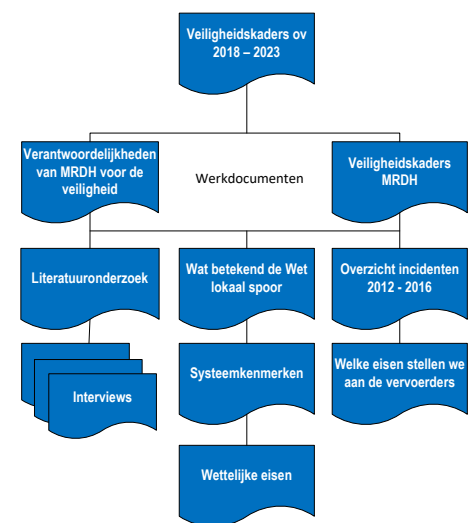
Dit werkdokument “Veiligheidskaders MRDH” in het publieke domein van het openbaar vervoer betreft de fysieke veiligheid van de burger in het openbaar vervoer en verkeersveiligheid in relatie tot het openbaar vervoer. De sociale- en ARBO veiligheid vallen buiten het kader van deze notitie. Voor sociale veiligheid heeft de vervoersautoriteit van de MRDH in 2016 de “Beleidslijn Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer” vastgesteld. De ARBO veiligheid in de vestigingen, werkplaatsen en op remise terreinen – of wel de veiligheid voor ondersteunende werknemers in het openbaar vervoer – is de primaire verantwoordelijkheid van de concessiehouders.

Dit veiligheidskader richt zich op de veiligheid van de reiziger en de weggebruikers. De reiziger in het openbaar vervoer is zodra hij het vervoersysteem verlaat een weggebruiker in de zin van RVV¹, kortom een ieder die zich in het openbaar vervoer en de openbare ruimte bevindt. Het zijn de burgers en de bezoekers van de regio.

Basis voor deze notitie is de notitie “Verantwoordelijkheden van MRDH voor de Veiligheid” en de interviews met:

- Rijkswaterstaat
- ProRail
- Inspectie voor Leefomgeving en Transport
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

De verantwoordelijkheden die de MRDH heeft voor veiligheid en de veiligheidskaders leiden tot het bestuurlijk document dat wordt vastgesteld door de bestuurscommissie van de vervoersautoriteit. Onder de werkdocumenten zijn diverse bijlage opgenomen ter onderbouwing.



In de openbare ruimte zijn de gemeente, provincies, Rijkswaterstaat en waterschappen (ofwel de wegbeheerder) verantwoordelijk voor de veiligheid van de weggebruikers. De MRDH heeft – als concessieverlener van het openbaar vervoer op grond van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) – de zorg en de verantwoordelijkheid voor de reiziger en haar omgeving. Deze verantwoordelijkheden overlappen of raken aan elkaar. Dit heeft geleid tot het opstellen van een notitie ‘Verantwoordelijkheden van MRDH voor de veiligheid²’.

Paragraaf 2 gaat in op het huidige veiligheidsniveau in en rond het openbaar vervoer. De ontwikkelingen die gaande zijn rondom het openbaar vervoer worden behandeld in paragraaf 3. Paragraaf 4 geeft – binnen de kaders van de verantwoordelijkheden en met het huidige veiligheidsniveau als uitgangspunt – de veiligheidskaders weer die de MRDH heeft op de veiligheid. Daarna wordt in paragraaf 5 ingegaan op de acties vanuit de MRDH om invulling te geven aan het veiligheidskader.

¹ Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990)

² Zie notitie “Verantwoordelijkheden van MRDH voor de Veiligheid” edocs 36889

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, voorziet in de aanleg van infrastructuur, geeft concessies uit en verstrekt subsidies voor de exploitatie en het beheer en onderhoud van infrastructuur en voertuigen. 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 eisen stelt, worden voorlopig niet

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)

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

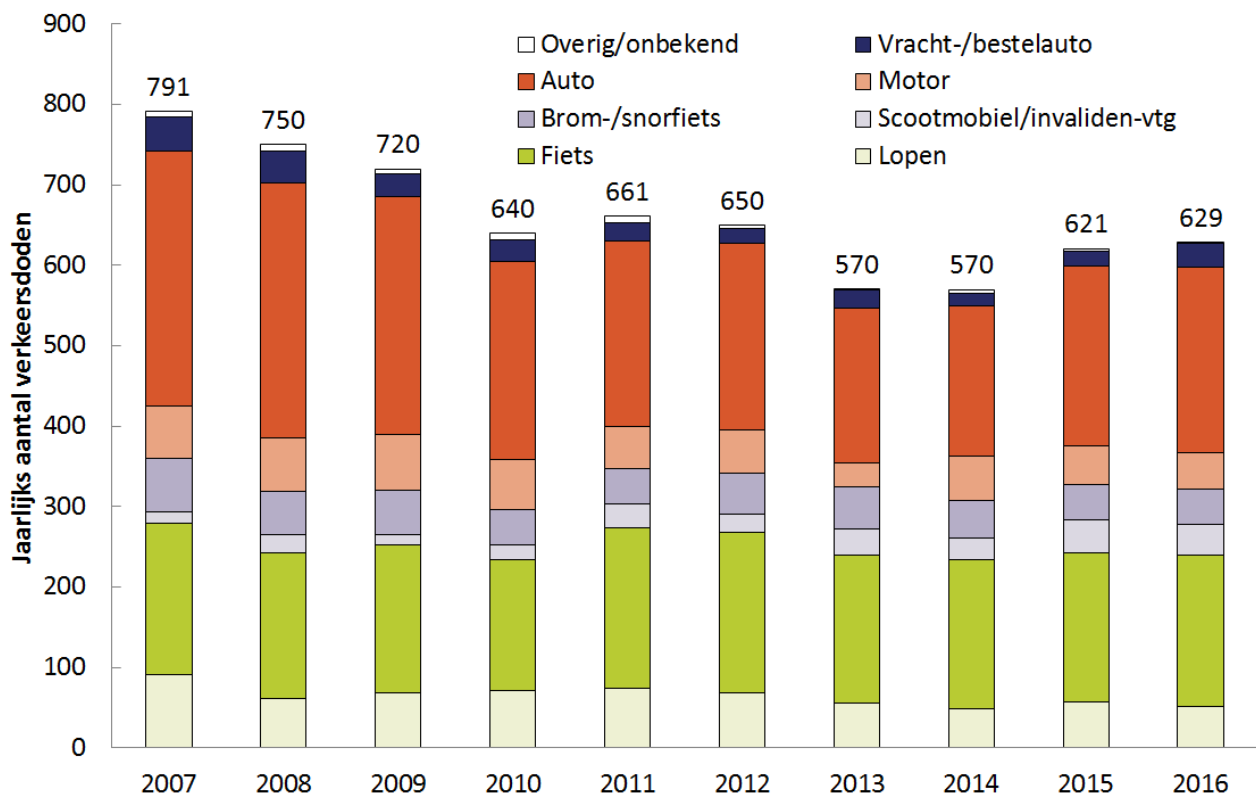
Een bestuurlijke samenvatting van dit document is te vinden in het topdocument “Veiligheidskader OV 2018- 2023” van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. (edocs 43805)

⁶ VEMT Aanbevelingen voor kaderstelling en regelgeving 2002

1 Huidig veiligheidsniveau

1.1 Verkeersveiligheid

Het verkeer wordt drukker en de vraag naar openbaar vervoer neemt toe. We zien dat het aantal dodelijke ongevallen in het verkeer stabiliseert en zelfs weer iets toeneemt in de laatste jaren, waarmee de doelstelling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (maximaal 500 verkeersdoden per jaar in 2020) in gevaar komt⁷. Het aantal ernstige gewonden in het verkeer stijgt eveneens, van 20.700 in 2014 naar een schatting van 21.300 in 2015⁸.



Grafiek:1: aantal dodelijke slachtoffers in de periode 2007 – 2016 SWOV

1.2 Veiligheid in het openbaar vervoer

Over de veiligheid in het openbaar vervoer is tot nu toe relatief weinig gepubliceerd⁹. De SWOV heeft in februari 2011 een factsheet gepubliceerd over de verkeersonveiligheid van het openbaar

⁷ Bron: SWOV- nationaal wetenschappelijk instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Rijkswaterstaat, onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

⁸ Brief aan Tweede Kamer -Vergaderjaar 2016–2017 (29 398, datum 21-04-2016), Het doel van 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 komt daarmee buiten het bereik te liggen

⁹ Mail: Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Kennis en Exploitatiecentrum, Overheidspublicaties van 10 oktober 2017 Graag geef ik u een update over deze melding. Wij hebben contact gehad met de data-eigenaar. Hieruit is het volgende gekomen: In het openbaar vervoer zijn vrijwel nooit dodelijke ongevallen. Specifieke informatie is er niet. Er zijn ook geen trendcijfers. Wel is er sprake van zelfdoding op het spoor. De schatting is ongeveer 200 gevallen per jaar. Andersoortige informatie over de (on)veiligheid in het openbaar vervoer is helaas niet aanwezig.

vervoer. Deze factsheet geeft de ontwikkeling aan van het aantal ongevallen in het landelijk openbaar vervoer over de periode 2000 – 2009 (trein, metro, tram en bus).

Een van de conclusies van de SWOV is dat:

- het aantal ongevallen in het openbaar vervoer gelijke trend houdt met de landelijke ontwikkeling van ongevallen in het verkeer.

Navraag bij SWOV¹⁰ leert dat:

1. Gegevens over gewonden sinds 2010 niet meer beschikbaar zijn. Dat komt omdat de politie in de jaren daarna fors op de registratie heeft bezuinigd. Bovendien zijn er ook in de bestaande gegevens van ziekenhuizen wijzigingen opgetreden, die een goede analyse na 2009 bemoeilijken.
2. De totale in Nederland afgelegde afstand op gemeentelijke wegen niet goed wordt gemeten en bijgehouden. De SWOV schat dat ongeveer de helft van de totale afgelegde afstand door auto's op de snelwegen wordt afgelegd. Van het restant is het aandeel gemeentelijke wegen (ten opzichte van het aandeel provinciale wegen) niet bekend.
3. Een goede risicoanalyse is wel mogelijk, maar niet op basis van standaard-gegevens. We zouden daarvoor op zoek moeten naar gegevens van busritten, de bezetting van de bus, en mogelijk ook ongevalsgegevens op basis van rapportages van OV-bedrijven.

Een van de aanbevelingen van de SWOV is een goede inpassing volgens CROW richtlijnen. De effecten van de 'Leidraad inpassing tram in stedelijk gebied' (2007) van het CROW hebben nog geen positief effect kunnen hebben op de cijfers waarop de factsheet van de SWOV is gebaseerd.

In het "Jaarverslag spoorveiligheid 2015"¹¹ van de ILT vinden we: met 31 significante ongevallen in 2015 neemt het aantal ten opzichte van 2014 toe. Het jaar 2015 verloopt overeenkomstig de jaren voor 2014 waarin er gemiddeld circa 28 significante (zwaargewonden) ongevallen per jaar zijn. In 2015 komen in totaal achttien personen om waarvan dertien op overwegen, vooral fietsers en bestuurders van voertuigen. Van alle dodelijke letsels op het spoor is een overweg in ruim 70% procent van de gevallen de ongevalslocatie. De vergelijking van Nederland met Europa levert een overwegend positief beeld op. In de trendmatige ontwikkeling van de zogenaamde Europese gemeenschappelijke veiligheid indicatoren blijft Nederland bij vijf van de zes indicatoren onder de nationale referentiewaarde. Gemiddeld komen in Europa, per miljoen gereden treinkilometers, 0,28 personen om; in Nederland zijn dat 0,12 personen. Nederland behoort daarmee tot de vijf best presterende lidstaten.

De cijfers van ongevallen met dodelijk letsel zijn exclusief suïcides, die worden niet gezien als ongevallen. Zij worden ook niet meegenomen in indicatoren voor de ontwikkeling van de veiligheid op het hoofdspoor. Het aantal suïcides bij het hoofdspoor neemt - na enkele jaren van daling – weer toe van 192 in 2014 naar 223 suïcides in 2015 (circa 16%). Deze stijging is sterker dan de landelijke stijging die is waargenomen, dit percentage komt uit op ongeveer 12%.

1.3 Veiligheid in het openbaar vervoer binnen het concessiegebied van MRDH

¹⁰ Mail van 15 november 2017 aan P. Joosten MRDH.

¹¹ Gaat hier over hoofdspoor dat valt onder verantwoordelijkheid van ministerie Infrastructuur en Waterstaat

De vervoerbedrijven registreren incidenten en ongevallen. Op grond van deze registratie komen ze tot trends en nemen - daar waar nodig - maatregelen. Zij betrekken daar de wegbeheerder bij, wat niet altijd leidt tot gemeenschappelijke initiatieven.

Bij het verzamelen van gegevens over ongevallen en incidenten, ten behoeve van het veiligheidskader, is gebleken dat deze gegevens per vervoerder nogal verschillen. Ieder houdt op zijn eigen wijze de gegevens bij. Items en definities verschillen. Bovendien geven de vervoerders aan dat de overzichten niet compleet zijn. Bijvoorbeeld: het is niet altijd duidelijk of iemand zwaar, licht of (achteraf) helemaal niet gewond is, hulpdiensten doen hier geen mededeling over. Ook kunnen incidenten dubbel geteld worden als de meldingen aan de verkeersleiding niet duidelijk zijn. Is het afrijden van een spiegel een aanrijding? Als twee bussen van verschillende vervoerders elkaar aanrijden wordt de aanrijding twee keer geregistreerd. Wanneer in hetzelfde geval twee bussen van dezelfde vervoerder elkaar aanrijden wordt de aanrijding één keer geregistreerd. De kwartaalcijfers over de incidenten worden in de kwartaal overleggen op hoofdlijnen besproken. Specifieke incidenten en de resultaten van ongevalsonderzoeken worden nader toegelicht in het kwartaaloverleg. Daarnaast worden de acties die door de vervoerder/beheerder worden genomen, besproken. Het acteren op ongevalscijfers is meer reactief dan proactief. De cijfers worden op dit moment veelal niet gedeeld met de wegbeheerder.

De afdeling schaderegeling van de vervoerbedrijven hebben dossiers waar gegevens over het ongeval te vinden zijn. Die gegevens zijn niet gecategoriseerd. Wil men analyses maken om bijvoorbeeld te weten komen welke verkeersdeelnemers gewond zijn geraakt en/of het grote schade of letsel betrof moet men dossier voor dossier doornemen en op de juiste wijze gaan categoriseren. Kortom, er bestaat geen integraal archiefsysteem met betrekking tot ongevallen.

Het vermoeden is dat de toename van een aantal incidenten te maken heeft met (een landelijke ontwikkeling van) het gebruik van mobiele telefoons tijdens het deelnemen aan het verkeer. Zekerheid over deze ontwikkeling is uit de huidige gegevens niet te verkrijgen. Het zou goed zijn de ongeval- en incidentencijfers van de gemeenten te betrekken en te bespreken.

Globaal kan worden gesteld dat het algemene beeld is, gegeven het feit dat het openbaar vervoer zich beweegt in een complexe stedelijke omgeving, dat de uitvoering veilig gebeurt en vervoerders ook daadwerkelijk aandacht hebben voor de veiligheid. Er rijden dagelijks meer dan 500 railvoertuigen en 700 bussen binnen het concessiegebied van de MRDH rond, voor 260 miljoen reizigers per jaar die ruim 1,33 miljard reizigerskilometers afleggen.

Periode 2012 – 2016 binnen de regio MRDH¹²	Dodelijke ongevallen	Ongevallen met letsel¹³	Aanrijdingen
Per miljoen km			
Bus	0,01	3,20	34,5
Tram	0,17	6,06	30,6
Metro	0,10	5,83	9,4
Totaal	0,06	3,23	28,8
Per miljoen reizigers km			
Bus	0,001	0,40	4,30

¹² Bus- en railconcessie van RET en HTM en de bus-concessies Voorne-Putten en Haaglanden. Het totaal aantal gereden km per jaar is 60 miljoen (gemiddeld)

¹³ Getallen zijn indicatief: incident, ongeval en letsel zijn onvoldoende eenduidig gedefinieerd.

Tram	0,005	0,17	0,88
Metro	0,001	0,01	0,00
Totaal	0,003	0,14	1,29

De ongevallen casuïstiek is te divers om een vergelijking te maken van vervoerders dan wel specifieke aandachtlocaties te benoemen. Wel kan worden opgemerkt dat de tram voor de komende periode extra aandacht behoeft.

Het is van belang om in de komende periode, in EC-Rail verband samen met de vervoerders, definities van incidenten, ongevallen en doelgroepen eenduidig te formuleren en te registreren. Bovendien is het van belang deze gestandaardiseerde gegevens te delen met het bestuur van de MRDH en de wegbeheerders. De vervolgstap voor de MRDH zal zijn dat we ons, samen met de vervoerders, gaan richten op bijna-ongelukken en incidenten die hadden kunnen leiden tot ernstig aanrijdingen en/of ongevallen met letsel. Dit om een breder beeld te krijgen van (potentieel) gevaarlijke situaties en locaties en daardoor meer proactief te kunnen reageren op ontwikkelingen.

2 Ontwikkelingen in en rond het Openbaar Vervoer

In en rond het openbaar vervoer zijn verschillende veelal technische ontwikkelingen waar te nemen. Deze ontwikkelingen bepalen ook het verkeers- en veiligheidsgedrag van burger en reiziger.

ICT / ITS

Ontwikkelingen in de Informatie en Communicatie Techniek (ICT) en Intelligente Transport Systemen (ITS) volgen elkaar in rap tempo op. Rijtaakondersteunende systemen, zoals Adaptive Cruise Control (ACC), geven de bestuurder een signaal als hij zijn voorganger te dicht nadert en verlagen automatisch de snelheid als door de bestuurder niet wordt gereageerd. De HTM en RET doen met dit soort systemen al proeven op de tram. Maar ook camera systemen binnen de directe omgeving van het voertuig zijn in staat de bestuurder te waarschuwen voor dreigend gevaar. De ontwikkelingen op het gebied van Automatisch Gestuurde Voertuigen (AGV), Automatisch Geleide Voertuigen systemen (AGV-systemen) en Automatic Train Operation (ATO) zullen zich de komende jaren verder doorzetten.

Zelfrijdende voertuigen zijn in opkomst. De MRDH kent de “Parkshuttle” als zelfrijdend systeem (de concessie in Capelle aan den IJssel, huidige route Kralingse Zoom – Rivium, wordt onder voorbehoud verlengd en uitgebreid tot een opstappunt van de Waterbus op of nabij de Schaaldijk)¹⁴.

ITS-toepassingen zijn vooral bedoeld ter verhoging van het rijcomfort en ter verbetering van de bereikbaarheid. Daarnaast worden er systemen ontwikkeld die zich richten op het verstrekken van informatie over het openbaar vervoer gericht op de reiziger met een fysieke beperking.

Cyber aanvallen en hacken van ICT systemen kunnen bedrijfs- en veiligheidssystemen ontregelen, waardoor onveilige situaties kunnen ontstaan. Cyber Security in rail dient volop aandacht te krijgen, ook van de MRDH.

Duurzaam en CO2 neutraal

Emissie-loos rijden is in opkomst. Elektrisch aangedreven bussen en waterstofbussen vormen onderdelen van nieuwe busconcessies. Deze voertuigen stoten geen afvalstoffen uit en maken minder geluid dan traditionele motorvoertuigen.

Betaalbare Systeemkenmerken

De financiële positie van het openbaar vervoer is niet rooskleurig. Door uitbreidingen binnen het gehele netwerk (in het bijzonder bij het spoor) zijn de onderhoudskosten gestegen, tegen achterblijvende financiële middelen van de Rijksoverheid. Om een betaalbare kwaliteit van het openbaar vervoer veilig te stellen moeten per verbinding systeemkenmerken vastgesteld worden. Vraaggericht openbaar vervoer is een systeemkenmerk van de toekomst.

Vraaggericht openbaar vervoer

De vraag naar vraaggericht openbaar vervoer neemt toe en zal zich in de toekomst ook richten op “van deur tot deur” vervoer.

¹⁴ Besluit BC-Va van 20 september 2017

Duurzaam veilig

Met behoud van ieders verantwoordelijkheid dient een transparante bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden over het duurzaam veilig inrichten en mogelijke alternatieven voor het openbaar vervoer tussen de gemeenten en MRDH. Duurzaam veilig is o.a. gebaseerd op het ontwerpen van wegen op grond van functionaliteit (stroomweg, gebiedsontsluitingsweg of erftoegangsweg) en homogeniteit van massa's, snelheden en/of richting. Door een scheiding in functionaliteit te creëren en/of snelheden op gelijk niveau te brengen, wordt er meer en meer (en ongemerkt) afbreuk gedaan aan de systeemkenmerken¹⁵ van het openbaar vervoer (onder andere door het mengen van voetgangers en openbaar vervoer in 30 km/h gebieden). Door afbreuk te doen aan de systeemkenmerken verliest het openbaar vervoer haar aantrekkelijkheid. Naast verlies van reizigers nemen daardoor ook de exploitatie kosten toe.

Toegankelijkheid

Op grond van het "Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer" voldoet het openbaar vervoer met bus binnen het MRDH concessiegebied aan toegankelijkheid voor mindervaliden en dient in 2020 ook al het lokale openbaar vervoer met spoor toegankelijk te zijn voor mensen met een beperking. Dit wil zeggen, toegankelijk voor slechtzienden, slechthorenden, fysiek beperkten en rolstoelgebruikers. In combinatie met de overige ontwikkeling, als het gaat om risico inschatting veiligheid, mag deze groep niet vergeten worden.

Toenemende kwetsbaarheid

De bovenstaande geschetste ontwikkelingen maken ons ook kwetsbaar. Bijvoorbeeld, sociale media is wijd verspreid en het gebruik ervan leidt ook tot ongewenst gedrag van mensen (bijvoorbeeld het gebruik van de mobiele telefoon in de auto, op de fiets en te voet). Bovendien worden voertuigen steeds stiller, fietsen met ondersteuning steeds sneller en de aard en omvang van het voertuigpark steeds diverser. De toename van het aantal ongevallen kan voor een deel hieraan worden toegedicht. Op verkeerd verkeersgedrag kan de MRDH, de beheerder of de vervoerder slechts beperkt invloed uitoefenen, bijvoorbeeld door dit regelmatig samen met de gemeenten aan te kaarten bij verkeersveiligheidsinstanties en /of overheid. De verantwoordelijkheid voor gedragsverandering van weggebruikers ligt bij de landelijke en regionale overheid en het handhaven hiervan bij justitie.

Kansen

Nieuwe ontwikkelingen kunnen ook tot kansen leiden. Bestuurder-ondersteunende systemen kunnen de kans op aanrijdingen voorkomen (of de impact verkleinen) en daarmee slachtoffers voorkomen.

Over de positieve effecten van ITS-toepassingen bestaan hoge verwachtingen. Voor een succesvolle implementatie van ITS zijn publiek en politiek draagvlak, een mogelijke stapsgewijze invoering en samenwerking tussen alle betrokken partijen noodzakelijk.

Nieuwe ontwikkelingen vragen om een proactieve houding

De hiervoor geschetste ontwikkelingen (uitdagingen en kansen) vragen om een proactieve houding. Een proactieve houding om continu te denken aan het verbeteren van het product,

¹⁵ Zie notitie Systeemkenmerken in het openbaar vervoer (edoc 40746)

waarbij de veiligheid iedere keer wordt betrokken en zo nodig een expliciet (bestuurlijk) besluit wordt gevraagd.

3 Veiligheidskaders

3.1 Missie

De missie van de MRDH¹⁶ is dat de Metropoolregio werkt aan een Europese topregio. De 23 gemeenten gaan de uitdaging aan om de internationale concurrentiepositie te verbeteren door hun kennis en bestuurlijke kracht in te zetten en samen te werken met het bedrijfsleven, de kennisinstututen en medeoverheden. Wij werken aan een aantrekkelijke regio voor inwoners om te werken, wonen en recreëren, waar (internationale) bedrijven zich vestigen en waar bezoekers zich welkom voelen. Wij richten ons op het versterken van de bereikbaarheid en het economisch vestigingsklimaat van de regio Rotterdam Den Haag.

Veilig en kwalitatief goed openbaar vervoer is een primaire voorwaarde voor een aantrekkelijke regio voor inwoners waar bezoekers zich “welkom voelen”. Openbaar vervoer is daarbij onderdeel van de openbare ruimte.

3.2 Veiligheidskader

Op grond van de missie heeft de vervoersautoriteit van de MRDH de volgende veiligheidskaders vastgelegd:

1. De vervoersautoriteit van de MRDH is eindverantwoordelijk voor de veiligheid in het openbaar vervoer.
2. De MRDH en de gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de verkeersveiligheid, met behoud van de (systeem)kwaliteit van het openbaar vervoer.

Op grond van deze verantwoordelijkheden stelt de MRDH de volgende normering:

3. De MRDH streeft naar permanente verbetering.
4. De MRDH handhaaft minimaal het huidige veiligheidsniveau in relatie tot de regionale ontwikkeling van de verkeersveiligheid.
5. De MRDH hanteert een zo laag mogelijk veiligheidsrisico, bij nieuwbouw, nieuwe lijnvoering en nieuwe ontwikkelingen, voor zover dit haalbaar en betaalbaar is.

De MRDH zal daarom:

6. De (weg-)beheerders en vervoerders betrekken bij projecten
7. Zorgdragen voor de veiligheidskaders daar waar de wet en regelgeving niet in voorziet

Het veiligheidskader geldt tot uiterlijk 11 april 2023 (5 jaar) en wordt zo nodig eerder geactualiseerd als de situatie erom vraagt. In 2021 zal de vervoersautoriteit van de MRDH de veiligheidskaders evalueren.

¹⁶ In de Strategisch Bereikbaarheidsagenda is onze visie en missie vastgesteld.

3.3 Concretisering van de Veiligheidskaders

De veiligheidskaders kunnen als volgt geconcretiseerd en toegelicht worden:

1. Als eindverantwoordelijke voor de fysieke veiligheid in het openbaar vervoer, richt de MRDH haar organisatie in om te waarborgen dat de veiligheid is verankerd. Door onder meer voldoende kennis hierover en een proactieve veiligheidscultuur te bevorderen. Hierbij denken medewerkers vooruit, nemen ze initiatief en zien ze veiligheid in het openbaar vervoer als hun verantwoordelijkheid.
2. Invulling geven aan de verkeersveiligheid in de omgeving van het openbaar vervoer is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en MRDH. Beide zijn verantwoordelijk voor een evenwichtig veiligheidsbeleid en een goede onderlinge afstemming bij ontwikkelingen in de openbare ruimte, zoals een nieuwe woonwijk, herinrichting, een nieuwe kruising, nieuwe (spoor)weg-infrastructuur of een nieuw voertuig. Bij de bestuurlijke besluitvorming dient op transparante wijze de afweging veiligheid – kwaliteit – kosten te worden gemaakt. Om tot een goede afstemming met de gemeenten te komen wordt regulier overleg gepland om de strategische positie van het openbaar vervoer (per modaliteit) in de openbare ruimte te bepalen, onderhoudsgrenzen vast te stellen en een escalatie niveau af te spreken als de wegbeheerder, vervoerder of beheerder van de spoorweginfrastructuur niet tot overeenstemming kunnen komen. De afspraken over onderlinge afstemming kunnen bijvoorbeeld in een convenant worden vastgelegd.
3. Als het om gedragsbeïnvloeding gaat maakt de MRDH van de Nul een Punt (educatieprogramma: maak van Nul een Punt, mindset weggebruiker dat 'iedere dode er één te veel is). Als er jaarlijks, in een stedelijke omgeving, meer dan 140 miljoen openbaar vervoerreizigers worden vervoerd (1,3 miljard reizigerskilometers) met 1200 voertuigen, is het niet reëel te geloven dat absolute veiligheid bestaat. Openbaar vervoer is en blijft mensenwerk, waarbij een samenloop van omstandigheden altijd kan leiden tot incidenten. Het huidige veiligheidsniveau is goed maar kan altijd beter. Daarom streeft MRDH naar permanente verbetering. MRDH streeft naar proactieve veiligheidscultuur¹⁷ - zowel intern als in haar rol van concessieverlener en opdrachtgever - de binnen en buiten de.
4. Doelstellingen moeten ambitieus zijn, maar wel realistisch. Roeien tegen de stroom in is niet altijd mogelijk, niet meeliften met de stroom is niet altijd verstandig. Gegeven de toename van overige verkeersdeelnemers en de verwachting dat de toekomstige weggebruiker zich moet leren aanpassen aan de nieuwe ontwikkelingen is de doelstelling ambitieus. De doelstelling wordt concreet gemaakt door het stand-still beginsel. Het betreft het gemiddelde veiligheidsniveau over de periode 2018 – 2020 dat gelijk of hoger moet zijn dan het veiligheidsniveau over de periode 2012 – 2016. Het niveau 2021 – 2023 moet minimaal gelijk of hoger zijn dan het niveau 2018 – 2020. Het veiligheidsniveau wordt gerelateerd aan de ov-kilometers gecorrigeerd naar de nationale ontwikkeling van de verkeersveiligheid). De correctie op de nationale ontwikkeling van de verkeersveiligheid kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de veiligheid van het openbaar vervoer, maar maakt hiermee de doelstelling wel realistisch.
5. Als aanvulling op punt 4 geldt voor nieuwbouw, nieuwe ontwikkelingen en nieuwe lijnvoeringen tevens een zo laag mogelijk veiligheidsrisico, met ALARP¹⁸ als uitgangspunt. Het komt er op

¹⁷ Certificatieschema Veiligheidsladder 4.0-final NEN 1 juli 2016 heeft als ondertitel "Samen zorgen voor bewust veilig werken"

¹⁸ As low as reasonable practicable (wenselijk, haalbaar en betaalbaar). Bij maatschappelijk aanvaardbare kosten wordt een brede afweging gemaakt van kosten en te verwachten veiligheidswinst of -effecten

neer dat aangesloten moet worden bij de laatste veiligheidsinzichten of oplossingen voor het beperken van risico's, voor zover dit realistisch is of nu al algemeen wordt toegepast. Het ALARP principe moet vanaf start (initiatief fase) tot uitvoering worden betrokken.

6. De dagelijkse zorg voor de veiligheid wordt geborgd door de concessiehouders en de (weg-)beheerders. De systeemveiligheid van het spoorvervoer wordt geborgd door het veiligheidsbeheersysteem van de vervoerder/beheerder.
Om de dagelijkse zorg voor de veiligheid te borgen worden de beheerders/vervoerders direct betrokken bij nieuwe ontwikkelingen en bij realisatie van projecten.
7. De vervoersautoriteit van de MRDH draagt zorg voor de veiligheidskaders, voor zover de wet daarin niet voorziet. De Wet personenvervoer 2000 en de Wet lokaal spoor geven geen veiligheidskaders of -normering aan. De MRDH zal zich inzetten voor een eenduidige landelijk veiligheidsnormering. De veiligheidskaders worden uitgewerkt in beleidsregels, veiligheidsnormen en prestatie-indicatoren die worden opgenomen in de concessievoorschriften en de beheervisie. Security, cyber aanvallen en hacken van ICT systemen, dienen plaats te krijgen in de uitwerking van het veiligheidsbeleid.

4 Acties MRDH

De verantwoordelijkheden en veiligheidskaders leiden voor de MRDH tot acties:

- binnen de eigen organisatie
- in de relatie met de gemeenten en wegbeheerders
- in de relatie met vervoerder(concessiehouder)/beheerder
- in de relatie met de toezichthouder
- in de relatie met overige opdrachtgevers in het openbaar vervoer

Concreet zal de bestuurscommissie van de vervoersautoriteit van de MRDH actief toezien op de borging van veiligheid binnen de organisatie. De inhoud van acties wordt in de volgende paragrafen omschreven.

4.1 Organisatie

De MRDH professionaliseert haar organisatie intern door:

- a. toe te zien op de kwaliteit van de taken en werkzaamheden door procedures, waarin processtappen en verantwoordelijkheden zijn beschreven, te toetsen, aan te vullen en/of te verbeteren daar waar nodig (spoor);
- b. jaarlijks aan het bestuur te rapporteren over; incidenten en aan veiligheid gerelateerde uitgevoerde activiteiten;
- c. het veiligheidsdenken binnen de organisatie te organiseren en te stimuleren, zodat een ieder proactief acteert;
- d. een veiligheidsrisico-inventarisatie met de gewenste beheersmaatregelen (en haar kosten) transparant te maken en als politiek-maatschappelijke keuze voor te leggen bij besluiten, die de bestuurscommissie worden aangeboden, zoals over het aangaan van een nieuwe concessie of over een project met veiligheidsrisico's met een omvang van meer dan € 5 miljoen (omvangcriteria);
- e. specifieke deskundigheid binnen de organisatie op het gebied van de veiligheid in het openbaar vervoer structureel in te voeren, dat kan o.a. door een veiligheidsfunctionaris als staffunctionaris op te nemen in het functiehuis van de MRDH;

4.2 Relatie met gemeenten/wegbeheerder

Gegeven de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft voor de openbare ruimte (als wegbeheerder) zal de directeur openbaar vervoer MRDH:

- f. toekomstige ontwikkelingen in de openbare ruimte in relatie tot systeemkenmerken en veiligheid van het openbaar vervoer in overleggen met directies van de gemeenten tenminste eenmaal per jaar als specifiek onderwerp agenderen, denk hierbij aan gebiedsontwikkelingen en wijzigingen in ruimtelijke ordeningsplannen;
- g. afspraken met gemeenten maken zodat het belang en de kwaliteit van het openbaar vervoer, in relatie tot de verkeersveiligheid en de veiligheid in het openbaar vervoer, een plaats krijgt in een integrale afweging (en zo nodig wordt vastgelegd in convenanten);
- h. de veiligheid-in-het-algemeen in het overleg met directies van gemeenten in haar rol als wegbeheerder tenminste eenmaal per jaar als specifiek onderwerp agenderen;
- i. de wegbeheerder onmiddellijk betrekken bij nieuwe initiatieven in het openbaar vervoer;

4.3 Relatie met concessiehouder beheer

De relatie met de beheerders (spoorweginfra en materieel) zo in te regelen dat:

- j. per half jaar de bestuurscommissie zich op de hoogte kan stellen van:
 - o het aantal door concessiehouders gemelde veiligheidsincidenten,
 - o locatie bezoeken van de toezichthouder in het kader van de piketdienst ILT (spoor);
 - o resultaten van onderzoeken van substantiële ongevallen en brand;
 - o meldingen van overtredingen en tekortkomingen van de toezichthouder (spoor);
- k. de directie openbaar vervoer van de MRDH, op grond van de in "j" genoemde ontwikkelingen en indien daartoe aanleiding is, in samenspraak met de gemeente verbeteringen kan initiëren en indien nodig verbetervoorstellen kan doen aan de bestuurscommissie;
- l. de beheerder onmiddellijk wordt betrokken bij nieuwe initiatieven in het openbaar vervoer;
- m. kwaliteitsverbetering wordt georganiseerd van de registratie van incidenten en ongevallen, niet alleen binnen de regio maar ook nationaal (zie ook "u").

4.4 Relatie met concessiehouder vervoerder

De relatie met de vervoerders zo in te regelen dat:

- n. per half jaar de bestuurscommissie zich op de hoogte kan stellen van:
 - o het aantal door concessiehouders gemelde veiligheidsincidenten,
 - o locatie bezoeken van de toezichthouder in het kader van de piketdienst ILT (spoor);
 - o resultaten van onderzoeken van substantiële ongevallen en brand;
 - o meldingen van overtredingen en tekortkomingen van de toezichthouder (spoor);
- o. de directie openbaar vervoer van de MRDH, op grond van de in "n" genoemde ontwikkelingen en indien daartoe aanleiding is, in samenspraak met de gemeente verbeteringen kan initiëren en indien nodig verbetervoorstellen kan doen aan de bestuurscommissie;
- p. kwaliteitsverbetering wordt georganiseerd van de registratie van incidenten en ongevallen, niet alleen binnen de regio maar ook nationaal (zie ook "u").

4.5 Relatie met ILT (spoor)

Gegeven de verantwoordelijkheid van de ILT als toezichthouder en verantwoordelijke voor het afgeven van verklaringen t.b.v. indienststellingsvergunning, veiligheidscertificaten en het kunnen aanwijzen van een beheerder, ILT te verzoeken om:

- q. minimaal eenmaal per half jaar een toelichting te geven op de afgegeven signalen, tekortkomingen en overtredingen;
- r. zo nodig extra aandacht te schenken aan bepaalde onderwerpen in haar jaarprogramma dan wel als extra opdracht als daar aanleiding toe is;
- s. in lijn met de procedure "Melden van - en opvolging bij incidenten, onderzoek naar oorzaak en toedracht" ook in de toekomst te vragen de piketdienst op zich te nemen;
- t. ILT bij aanzienlijke incidenten te vragen toe te zien op het onderzoek van de vervoerder/beheerder dan wel de leiding van het onderzoek op zich te nemen.

4.6 Relatie met overige organisaties

Krachten te bundelen op het gebied van veiligheid en hoe deze te bevorderen in het openbaar vervoer, waaronder (maar niet uitsluitend):

- u. in EC-Rail verband als overkoepelend orgaan van opdrachtgevers voor spoorconcessies, in gezamenlijkheid kennis borgen en de kwaliteit van incidenten- en ongevallenregistratie te verbeteren;
- v. met overige opdrachtgevers en in samenspraak met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat eenduidige landelijk Veiligheidskaders en veiligheidsnormering tot stand brengen;
- w. in samenspraak met de CROW, huidige richtlijnen voor de inpassing van openbaar vervoer te actualiseren aan de huidige inzichten. Maar ook valt te denken aan de afstemming met gemeenten over de systeemkenmerken van openbaar vervoer;
- x. SWOV en Veilig Verkeer Nederland te betrekken bij ontwikkelingen in het domein van openbaar vervoer.

Definities

Beheer:	Activiteiten door een asset manager, in algemene zin;
Beheerder:	beheerder van de spoorinfrastructuur (in de zin van de Wet lokaal spoor);
Fysieke 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;
In en rond het OV	Openbaar vervoer staat niet op zichzelf; het bevindt zich in de openbare ruimte en heeft daar direct invloed op;
Openbare weg:	De openbare is een weg die vrij voor ieder toegankelijk is (Wegenwet);
Publieke domein:	Het gebied vrij toegankelijk voor burger en reiziger;
Reiziger:	Een persoon die zich verplaatst tussen twee verblijfsgebieden in;
Reiziger OV:	De burger die gebruikt maakt van het openbaar vervoer. Dit is vanaf het moment dat hij in het station is of op een halte staat met de intentie te gaan reizen met het openbaar vervoer en daarvoor ook geldig ov-chipkaart in bezit heeft tot het moment dat hij het station of de halte weer verlaat;
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 verstoringen. 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;
Sociale veiligheid:	Veiligheidsbeleving van reizigers en personeel in relatie tot de omgeving;
Spoorveiligheid:	Spoorwegveiligheid is het geheel aan maatregelen dat is of wordt getroffen, ter voorkoming van gevaar in en door het spoorstelsel (ProRail). 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 het spoorstelsel;
Strategische asset:	Alle Assets die van wezenlijk belang zijn voor de uitvoering van de Concessie en dientengevolge overgedragen moeten worden naar de volgende concessie (Concessie Rail);
Systeemkenmerk:	Zoals beschreven in notitie Systeemkenmerken in het openbaar vervoer
Veiligheid:	Een toestand waarin systemen, processen, personen of objecten redelijkerwijs beschermd zijn tegen ongelukken, aantasting of schade of de dreiging daarvan (ook wel safety en security inspanningen samen);
Verkeersveiligheid:	De mate waarin verkeersdeelnemers een risico lopen schade, verwondingen op te lopen of de dood te vinden, door deel te nemen aan het verkeer;
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;
Weggebruiker:	In de zin van de RVV 1990: "voetgangers, fietsers, bromfietzers, bestuurders van een gehandicapt voertuig, van een motorvoertuig of van een tram, ruiters, geleiders van rij- of trekdieren of vee en bestuurders van een bespannen of onbespannen wagen".

Afkortingen

ACC	Adaptive Cruise Control
AGV	Automatisch Gestuurde Voertuigen
ALARP	As low as reasonable practicable (wenselijk, haalbaar en betaalbaar). Bij maatschappelijk aanvaardbare kosten wordt een brede afweging gemaakt van kosten en te verwachten veiligheidswinst of -effecten ¹⁹
ATO	Automatic Train Operation
EC-Rail	Expertise Centrum Rail, samenwerking in CROW verband tussen Vervoersregio Amsterdam, Provincie Utrecht en MRDH
HTM	Vervoersbedrijf Haagsche Tramweg Maatschappij
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ITS	Intelligente Transport Systemen
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid
OV	Openbaar vervoer
OVV	Onderzoeksraad voor veiligheid
RET	Vervoersbedrijf Rotterdam Electriche Tram
RVV 1990	Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, Besluit van 26 juli 1990
SWOV	Stichting Wetenschappelijk instituut voor Onderzoek Verkeersveiligheid
VEMT	Veiligheidseisen voor tram- en metrotunnels: aanbevelingen voor kaderstelling en regelgeving, 2002
VRA	Vervoerregio Amsterdam
WIs	Wet lokaal spoor van 10 juli 2013 in gegaan op 1 december 2015
WP 2000	Wet personenvervoer 2000 ingegaan op 14 december 2000 en daar onderliggende besluiten en regelingen

¹⁹ Definitie van Ministerie van Verkeer en Waterstaat juni 2010 Veilig vervoeren, Veilig werken, Veilig leven met spoor
Derde Kadernota Railveiligheid