

Vergaderjaar 2010–2011

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2011

Hierbij ontvangt u de volgende twee rapporten met betrekking tot railveiligheid:

1. Veiligheid in spoortunnels, opgesteld door de inspecties Verkeer en Waterstaat en Openbare Orde en Veiligheid¹, en
2. Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels, opgesteld door Crisislab onder leiding van professor Helsloot van de Universiteit van Amsterdam¹.

Mede namens de minister van Veiligheid en Justitie geef ik in deze brief de hoofdlijnen van de rapporten weer en mijn reactie op de bevindingen.

1. Veiligheid in spoortunnels

Algemeen

Naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens het Algemeen Overleg op 10 september 2009, stelden de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) een vervolgonderzoek in naar de veiligheid van de spoortunnels in Nederland².

De aanleiding voor het onderzoek was het incident op 2 juli 2009 in de Schipholspoortunnel en het onderzoek van de Inspecties naar dit incident. In de brief van 1 april 2010³ en tijdens het Algemeen Overleg op 18 mei 2010⁴ heb ik aangegeven dat het aspect zelfredzaamheid wordt meegenomen in het vervolgonderzoek. Vanwege het cruciale belang van zelfredzaamheid is echter besloten een zelfstandig onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om de zelfredzaamheid van treinreizigers en het treinpersoneel in de eerste tien minuten bij een brand te bevorderen. De twee onderzoeken moeten in deze samenhang worden gezien.

Bevindingen van de Inspecties

De Inspecties onderzochten de spoortunnelveiligheid aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 893, nr. 89.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 893, nr. 101.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 22 026, nr. 319.

1. Voldoen de spoortunnels en het treinmaterieel aan de veiligheidseisen?
2. Zijn de betrokken partijen¹ goed voorbereid op de bestrijding van een incident in een spoortunnel?

De Inspecties constateren dat de infrastructuur en technische voorzieningen in de spoortunnels en het treinmaterieel in grote lijnen voldoen aan de wettelijke eisen, maar signaleren daarbij een aantal tekortkomingen.²

Ook stellen zij dat de spoorpartijen het hoger gelegen veiligheidsambitie-niveau, dat hoger ligt dan wat wettelijk verplicht is, vaak niet halen. Dit heeft deels te maken met het feit dat enkele oudere tunnels niet aan een aantal nieuwe eisen kan voldoen omdat dit forse infrastructurele wijzigingen met zich mee zou brengen.

Ten aanzien van de plannen en procedures ten behoeve van de voorbereiding op de bestrijding van spoortunnelincidenten constateren de Inspecties het volgende:

- plannen en procedures van de betrokken partijen zijn niet altijd op elkaar afgestemd;
- er is sprake van onvolkomenheden bij procedures voor alarmering, treinvrijmaken van de tunnel, aarden bovenleiding en informatieverwerking;
- de Handreiking Voorbereiding Treinincidentbestrijding wordt in beperkte mate gebruikt.³

Verder constateren de Inspecties dat de betrokken partijen (hulpverleners, spoorbeheerders en reizigersvervoerders) weinig aandacht hebben voor het opleiden en oefenen van personeel voor tunnelincidenten.

Deze conclusies kwamen ook uit eerdere onderzoeken, waaronder het onderzoek naar de afhandeling van het incident Schipholspoortunnel op 2 juli 2009. De Inspecties geven aan dat naar hun oordeel de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken onvoldoende zijn opgevolgd. De Inspecties zullen daarom de betrokken partijen individueel aanschrijven over de geconstateerde tekortkomingen en op gezette tijden de voortgang van de te nemen maatregelen meten.

Reactie op de bevindingen van de Inspecties

Uit de bevindingen van de inspecties blijkt dat aan het overgrote deel van de eisen die aan spoortunnels worden gesteld wordt voldaan.

Met betrekking tot het treinmaterieel (ontbrekende noodremoverbrugging en storing in omroepinstallaties) onderschrijf ik de bevindingen van de Inspecties. In het rapport «Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels» wordt aan het belang van deze voorzieningen uitgebreid aandacht besteed.

Van ProRail en NS-Reizigers vernam ik dat partijen sinds het uitbrengen van het rapport (1 april 2010) over het incident in de Schipholspoortunnel verbetermaatregelen hebben getroffen. NS-Reizigers heeft een opleidingsplan opgesteld dat uiterlijk 1 januari 2012 in uitvoering zal worden genomen. Dit betekent dat NS-Reizigers 3 000 machinisten en 3 000 conducteurs, naast de reguliere bijscholing, zal gaan opleiden in hoe te handelen bij incidenten in spoortunnels. Dit vergt een forse logistieke inspanning van NS-Reizigers.

ProRail heeft de plannen en procedures voor de calamiteitenbestrijding in 2010 geactualiseerd. Alle plannen, behoudens die van de Willemsspoortunnel te Rotterdam en de spoortunnel te Rijswijk zijn afgestemd met de

¹ Partijen: ProRail, NSR/Hispeed, Veiligheidsregio's, Politieregio's en Gemeenten.

² A) Ten aanzien van de technische voorzieningen in de spoortunnel:

- aanduidingen van de nooduitgangen zijn niet in alle gevallen zichtbaar geplaatst
- de kwaliteit van de vluchtpaden is niet altijd adequaat
- zwerfvuil is gesignaleerd in tunnelbuizen en op het spoor

B) Ten aanzien van het treinmaterieel:

- noodremoverbrugging wordt (nog) niet eenduidig toegepast
- niet al het treinmateriaal voldoet aan de TSI-eisen van brandwerendheid
- de omroepinstallaties functioneren niet altijd voldoende

³ Handreiking voorbereiding treinincidentbestrijding, Nederlands Instituut Fysiek Veiligheid 2011. Deze handreiking heeft als doel: bevordering van de afstemming tussen de spoorbranche en de overheidshulpdiensten bij de voorbereiding op de gezamenlijke treinincidentbestrijding..

veiligheidsregio's. De afstemming voor deze laatste twee tunnels geschiedt op korte termijn.

De Inspecties konden in hun rapport geen rekening houden met de bovenstaande initiatieven en maatregelen, omdat deze ten tijde van het onderzoek nog niet allemaal geïmplementeerd en geborgd waren. De Inspecties constateren dat de veiligheidsambities van spoorpartijen nog niet zijn verwezenlijkt. Ten aanzien van deze ambities, die hoger liggen dan de wettelijke eisen, acht ik het acceptabel dat deze nagestreefd worden in een traject van permanente verbetering, daarbij rekening houdend met de veiligheidswinst, de praktische haalbaarheid en de kosteneffectiviteit.

Ik concludeer dat de infrastructuur van de spoortunnels en het treinmaterieel voldoen aan de normen. Resterende aandachtspunten worden door de spoorpartijen meegenomen in hun verbeterprogramma's en door de Inspectie Verkeer en Waterstaat gevolgd.

De gemeente Haarlemmermeer geeft bij navraag aan dat, o.a. met betrekking tot de Schipholspoortunnel, de samenwerking tussen de meldkamers en de procedures zijn verbeterd. In oktober 2011 wordt dit getest in een operationele oefening in de tunnel. Echter, het algemene beeld van de Inspecties dat de plannen en procedures niet altijd op elkaar zijn afgestemd en dat de betrokken partijen weinig aandacht hebben voor opleiding en oefening zijn uiterst belangrijk en onderschrijf ik volledig. Daarom heb ik samen met de minister van Veiligheid en Justitie de volgende acties ingezet:

- het opstellen en implementeren van het Convenant sector Spoor (zie hieronder);
- het onderzoek «Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels» en de implementatie van de onderzoeksresultaten (zie onder 2).

De noodzakelijke verbeteringen zullen plaats vinden binnen deze twee kaders.

Convenant sector Spoor

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie voert het Veiligheidsberaad het project «Vitale Partnerschappen in Veiligheid» uit. De resultaten van dit project zijn landelijke convenanten per vitale sector over de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Veiligheidsregio's stellen op basis van deze documenten samenwerkingsovereenkomsten op met de vitale sectoren.

Op dit moment wordt het convenant tussen veiligheidsregio's, politieregio's, KLPD en de sector Spoor ontwikkeld. Als uitgangspunt voor een uniforme samenwerking worden landelijke richtlijnen gehanteerd zoals de Handreiking voorbereiding treinincidentbestrijding (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2011). Bij de ontwikkeling en implementatie van het convenant zullen de bevindingen van de Inspecties en de resultaten van het onderzoek Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels toegepast worden. Het doel is praktijkgerichte operationele voorbereiding (in tegenstelling tot omvangrijke plannen) gebaseerd op wetenschappelijk bevindingen zoals weergegeven in het onderzoek naar zelfredzaamheid.

2. Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels

De ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie verzochten in november 2010 het Platform Transportveiligheid onderzoek in te stellen naar de verbetermogelijkheden van de zelfredzaamheid van treinreizigers en treinpersoneel in de eerste tien minuten van een brand in een spoortunnel.

Het onderzoek is uitgevoerd door Crisisslab, onder leiding van professor Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Door een stuurgroep met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen¹ zijn de vijf aanbevelingen uit het onderzoek overgenomen.

1. Voorkom evacuatie uit een spoortunnel door voor de tunnel te stoppen, verder te rijden tot een perron of door de tunnel uit te rijden. Wijzig daarom de procedure calamiteitenbestrijding in een spoortunnel zodanig dat in geval van een brandmelding de bovenleiding niet automatisch wordt afgeschakeld, maar slechts indien de leidinggevende van de brandweer daar om vraagt. Maak aan passagiers en treinpersoneel duidelijk dat de noodrem tijdens een brand in een tunnel niet gebruikt moet worden. Zonodig gebruikt de machinist de noodremoverbrugging.
2. Minimaliseer de communicatie tussen rijdend personeel onderling en met de treindienstleiding. De besluitvorming bij een brand in een spoortunnel moet zoveel mogelijk gedecentraliseerd zijn naar de machinist van de incidenttrein. Het rijdend personeel dient dit uitgebreid te oefenen in de simulator
3. Wanneer de incidenttrein in een spoortunnel niet verder kan rijden, vindt redding(=evacuatie) plaats door treinreizigers en treinpersoneel. Men verlaat de trein zo ver mogelijk van het gevaarpunt af en vervolgens verlaat men zo snel mogelijk de tunnel.²
4. Communiceer het gevaar voorafgaand en tijdens een brand. Reserveer voor treinpersoneel jaarlijks tijd (bijvoorbeeld de jaarlijkse instructiedagen) om de generale principes van een evacuatie in een spoortunnel aan te leren en te trainen. En maak van evacuatie in een spoortunnel een zelfstandig onderdeel van het reguliere opleidingstraject. Richt de instructies op de vaste groep treinreizigers die dagelijks door een tunnel reist. Benader deze actief met de evacuatieprocedure en maak gebruik van evacuatiestickers in de trein.³
5. Communiceer het handelingsperspectief voor een brand in een spoortunnel voorafgaand en tijdens de brand. Leidt treinpersoneel en de treinreizigers op met het handelingsperspectief «evacueren door de trein». Het gaat erom dat zij weten wat te doen bij een brand in een spoortunnel. Alarmeer en informeer reizigers tijdens een calamiteit in de spoortunnel via het luidsprekersysteem. Oefen het treinpersoneel met het geven van de waarschuwing- en evacuatie-instructie via het luidsprekersysteem. Verminderd zelfredzamen zijn zelf verantwoordelijk voor hun evacuatie en dienen actief om hulp te vragen indien zij niet zelfstandig de instructies kunnen opvolgen. Breng de specifieke instructies voor verminderd zelfredzamen onder de aandacht via «NS assistentieverlening» en via verenigingen van verminderd zelfredzamen.

Ik vind deze aanbevelingen bijzonder waardevol en zal de betrokken partijen opdragen hieraan uitvoering te geven. Daarmee wordt naar mijn mening ook recht gedaan aan de bevindingen van de Inspecties en de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid bij hun rapporten/onderzoeken rond de veiligheid van spoortunnels.

De heer Zonneville, burgemeester van Leiderdorp en voorzitter van de stuurgroep «Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels», heeft mij meegedeeld dat de uitgangspunten in het rapport door alle in de stuurgroep deelnemende partijen worden onderschreven. Iedereen heeft zijn medewerking toegezegd aan de uitvoering en implementatie van de uitwerkingssuggesties.

Ik ga dan ook gaarne in op het voorstel van de voorzitter om de voortgang van de uitwerking te laten monitoren door de stuurgroep en mij hierover te berichten.

¹ Platform Transportveiligheid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Veiligheid en Justitie, ProRail, NS-Reizigers, NS-HiSpeed, FNV Bondgenoten Spoor, ROVER en CG-Raad.

² Onderzocht dient te worden welke invloed langsventilatie heeft op de stratificatie in bijvoorbeeld de Schiphol spoortunnel om zo te bepalen op welke wijze ventilatie zelfredzaamheid maximaal kan ondersteunen.

³ Tevens wordt de suggestie gedaan de reizigers te informeren door een automatisch bericht vooraf bij elke rit door een spoortunnel. En de evacuatie te oefenen in een digitale leeromgeving.

Derde Kadernota Railveiligheid

In de Derde Kadernota Railveiligheid¹ is de afspraak neergelegd dat er gewerkt gaat worden aan een eenduidig en samenhangend veiligheidskader voor spoortunnels.

Het resultaat daarvan zal zijn dat in de praktijk de veiligheidsrisico's met betrekking tot spoortunnels van zowel het bouwwerk als het gebruik ervan in voldoende mate worden beheerst en dat de betrokken partijen zijn voorbereid op noodsituaties in tunnels en in staat zijn om de gevolgen daarvan te beperken en te bestrijden. Door adequaat toezicht en monitoring van de voortgang van te nemen maatregelen en door implementatie van aanbevelingen uit onderzoeken is er sprake van continu inzicht in de veiligheid van spoortunnels en kan de veiligheid van de treinreizigers geborgd worden.

In dit kader vonden het onderzoek Veiligheid in spoortunnels en het onderzoek Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels plaats.

Conclusies

De bovengenoemde ontwikkelingen zal ik met mijn collega van Veiligheid en Justitie intensief volgen en waar nodig stimuleren. Het Platform Transport Veiligheid zullen we verzoeken deze ontwikkelingen te faciliteren en de afstemming tussen de spoorbranche en de veiligheidsregio's te bevorderen.

Verder zal de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de voortgang van de aspecten planvorming, opleiden en oefenen structureel volgen in haar toezichtprogramma «Staat van de rampenbestrijding».

Ik benadruk hier nogmaals dat de betrokken spoorpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse uitvoering van de spoorveiligheid. Indien de spoorpartijen en de veiligheidsregio's de eerdergenoemde acties uitvoeren en de Inspecties de voortgang bewaken zal de veiligheid op het spoor en in het bijzonder in spoortunnels verbeteren. Concreet gaat het daarbij om het bereiken van de volgende doelen:

- opheffen van de door de Inspecties gesignaleerde tekortkomingen;
- vergroten van de zelfredzaamheid van treinreizigers en treinpersoneel door uitvoering en implementatie van de aanbevelingen uit het rapport «Zelfredzaamheid bij brand in spoortunnels»;
- ontwikkelen en implementeren van het convenant tussen veiligheidsregio's, politieregio's, KLPD en de sector Spoor.

Niettegenstaande bovenstaande verbeterpunten constateer ik dat de veiligheid in spoortunnels goed geborgd is en dat alle partijen zich maximaal inspannen en zullen blijven inspannen om de veiligheid van de treinreizigers te waarborgen en verder te verbeteren.

Ik zal de Kamer informeren over de voortgang van de bovengenoemde acties in de Trendanalyse Railveiligheid 2011.²

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

¹ Juni 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 893, nr. 106.

² De Trendanalyse Railveiligheid geeft een beeld van de veiligheid op het spoor aan de hand van de in de Derde Kadernota Railveiligheid genoemde indicatoren.