

Spoorincidentbestrijding in Nederland, visie en aanpak

programma "Samen werken aan veilig spoor"

opsteller: Reinier Boeree (programmamanager)
versie 2.0, 27 december 2017

route

	behandeldatum	versie
VMO-spoor	0410 2017	versie 0.8/ d.d. 1809 2017
Brandweer NL - Programmaraad Incidentbestrijding	0311 2017	versie 1.01
SO-spoor	01 12 2017	versie 1.05
VMO-spoor	10 01 2018	versie 2.0

Inhoud

1.	Inleiding.....	1
2.	Ambitie: landelijke aanpak.....	2
3.	Het programma “Samen werken aan veilig spoor”	2
3.1.	De overlegstructuur.....	3
3.2.	Een afgesproken en duidelijke rolverdeling in de samenwerking	3
3.3.	Tijdige en adequate informatie-uitwisseling	3
3.4.	De vakbekwaamheid van overheidshulpverleners.....	3
3.5.	Het borgen van gemaakte afspraken: “nakoming”	4
4.	Effecten	4
5.	Tijdplanning en route voor besluitvorming.....	4

1. Inleiding

Per jaar zijn er circa 6000 incidenten op het spoor¹. Het grootste deel daarvan betreft technische storingen en wordt opgelost binnen de structuur van ProRail. Bij brand, aanrijdingen, incidenten met gevaarlijke stoffen of bij terroristische dreiging is inzet van brandweer, geneeskundige hulpverlening en/of politie aan de orde.

De Politie is belast met de opsporing van mogelijk strafbare feiten, maar heeft ook een belangrijke taak als het gaat om afzetten, afschermen en verkeersregeling.

Oogmerk is steeds de zorg voor de slachtoffers, het stabiliseren van het incident, de omgevingseffecten beperken, het vervoer van gestrande reizigers en het herstel van de dienstregeling.

De overheidshulpdiensten voeren daarbij hun wettelijke taken uit, ProRail Incidentbestrijding doet dit op basis van de Spoorwegwet. ProRail stuurt daarbij de 'spoorse' processen aan, waaronder het vrijmaken van de spoorbaan, het herstellen van het treinverkeer en het faciliteren van overheidshulpdiensten met specifieke kennis, materialen en materieel.

Om deze incidentbestrijding goed uit te voeren is samenwerking en afstemming tussen de hulpdiensten en ProRail essentieel. Bovendien nodigt doordenking van de incidentbestrijding uit tot samenwerking bij risicobeheersing, bij de voorbereiding op de incidentbestrijding, bij de risico- en crisiscommunicatie en bij evaluaties, kortom de hele spoor-veiligheidsketen.

Veiligheidsbeheersing gaat over risicobeheersing en crisisbeheersing en komt tot uiting in de veiligheidsketen. De veiligheidsketen bestaat uit de elementen: proactie, preventie, preparatie, repressie en evaluatie (nazorg). Risicobeheersing heeft betrekking op proactie en preventie. Crisisbeheersing op preparatie, repressie en evaluatie.

Vervoerders en ProRail functioneren landelijk, maar dat geldt momenteel niet voor de afstemming over de spoor-veiligheidsketen. Deze afstemming vindt lokaal of regionaal plaats, veelal rondom specifieke objecten en kunstwerken. Er gaat hierdoor veel energie verloren en de kwaliteit is wisselend. De samenwerking tussen ProRail en hulpdiensten is vastgelegd in regionale convenanten spoor, in de veiligheidscontracten HSL en Betuweroute, gebruiksvergunningen, aanwijsbeschikkingen en in de Handreiking voorbereiding spoorincidentbestrijding. Wat partijen concreet van elkaar kunnen verwachten en nodig hebben bij de (voorbereiding op) spoorincidentbestrijding is echter niet uitgewerkt.

Het meest verrekende overlegcircuit op dit moment betreft de HSL-Zuid en de Betuweroute. Hiervoor is het 'Veiligheidsmanagementoverleg-spoor' (VMO-spoor) ingericht, waaraan zijn verbonden de acht veiligheidsregio's langs de HSL-Zuid en Betuweroute, ProRail, de Nationale Politie en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het ministerie vindt het van groot belang dat partijen komen tot goed werkbare afspraken op het gebied van veiligheid en samenwerking bij spoorincidentbestrijding. Daarnaast is het ministerie de financier van de operationele brandweerteams welke de veiligheid van de bovenleiding kunnen testen van HSL-zuid en Betuweroute.

In het VMO-spoor is besloten om de werking van dit VMO-spoor te verbreden tot alle spoor in de acht regio's.

¹ <https://www.prorail.nl/reizigers/veiligheid/veilig-treinverkeer>

2. Ambitie: landelijke aanpak

Het VMO-spoor heeft de ambitie om het overleg te gaan verbreden naar alle 25 Veiligheidsregio's in Nederland.

De ambitie van het VMO-spoor is om de veiligheid op het spoor en de effectiviteit van de incidentbestrijding in het hele land te versterken. Dit gebeurt door het gezamenlijk bevorderen en verbeteren van: de operationele voorbereiding, een veilige en effectieve incidentbestrijding², incidentevaluatie, risicobeheersing, risico- en crisiscommunicatie en noodzakelijke samenwerking.

In dit kader is VMO-spoor het programma "Samen werken aan veilig spoor" gestart. Het programma wordt ondersteund, door het Instituut Fysieke Veiligheid. Het VMO-spoor functioneert nu nog voor de acht veiligheidsregio's langs de HSL en Betuweroute, maar nodigt de 17 andere veiligheidsregio's uit om aan te sluiten.

3. Het programma "Samen werken aan veilig spoor"

Het programma is voorsnog gericht op de (voorbereiding) op spoorincidentbestrijding. De samenwerking op incidentbestrijding kan later worden uitgebouwd naar de hele veiligheidsketen.

Leidend is de volgende visie:

Spoorincidentbestrijding vindt in 2021 plaats in goede samenwerking en op basis van een afgesproken rolverdeling tussen de overheidshulpdiensten en de 'spoorse' partijen.

Tijdige, adequate informatie-uitwisseling en vakbekwaamheid op het gebied van spoorincidentbestrijding zijn hierbij kritische succesfactoren voor een veilig en effectief optreden.

Gezien deze visie en de kritische succesfactoren zijn de pijlers van het programma:

1. een werkende overlegstructuur, waarbij alle partijen op het juiste niveau vertegenwoordigd zijn.
2. een afgesproken en duidelijke rolverdeling in de samenwerking.
3. tijdige en adequate informatie-uitwisseling
4. vakbekwaamheid op het gebied van spoorincidentbestrijding (voldoende kennis en vaardigheid: opleiding, bijscholing, trainen en oefenen)
5. het borgen van gemaakte afspraken: "Nakoming"

Het programma gaat daarbij uit van een zoveel als mogelijk generieke benadering van de incidentbestrijding en voorbereiding daarop, waarbij het spoor-specifieke tot het noodzakelijke beperkt blijft. De ervaring leert dat een veelheid van bijzonderheden niet door grote groepen kan worden geleerd en dat het nog lastiger is om deze kennis en vaardigheden te onderhouden. Bezien wordt hoe benodigde specifieke kennis en vaardigheden het beste kunnen worden belegd en geborgd.

In de bijlagen zijn de genoemde onderwerpen kort uitgewerkt.

Bij de uitwerking van genoemde pijlers worden werkgroepen ingezet, samengesteld uit deskundigen van brandweer en ProRail. Ook vertegenwoordigers van de politie en GHOR zullen deelnemen. Bij het uitnodigen van

² De uitvoering van incidentbestrijding, risico- en crisiscommunicatie is een verantwoordelijkheid van de daarmee belaste partijen

deskundigen is er oog voor een spreiding over het land. Tijdens het werk wordt goede afstemming gehouden met de Programmaraden Incidentbestrijding en Vakbekwaamheid.

3.1. DE OVERLEGSTRUCTUUR

Voor de voorbereiding en afhandeling van incidenten op het spoor zijn “Convenanten voor samenwerkingsafspraken tussen veiligheidsregio’s, Politie en ProRail” afgesloten. Deze convenanten bevatten echter geen overlegmodel.

De overlegstructuur rond HSL-zuid en Betuweroute, met acht veiligheidsregio’s, is gebaseerd op zogenaamde Veiligheidscontracten. De overlegstructuur is in middels aangepast en bestaat uit een Veiligheidsmanagementoverleg-spoor (VMO-spoor) op strategisch niveau en een Samenwerkingsoverleg-spoor (SO-spoor) op tactisch niveau.

De inzet van het programma “Samen werken aan veilig spoor” is om te komen tot “Samenwerkingsafspraken tussen veiligheidsregio’s, Politie en ProRail met betrekking tot de Hoofdspoorweginfrastructuur”, die in de plaats komen van de convenanten en veiligheidscontracten. Inhoudelijk zijn er veel overeenkomsten. In de nieuwe aanpak echter ligt de nadruk op samenwerking inclusief het overeengekomen overlegmodel (VMO/SO-spoor) en gaat het om de gehele Hoofdspoorweginfrastructuur³ en de gehele veiligheidsketen. Specifieke afspraken over HSL en Betuweroute worden in een artikel van de Samenwerkingsafspraken vastgelegd.

Daarnaast wordt vastgelegd hoe de gemaakte afspraken worden geborgd (‘nakoming’)

De ambitie van VMO-spoor is dat eind 2018 alle 25 veiligheidsregio’s zijn aangesloten bij het overleg. De samenstelling van het VMO-spoor en het SO-spoor wordt daarop dan aangepast.

3.2. EEN AFGESPROKEN EN DUIDELIJKE ROLVERDELING IN DE SAMENWERKING

De basis voor een goede invulling van spoorincidentbestrijding ligt in een optimale operationele samenwerking en naadloze aansluiting tussen enerzijds openbare hulpverleningsdiensten (brandweer, politie en GHOR) en anderzijds ProRail Incidentenbestrijding (ICB), bij de (voorbereiding op) incidentbestrijding. Het betekent voor de brandweer en voor ProRail ICB dat opkomsttijden⁴, specialismen en materieel op elkaar moeten aansluiten.

Dit vergt in elk geval nader onderzoek en afstemming.

Het in kaart brengen van het ‘spoorrisicoprofiel’ moet duidelijk maken waar de risico’s op het spoor liggen en wat deze risico’s zijn.

3.3. TIJDIGE EN ADEQUATE INFORMATIE-UITWISSELING

Een goede informatievoorziening is van groot belang om effectief en veilig op te kunnen treden. Het gaat om de informatie-uitwisseling tussen:

- GMK en de meldkamer spoor (Regionaal / Landelijk Operationeel Centrum)
- de OVD-OHD en OVD-Rail
- ROC/meldkamer spoor en voertuigen die ter plaatse gaan.

Deze lijnen van informatie-uitwisseling zullen elk nader worden onderzocht met het oog op mogelijke verbeteringen.

3.4. DE VAKBEKWAAMHEID VAN OVERHEIDSHULPVERLENERS

Alle regio’s in Nederland hebben spoor op hun grondgebied en vele hulpverleners kunnen te maken krijgen met spoorincidenten. Wanneer is een hulpverlener vakbekwaam om op te treden bij spoorincidenten? Hulpverleners worden opgeleid, getraind en geoefend om op basis van generieke principes, bij zeer verschillende typen incidenten te worden ingezet (basiskennis en –vaardigheden).

³ Hoofdspoorweginfrastructuur is een begrip uit de Spoorwegwet (artikel 1 en 2) . Feitelijk de spoorwegen waar de staat rechthebbende is.

⁴ De opkomsttijd van ProRail ICB varieert nu van 5 tot 90 minuten, afhankelijk van de locatie.

Kenmerkende scenario's op het spoor zijn: brand, hulpverlening en gevaarlijke stoffen. Deze scenario's maken in algemene zin deel uit van de les- en leerstof van de brandweer en worden beoefend in het reguliere oefenprogramma. Voor spoorincidentbestrijding wordt hierbij zoveel mogelijk aangesloten. De vraag is welke aanvullende kennis- en vaardigheden nodig zijn om vakbekwaam te worden op het gebied van spoorincidentbestrijding op de niveaus manschap, bevelvoerder en OVD en hoe hier invulling aan kan worden gegeven. Dit moet worden benoemd en moet tevens leiden tot een voorstel voor het vakbekwaam worden en blijven.

Onderzocht wordt of politie en geneeskundige hulpverlening bij spoorincidentbestrijding kunnen volstaan met hun gebruikelijke werkwijzen of dat hierin aanpassingen/ verbeteringen nodig zijn.

Deze partijen zijn aangesloten bij het VMO-spoor/ SO-spoor en zullen deelnemen aan de werkgroepen.

3.5. HET BORGEN VAN GEMAAKTE AFSPRAKEN: "NAKOMING"

In de Samenwerkingsafspraken wordt expliciet vastgelegd hoe de gemaakte afspraken worden geborgd en hoe en wat daarover wordt gerapporteerd.

4. Effecten

Verwacht wordt een versterking van de veiligheid op het spoor en de effectiviteit van de spoorincidentbestrijding. Dit wordt bereikt door een optimale en structurele samenwerking tussen ProRail, Brandweer, Politie en GHOR op basis van (landelijke) afspraken. Door duidelijk te maken wat nodig is om vakbekwaam te worden en te blijven op het gebied van spoorincidentbestrijding kunnen opleidingen, trainingen en oefeningen veel doelgerichter worden ingevuld. Daar staat tegenover dat veiligheidsregio's zich committeren aan de te formuleren minimumeisen van vakbekwaamheid door deze te verwerken in opleidingen, trainingen en het oefenprogramma. Duidelijk moet worden welk type oefeningen ook buiten het spoor kunnen worden georganiseerd (oefenalternatieven). De benodigde aanvullende kennis en vaardigheden voor hulpverleners op het gebied van spoorincidentbestrijding zullen worden getoetst op werkbaarheid, proportionaliteit en belastbaarheid. Het IFV zal na besluitvorming over de benodigde kennis en vaardigheden op het gebied van spoorincidentbestrijding, de les- en leerstof moeten aanpassen.

5. Tijdplanning en route voor besluitvorming

De eerste opbrengsten van de werkgroepen die aan de slag gaan met de beschreven aanpak, worden verwacht in de periode januari-maart 2018. De periode maart-augustus 2018 wordt benut voor een verdieping. Dit zal voorstellen voor verbetering opleveren, zowel voor de brandweer als voor ProRail en de Landelijke Meldkamerorganisatie. In het VMO-spoor wordt bekeken hoe deze voorstellen op juiste wijze in de verschillende organisaties in besluitvorming kunnen worden gebracht.

- Veiligheidsregio's: Raad Directeuren Veiligheidsregio's
- Brandweer: Raad van Brandweercommandanten/ Programmaraden
- Politie: via vertegenwoordiger Nationale Politie in VMO-spoor
- GHOR: n.t.b.
- ProRail: via vertegenwoordiger ProRail in VMO-spoor.

Elk orgaan kent uiteraard haar eigen accenten wat betreft de inhoud en focus van de besluitvorming.