



Resultaten thema-actie verkenning overvolle treinen

Naleving van artikel 26 Verordening 1371/2007
(reizigersrechten spoor)

Versie

Datum	23 augustus 2012
Status	Definitief



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Rail en Wegvervoer

Nieuwe Uitleg 1, Den Haag

T 088 489 00 00

www.ilent.nl

@InspectieLenT

Versie

1.1



Samenvatting

De ILT concludeert dat vervoerders, mede in verband met overvolle treinen maatregelen treffen om de persoonlijke veiligheid van reizigers te waarborgen en daarmee voldoen aan artikel 26 van de Reizigersverordening. Er zijn twee verbeterpunten. Vervoerders kunnen zelf meer actie ondernemen dan ze nu doen om ervoor te zorgen dat de reizigers zich beter verdelen over de trein. Daarnaast zijn in sommige treinen geen voorzieningen aanwezig waar reizigers zich aan kunnen vasthouden als ze moeten staan. Dat levert risico's op.

Er zijn signalen uit uiteenlopende bronnen over overvolle treinen. Er wordt geklaagd door reizigers en personeel en vakbonden spreken hun zorg uit over volle treinen. Zowel in de media als in de politiek wordt aandacht besteed aan overvolle treinen. Ook de ILT ontvangt signalen. Omdat ILT voorlopig als toezichthouder voor de naleving van de EU verordening voor de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer is aangewezen, is deze thema-actie uitgevoerd. Artikel 26 van deze verordening stelt regels om de gezondheid en veiligheid van reizigers te waarborgen, ook bij volle treinen. Aan de hand van de resultaten van deze thema-actie willen we verkennen of spoorvervoerders artikel 26 naleven. We willen nagaan of spoorvervoerders er genoeg aan doen om overvolle treinen te voorkomen en ervoor zorgen dat er geen nadelige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid ontstaan.

We zijn aan de hand van schriftelijke vragen en mondelinge interviews nagegaan wat de belangrijkste reizigersvervoerders doen om de persoonlijke veiligheid en gezondheid van reiziger te waarborgen bij overvolle treinen. Gebleken is dat de vervoerders goed weten welke treinen op welk moment overvol zijn. Ook concessieverleners zien daarop toe.

Vervoerders treffen maatregelen om overvolle treinen te voorkomen. Bijvoorbeeld door de inzet van extra treinen en door te sturen op betere verdeling van de reizigers over de trein. Met name voor wat betreft dat laatste hebben we de indruk dat vervoerders meer actie kunnen ondernemen. Het lukt niet altijd om volle treinen te voorkomen. Daarom treffen vervoerders maatregelen om de veiligheid en gezondheid van reizigers te waarborgen in geval van volle treinen. Vervoerders maken afspraken met openbare autoriteiten over het in noodsituaties ontruimen van treinen in tunnels. Er zijn maatregelen getroffen om de luchtkwaliteit in treinen te waarborgen. Die maatregelen zijn berekend op overvolle treinen. Bij een dreigende epidemie of pandemie nemen vervoerders maatregelen in overleg met openbare autoriteiten. Ook hebben vervoerders maatregelen getroffen om de sociale veiligheid van reizigers te waarborgen.



Inhoud

Colofon—3

Samenvatting—4

1 Inleiding—6

1.1 Aanleiding—6

1.2 Doel—6

1.3 Aanpak—7

2 Beantwoording onderzoeksvragen—8

2.1 Wat is bekend over de bezetting van treinen?—8

2.2 Worden maatregelen getroffen om de veiligheid en gezondheid in volle treinen te borgen en welke zijn dat?—9

2.3 Welke andere activiteiten worden ondernomen in verband met artikel 26?—11

3 Conclusies—12



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Klachten over overvolle treinen is een regelmatig terugkerend onderwerp. We weten dat reizigers en personeel in verband hiermee klagen over gebrek aan comfort. Ook wordt door personeel en vakbonden zorg uitgesproken over de veiligheid. Of er werkelijk sprake is van onveiligheid voor treinreizigers is niet duidelijk.

De verordening die de rechten voor reizigers in het treinverkeer vastlegt¹ kent een bepaling (artikel 26) die zich richt op de verplichting van de betreffende bedrijven (vervoerders en stationsbeheerders) om passende maatregelen te nemen om de persoonlijke veiligheid van reizigers in de spoorwegstations en treinen te garanderen.

“In overeenstemming met de openbare autoriteiten nemen spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en stationsbeheerders passende maatregelen op hun onderscheiden verantwoordelijkheidsgebieden en stemmen zij deze af op het door de openbare autoriteiten vastgestelde veiligheidsniveau om de persoonlijke veiligheid van de reizigers in de spoorwegstations en de treinen te garanderen, en om de risico's te beheersen. Ze werken samen en wisselen informatie uit over beste praktijken inzake de preventie van handelingen die het veiligheidsniveau kunnen verslechteren.”

(Artikel 26 verordening 1371/2007)

Artikel 26 uit de verordening richt zich dus op passende maatregelen om de persoonlijke veiligheid van reizigers te garanderen. In verband met overvolle treinen valt hierbij onder andere te denken aan de zorg voor voldoende zuurstof, het voorkomen van zakkenrollen, maar ook aan ontruiming in geval van een calamiteit.

1.2 Doel

Aan de hand van deze thema-actie willen we verkennen op welke wijze vervoerders invulling hebben gegeven aan de verplichtingen uit dat artikel 26. Vervolgens beoordelen we of vervoerders daarmee voldoende invulling geven aan de op hen rustende verplichting uit artikel 26.

Daarom moet deze thema-actie de volgende vragen beantwoorden:

1. Wat is bekend over de bezetting van treinen?
2. Worden maatregelen getroffen om de veiligheid en gezondheid in volle treinen te borgen en welke zijn dat?
3. Welke andere activiteiten worden ondernomen in verband met artikel 26?

Voordat we de vragen beantwoorden gaan we nader in op wat we verstaan onder een overvolle trein. Het is lastig exact te definiëren wat nu precies een overvolle trein is. Dat is voor deze thema actie ook niet nodig. Voor deze thema actie beschouwen we een trein overvol als er meer reizigers in de trein aanwezig zijn dan de norm in de betreffende concessie aangeeft.

¹ Verordening (EG) Nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad, van 23 oktober 2007, betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer.



1.3 Aanpak

We hebben op 21 maart 2012 de belangrijkste reizigersvervoerders op hoofdspoorwegen² een brief gestuurd met daarin een aantal vragen over de wijze waarop men invulling heeft gegeven aan de verplichtingen uit artikel 26 van verordening 1371/2007, gericht op het thema volle treinen.

We hebben de volgende vragen gesteld:

- a) Heeft u de in artikel 26 bepaalde maatregelen getroffen?
- b) Welke maatregelen betreft het en met welke openbare autoriteiten heeft u hierbij betrokken?
- c) Heeft u specifiek voor het onderwerp overvolle treinen maatregelen getroffen en welke zijn dat?
- d) Op welke wijze werkt u samen met de infrabeheerder, stationsbeheerder en de openbare autoriteiten?
- e) Hoe wisselt u met de infrabeheerder, stationsbeheerder en de openbare autoriteiten informatie uit en welke informatie betreft het?

Aan de hand van de antwoorden van de vervoerders hebben we in mei en juni met alle vervoerders, uitgezonderd Syntus, gesprekken gevoerd en nadere vragen gesteld, mede aan de hand van bevindingen uit eigen inspecties. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt en is door vervoerders informatie opgestuurd. Daarnaast hebben we met ROVER gesproken en inzage gekregen in de bij ROVER aanwezige informatie over overvolle treinen.

Zienswijzen

Een concept van dit rapport is aan de vervoerders en ROVER gestuurd. De HSA, NS, Arriva, Connexxion en Veolia hebben gereageerd:

- HSA heeft geen opmerkingen ten aanzien van het concept.
- NS merkt op dat het algemene beeld is dat het onderscheid tussen comfort en veiligheid scherper had moeten worden neergezet. De opmerkingen van NS op de concepttekst zijn grotendeels overgenomen.
- Arriva wil twee punten met betrekking tot de volle treinen benadrukken: reizigers laten zich niet sturen voor wat betreft de te kiezen zitplaats en de te kiezen trein; de infrastructuur (stations, perronlengte, enzovoorts) moet worden gezien als de meest bepalende factor in verband met de spreiding van reizigers.
- Connexxion en Veolia hebben geen opmerkingen over de inhoud van het rapport.

² Het betreft NS Reizigers, NS Hispeed, Veolia Transport, Arriva, Connexxion en Syntus.



2 Beantwoording onderzoeksvragen

2.1 Wat is bekend over de bezetting van treinen?

Welke normen zijn gesteld?

Concessieverleners stellen normen voor de bezetting van treinen. Er zijn verschillende verleners van concessies voor openbaar vervoer over het spoor in Nederland³. De normen voor de maximale bezetting lopen daardoor uiteen.

Voor regionale vervoerders is de bezettingsnorm in de spits in het algemeen gesteld op 115% per trein. Dat wil zeggen dat 15% van de reizigers in de spits geen zitplaats hoeft te kunnen vinden. Buiten de spits moet het voor alle reizigers mogelijk zijn om een zitplaats te vinden. In de concessie van NS Hispeed wordt een norm gehanteerd dat per trein een kans van 98% op een zitplaats geboden wordt. NS moet, zo is in de concessie bepaald, in het vervoerplan een prestatie-indicator voor de beschikbaarheid van zitplaatsen geven. NS geeft aan een stelsel van drie comfortnormen (comfortabel, vol en acceptabel) aan te houden. De norm die van toepassing is, is afhankelijk van de volgende factoren:

- Of het om spits- of daluren gaat;
- Of het om een sprinter of intercity gaat;
- Of het om een traject gaat waarbij meer of minder dan vier treinen per uur rijden;
- Of het om eerste of tweede klas gaat

Wordt gecontroleerd op de normen?

De meeste vervoerders controleren zelf of aan de norm wordt voldaan. De wijze van controle loopt nogal uiteen. Soms ook controleert de concessieverlener. Bij de concessie van Arriva controleert de concessieverlener. Arriva voert daarnaast zelf tellingen uit. Connexxion maakt gebruik van tellingen aan de hand van ingecheckte OV Chipkaarten, naar aanleiding van klachten of signalen van het personeel. Dat geeft volgens Connexxion een betrouwbaar beeld. NS geeft aan gebruik te maken van meldingen van personeel en reizigers. NS Reizigers maakt daarnaast, evenals en NS Hispeed gebruik van tellingen van conducteurs en trainmanagers. Veolia zegt geen stelselmatige controles op bezetting uit te voeren. Er loopt een experiment op de baanvakken waar Veolia Transport rijdt om aan de hand van het wegen van het gewicht van de trein een betrouwbare inschatting te doen van de bezetting ervan.

Volgens vervoerders baseren concessieverleners zich voornamelijk op de tellingen op de bezetting van treinen die vervoerders zelf uitvoeren. Van mogelijke malus regelingen uit de verschillende concessies wordt nauwelijks gebruik gemaakt door de concessieverleners, zo geven vervoerders aan.

Wat is het beeld dat we hebben?

Algemeen wordt door de vervoerders aangegeven dat er geen structureel probleem is met overvolle treinen. Treinen zijn soms vol, zeker in de spits. Dat houdt in dat alle zitplaatsen bezet zijn en reizigers moeten staan. Treinen waarbij alle zitplaatsen

³ De concessie voor het hoofdrailnet is verleend aan NS en wordt verleend door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Voor de diensten op de hogesnelheidslijn heeft de Minister HSA concessie verleend. De treinen van HSA worden onder de merknaam Fyra geëxploiteerd door NS Hispeed. De regionale vervoerders Arriva, Connexxion, Syntus en Veolia Transport hebben van decentrale overheden (provincies of samenwerkingsverbanden tussen provincies) de concessie verleend gekregen.



en staanplaatsen bezet zijn, zijn ongewenst. Dan wordt immers niet aan de norm uit de concessie voldaan. Als ze voorkomen is dat in uitzonderlijke situaties (bijvoorbeeld weersomstandigheden of evenementen) en waar mogelijk worden maatregelen getroffen.

Door NS is aangegeven dat bij de laatste wijziging van de dienstregeling (december 2011) treinen naar de eigen maatstaven te vol waren en dat daarop maatregelen zijn getroffen.

De vervoerders kunnen vrij exact aangeven welke treinen in bepaalde perioden⁴ overvol zijn en hoe men daarop bijstuurt. Vervoerders geven aan extra treinstellen of extra treinen in te zetten voor zover dat mogelijk is. Bijvoorbeeld extra treinen op een deel van het traject of soms inzet van drie, in plaats van de gebruikelijke twee treinen per uur in de spits. In het algemeen zijn regionale vervoerders in staat om binnen betrekkelijk korte tijd de dienstregeling of treinlengte aan te passen. Uit ons onderzoek blijkt dat inzet van extra treinstellen niet altijd mogelijk is omdat geen extra treinstellen of rytuigen aanwezig zijn. Daarnaast levert ook de infrastructuur (bijvoorbeeld perronlengte) beperkingen op voor wat betreft de lengte van treinen.

Ook wordt aangegeven dat er soms sprake is van veel reizigers in een bepaald deel van de trein, terwijl in een ander deel van dezelfde trein zitplaatsen over zijn. NS geeft aan bezig te zijn met een proef, waarbij een 'app' wordt ontwikkeld die reizigers behulpzaam kan zijn om een zodanige plaats langs het perron te kiezen dat de kans op een zitplaats het grootst is.

Bij evenementen of onvoorziene gebeurtenissen komen volle treinen voor. Vervoerders geven dat aan en dat blijkt ook uit onze eigen waarneming en inspecties. Evenementen die zorgen voor erg volle treinen zijn bijvoorbeeld de Nijmeegse Vierdaagse, Pinkpop, de Amstel Gold Race en dergelijke. In die gevallen zijn volle treinen niet altijd te voorkomen. Vervoerders houden rekening met dergelijke evenementen, maar het kan voorkomen dat het systeem aan zijn grenzen zit. Bijvoorbeeld als ten tijde van de Amstel Gold Race veel reizigers uit een volle en lange NS trein in Maastricht over willen stappen op een trein van Veolia, die niet dezelfde vervoerscapaciteit kan hebben als de NS trein. Ook plotseling veranderend weer kan zorgen voor veel reizigers in een trein.

2.2 Worden maatregelen getroffen om de veiligheid en gezondheid in volle treinen te borgen en welke zijn dat?

Luchtkwaliteit en klimaat

De meeste treinstellen en rytuigen die op het Nederlandse spoorweginet rijden kennen in het reizigersgedeelte een zogenaamd gesloten systeem. Ramen kunnen meestal en in toenemende mate niet open. De hoeveelheid en kwaliteit van de lucht in het reizigersgedeelte wordt geregeld door een ventilatiesysteem. Voor nieuw materieel worden hier eisen aan gesteld in Europese regelgeving⁵. Voor bijna al de bestaande en nu in gebruik zijnde rytuigen en treinstellen waren, ten tijde van de afgifte van de vergunning andere eisen van toepassing. Het reizigersgedeelte van die treinstellen en rytuigen is zo uitgerust dat de luchtkwaliteit geschikt is om minimaal 4 personen per m² zonder problemen te vervoeren. Hetzelfde geldt voor verwarming en koeling.

⁴ Met name het begin van het schooljaar en de start van een nieuwe dienstregeling zijn momenten waarop meer volle treinen voorkomen.

⁵ TSI LOC & PAS, 4.2.5.9 (Publicatieblad van de Europese Unie, 26 mei 2011)



Ondanks deze maatregelen komen bij ROVER jaarlijks enkele klachten binnen over reizigers die zijn flauw gevallen in een overvolle trein.

Problemen kunnen ontstaan bij stroomuitval of defecte installaties. Stroomuitval komt bijna altijd voor in combinatie met het stranden van een trein. NS geeft als cijfer dat dit bij tien tot vijftien treinen per jaar voorkomt, meestal in combinatie met blikseminslag. De reizigers moeten dan vaak geëvacueerd worden. Dat lukt nog niet altijd binnen een uur (zie hieronder het kopje evacuatie). De spoorsector werkt aan het verbeteren hiervan. ILT ziet daarop toe.

Treinstellen en rytuigen met een defecte klimaatinstallatie worden door vervoerders uit de dienst genomen. Vaak niet onmiddellijk maar zo snel als dat kan zonder overmatige hinder voor de reizigers (vaak is dat op het eerstvolgende eindstation). In het algemeen hebben we het beeld dat dit proces goed verloopt.

Inrichting van treinen

Als reizigers moeten staan in een trein is het van belang dat ze zich kunnen vasthouden aan een handgreep, stang of andere voorziening. Dat is van belang om, als de trein een onverwachte beweging maakt of een snelremming uitvoert, reizigers niet vallen of op een andere manier letsel oplopen. Opvallend is dat niet alle reizigerscabines en balkons zijn uitgerust met dergelijke voorzieningen.

Epidemie

We hebben bij alle spoorwegondernemingen navraag gedaan wat men in 2009 heeft gedaan naar aanleiding van het uitbreken van de Mexicaanse griep⁶ heeft ondernomen. Destijds hebben alle vervoerders maatregelen getroffen, in overeenstemming met de hiervoor geldende landelijke richtlijnen. We constateren dat bij geen van de vervoerders het onderwerp 'preventie van epidemieën' in het veiligheidszorgsysteem is opgenomen maar in voorkomend geval toch actie is ondernomen.

Evacuatie

Door alle vervoerders zijn afspraken gemaakt met ProRail, die de regie heeft in geval van een calamiteit, over de afhandeling ervan. Onder de afhandeling van een calamiteit valt ook de evacuatie van een trein. In verband met de problematiek uit de recente winters is een 'Stuurgroep Gestrande Treinen' opgericht onder voorzitterschap van ProRail. Onder aansturing van deze groep wordt gewerkt aan verbetering van de evacuatie van treinen, met name met treinen van NS en NS Hispeed. Bij de regionale vervoerders zijn tot nu toe bij de evacuatie van treinen geen problemen ontdekt. Hieronder wordt de stand van zaken van het werk onder leiding van de stuurgroep weergegeven.

De aanpak van gestrande treinen en passagiers door de spoorsector heeft effect, maar het resultaat is nog niet in alle gevallen voldoende. De door de spoorbedrijven aan zichzelf gestelde doelstelling voor gestrande reizigers: 98% van de reizigers binnen één uur onderweg en 100% binnen uiterlijk twee uur, wordt nog niet gehaald⁷. Verbeteringen moeten verder nog plaatsvinden bij de opleiding van het personeel, evenals voor het structureel inzetten van diesellocomotieven als sleepractie. Daarnaast heeft de ILT twijfels of het binnen de bestaande organisatie van het calamiteitenplan rail zal lukken om de gewenste niveaus te halen. Door de

⁶ Nieuwe Influenza A (H1N1)

⁷ Op het hoofdrailnet is 93,5% van de reizigers na stranding binnen een uur weer onderweg; voor 2% van de reizigers duurt de stranding langer dan twee uren. Op de HSL is dit respectievelijk 87% en 5% (cijfers april 2012).



betrokken bedrijven en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt nader onderzoek gedaan om te bepalen welke maatregelen nodig zijn om structureel het gewenste niveau te halen. ILT heeft hierbij een signalerende en bewakende rol.

In geval van de lange Groene Harttunnel in het HSL tracé is een separate risicoanalyse gemaakt voor de evacuatie van treinen en aan de hand daarvan een werkwijze en instructie voor personeel.

Vluchtwegen

Hoewel dit onderwerp niet direct te relateren is aan artikel 26 van de verordening, is de vluchtweg van de machinist wel ter sprake gekomen. De relatie met overvolle treinen is immers wel duidelijk aanwezig. Een aantal vervoerders geeft aan dat ze, in een enkel geval na sommatie door de Arbeidsinspectie, maatregelen hebben getroffen om ervoor te zorgen dat de vluchtweg voor de machinist uit de cabine vrij blijft. Deze vluchtweg wordt dan vaak gemarkeerd op de vloer van de trein.

Snelheid

Voor hogesnelheidstreinen is door HSA bepaald dat, indien veertig reizigers of meer in een rijtuig moeten staan, de snelheid van de trein verlaagd wordt. De snelheid wordt dan verlaagd om eventueel letsel bij reizigers in geval van een snelremming van de trein te voorkomen.

2.3 Welke andere activiteiten worden ondernomen in verband met artikel 26?

Alle vervoerders geven aandacht aan sociale veiligheid van reizigers. Alle vervoerders zijn, vaak in samenwerking met politie actief bezig om verbeteringen op het gebied van sociale veiligheid door te voeren. Regionale vervoerders vatten hun verantwoordelijkheid vaak breder op en werken ook actief aan het verbeteren van sociale veiligheid in de stationsomgeving. Dat gebeurt dan in samenwerking met NS Poort, gemeente en politie. Veelal worden convenanten gesloten tussen de verschillende partijen.

De activiteiten richten zich op het voorkomen van zwartrijden, het voorkomen dat reizigers zich onveilig voelen, voorkomen van agressie en vernieling.



3 Conclusies

Aan de hand van deze verkennende thema-actie hebben we gecontroleerd of vervoerders in voldoende mate hun verplichtingen op grond van artikel 26 van de reizigersverordening nakomen om ervoor te zorgen dat de veiligheid en gezondheid van reizigers voldoende wordt gewaarborgd.

Vervoerders treffen maatregelen om overvolle treinen te voorkomen. Bijvoorbeeld door de inzet van extra treinen en het sturen op een betere verdeling van de reizigers over de trein. Desondanks lukt het niet altijd om volle treinen te voorkomen. Daarom worden ook maatregelen getroffen om de veiligheid en gezondheid van reizigers te waarborgen in geval van overvolle treinen. Gebleken is dat afspraken gemaakt worden met openbare autoriteiten over het in noodsituaties ontruimen van treinen in tunnels. Er worden maatregelen getroffen om de luchtkwaliteit in treinen te waarborgen. Die maatregelen zijn berekend op overvolle treinen. Desondanks komt het enkele malen per jaar voor dat een reiziger in een volle trein flauw valt. Bij een dreigende epidemie of pandemie worden maatregelen getroffen in overleg met openbare autoriteiten. Ook worden maatregelen getroffen om de sociale veiligheid van reizigers te waarborgen.

Eindconclusie is dat vervoerders maatregelen treffen om de persoonlijke veiligheid van reizigers te waarborgen en daarmee voldoen aan artikel 26 van de Reizigersverordening. Er zijn een aantal punten die verbeterd kunnen worden:

- Een trein is soms in het ene deel overvol, terwijl in het andere deel van de trein voldoende zitplaatsen vrij zijn. Vervoerders wijzen er op dat reizigers zich beter kunnen verdelen over de trein. We vinden dat vervoerders zelf maatregelen kunnen treffen die nu niet worden benut. Vervoerders kunnen bijvoorbeeld vooraf betere informatie bieden over de positie van de trein langs het perron, soms ook de trein op een andere plaats langs het perron laten stoppen.
- We hebben geconstateerd dat niet alle treinen zijn voorzien van (voldoende) voorzieningen voor reizigers om zich vast te kunnen houden, in geval ze moeten staan. Dat levert mogelijk risico's op.

We vragen vervoerders te reageren op deze verbeterpunten en aan te geven welke actie zij naar aanleiding hiervan ondernemen.