

Vergaderjaar 2016–2017

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2017

Op 13 december 2016 presenteerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) zijn onderzoeksrapport naar het ongeval bij Dalfsen. Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van IenM, op de bevindingen en aanbevelingen van de OvV. Daarnaast informeer ik u, zoals aangekondigd in de Beleidsimpuls Railveiligheid¹ en in vervolg op mijn brieven van december en januari jongstleden², over de samenhang tussen alle lopende programma's ten aanzien van overwegveiligheid en mijn visie op het lange termijn overwegenbeleid.

De OvV constateert op basis van zijn onderzoek naar het ongeval in Dalfsen, waarbij op een beveiligde overweg een botsing plaatsvond tussen een trein en een hoogwerker, dat de risicobeoordeling van overwegen scherper kan, met aandacht voor het gebruik van een overweg en de gevolgen van een mogelijke overwegbotsing. Naast de spoorinfrastructuurbeheerder zijn wegbeheerders hierbij mede verantwoordelijk. Ik ben de OvV erkentelijk voor zijn onderzoeksrapport en de daarin geformuleerde aanbevelingen.

Het onderzoek is, vanwege de gekozen invalshoek, een waardevolle aanvulling op de al in gang gezette aanscherping van het overwegenbeleid en ondersteunt de daarin gekozen aanpak. In deze brief ga ik in op de aanbeveling over het overwegenbeleid. In de bijlage³ bij deze brief treft u mijn reactie gericht aan de OvV aan. Daar wordt ook nader ingegaan op de aanbeveling gericht op botsveiligheid.

¹ Kamerstuk 29 893, nr. 204

² Kamerstuk 29 893, nrs. 208 en 209

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aangescherpte aanpak overwegen

Op basis van de lessen van het ongeval in Dalfsen en de ervaringen met de lopende overwegprogramma's in de afgelopen jaren scherp ik het overwegenbeleid aan. Aanvullend op de bestaande uitgangspunten dat de veiligheid op overwegen niet mag afnemen en dat de veroorzaker van toename van risico's verantwoordelijk is voor compenserende maatregelen, introduceer ik twee nieuwe pijlers. De wegbeheerder krijgt – in lijn met de aanbeveling van de OvV – een actieve rol en de risicogestuurde aanpak komt – meer dan tot nu toe het geval is – centraal te staan. Door prioritering van projecten nadrukkelijker te koppelen aan risicoprofielen van overwegen, kunnen we meer risicogericht en daardoor kosteneffectief investeren.

Een voorbeeld hiervan is de ambitie om op de middellange termijn (uiterlijk 2028) de circa 110 openbare en openbaar toegankelijke Niet-actieve Beveiligde Overwegen (NABO's) op het reizigersnet te saneren of (innovatief) te beveiligen. Hiervoor heb ik onlangs € 25 miljoen extra ter beschikking gesteld.

OvV rapport «Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfsen»

Op 23 februari 2016 botste een reizigerstrein van Arriva met circa 130 km/u op een hoogwerker die bezig was met het oversteken van de overweg Het Lage Veld in Dalfsen. De trein ontspoorde, de machinist kwam om het leven en twee andere inzittenden van de trein raakten licht gewond. De OvV heeft onderzoek gedaan naar de toedracht van het ongeval en in het onderzoeksrapport in totaal zes aanbevelingen geformuleerd, waarvan drie voor ProRail, één voor de brancheorganisaties IPAF, CUMELA en VVT, en twee aan mijzelf en de Minister over botsveiligheid van treinen (aanbeveling 1) en overwegenbeleid (aanbeveling 6).

Ten aanzien van het overwegenbeleid doet de OvV specifiek de volgende aanbeveling (nr. 6) *aan de Minister van Infrastructuur en Milieu*: Bewerkstellig dat lokale wegbeheerders (gemeenten, provincies, waterschappen en particulieren), gezamenlijk met de spoorbeheerder, de veiligheid van de overwegen in hun wegen beoordelen en waar mogelijk verbeteren (en daarmee actief bij dragen aan de kabinetsdoelstelling om het aantal incidenten op overwegen te verminderen).

Ik deel het standpunt van de OvV dat betrokkenheid van wegbeheerders cruciaal is bij het verbeteren van de veiligheid op overwegen. De aanbeveling ondersteunt de aanpak die al in gang is gezet met onder meer het LVO, waarbij spoorbeheerder en wegbeheerders gezamenlijk werken aan het verbeteren van de veiligheid. Hieronder ga ik in op de betekenis ervan voor het lange termijn overwegenbeleid.

Lange termijn overwegenbeleid

In de Beleidsimpuls Railveiligheid heb ik veiligheid op en rond overwegen als één van de prioriteiten aangemerkt voor de periode tot 2020 en verder. Overwegen zijn een kwetsbare schakel voor weg- en treinverkeer en zijn van grote invloed op de veiligheid, betrouwbaarheid van de dienstregeling en de doorstroming van het wegverkeer. Daarom investeer ik via verbeterprogramma's zoals het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en het Programma NABO fors om de risico's op incidenten zo klein mogelijk te maken en hinder voor spoor- én wegverkeer te voorkomen.

De volgende uitgangspunten blijven de basis vormen voor het overwegenbeleid:

- Het «Nee, tenzij»-principe met betrekking tot risicotoename op overwegen: de veiligheid mag niet afnemen en nieuwe overwegen zijn in principe niet toegestaan.
- »de veroorzaker betaalt»: door externe ontwikkelingen noodzakelijk geworden maatregelen ten behoeve van de veiligheid op overwegen worden verhaald op het bevoegd gezag dat deze ontwikkeling initieert danwel mogelijk maakt door het afgeven van vergunningen. Het kan zowel ontwikkelingen op het spoor betreffen (bijv. frequentieverhoging) of wijzigingen in het gebruik van de overweg door het wegverkeer.

Bij het bepalen van passende oplossingsrichtingen voor verbetering van de veiligheid op overwegen wordt uitgegaan van een integrale benadering vanuit spoor én weg in een bredere ruimtelijke context, inzet op 50/50 cofinanciering met regiopartijen en op de meest kosteneffectieve maatregelen. Daarbij dient de afweging tussen veiligheid en recreatieve belangen zorgvuldig en transparant te gebeuren, conform het afsprakenkader dat ik met ProRail en de recreatieve belangenorganisaties overeengekomen ben⁴.

Naar aanleiding van het Kamerdebat over de AMvB's Omgevingswet is een motie (Rennes c.s.)⁵ over de borging van recreatieve wandel- en fietsroutes aangenomen. Tijdens het notaoverleg op 19 december 2016 (Kamerstuk 33 118, nr. 83) heeft het kabinet, bij monde van de Minister van IenM, deze motie ontraden. Hoewel het kabinet het belang van recreatieve wandel- en fietsroutes onderschrijft, is dat belang niet absoluut en moet dit altijd afgewogen kunnen worden tegenover andere maatschappelijk belangen, zoals bijvoorbeeld (overweg)veiligheid. Een strikte uitleg van de motie zorgt ervoor dat recreatieve routenetwerken onaantastbaar worden, waardoor een afweging tussen belangen niet mogelijk is. Het kabinet onderzoekt daarom hoe de motie kan worden uitgevoerd. Belangenorganisaties, het Kadaster en het IPO moeten hierbij betrokken worden. Dit kost enige tijd. Het kabinet zal in het kader van het Invoeringsbesluit terugkomen op deze motie.

Ik introduceer twee nieuwe pijlers voor het overwegenbeleid:

1. Overwegveiligheid is van spoorbeheerder en wegbeheerder samen

Bij het beheersen van de risico's op overwegen is de samenwerking tussen spoorbeheerder en wegbeheerder steeds belangrijker, zoals ook door de OvV gesteld. Treinverkeer en (gesloten) overwegen hebben invloed op het wegverkeer en vice versa. Binnen het LVO zoekt ProRail al steeds meer de samenwerking met wegbeheerders vanuit een gezamenlijk belang voor het verbeteren van de veiligheid en een betere doorstroming van het trein- en wegverkeer. Maatregelen worden daarbij gezamenlijk gefinancierd. Een voorbeeld hiervan is de bestuurs-overeenkomst die onlangs is afgesloten voor de overweg Vierpaardjes in Venlo.

Echter er is nog ruimte voor verbetering. Spoor- en wegbeheerder vinden elkaar niet vanzelf. Wegbeheerders ervaren te weinig prikkels om een goede invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veilige overwegen. Bij het nemen van beslissingen (bijvoorbeeld het

⁴ Kamerstuk 29 893 nr. 207

⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 67

afgeven van een vergunning voor een nieuwe school of aanpassing van de verkeerssituatie rondom de overweg) beseffen zij niet altijd dat deze van invloed kunnen zijn op de risico's op een overweg. Daarom wil ik hen ook rol geven in de risicoinventarisatie en ze op formele wijze kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Ik hanteer hierbij de volgende uitgangspunten:

- Meldingsplicht: Wegbeheerders dienen (vergunningsverplichte) ontwikkelingen die van invloed zijn op de overweg en aanpassingen aan de wegen die het spoor kruisen bij ProRail te melden.
- Gezamenlijk risico's in kaart brengen: ProRail en de wegbeheerders moeten gezamenlijk oorzaken en gevolgen van ontwikkelingen die van invloed zijn op de overwegveiligheid in kaart brengen en daarbij passende oplossingsrichtingen formuleren.
- De veroorzaker betaalt: Bij spoorgerelateerde ontwikkelingen wordt het principe «de veroorzaker betaalt» gevolgd. Bij weggerelateerde ontwikkelingen vaak nog niet. Ook de wegbeheerder zal moeten zorgen voor financiering van de benodigde maatregelen aan een overweg bij weggerelateerde ontwikkelingen.

Ik ga met de wegbeheerders in overleg over het passende instrumentarium om deze uitgangspunten te borgen, waarbij ik nadrukkelijk kansen zie om onderdelen hiervan te verankeren in de Omgevingswet.

2. Risicogestuurde aanpak staat centraal

Een actueel risicoprofiel van overwegen is van belang voor het stellen van de juiste prioriteiten. Het risicoprofiel wordt bepaald door zowel de fysieke uitrusting (bijvoorbeeld type beveiliging) en de fysieke kenmerken van de omgeving (bijvoorbeeld wel/niet gelegen in een bocht), alsook het gebruik van de overweg (zowel aan weg- als spoorzijde). Deze kenmerken zijn vastgelegd in het Overwegenregister van ProRail.

Voor een optimale risicosturing moet een aantal kenmerken in het overwegenregister beter uitgewerkt worden, met name de hoeveelheid verkeer en het type verkeer (bijvoorbeeld zware voertuigen) dat een overweg gebruikt. Ook moet er meer aandacht komen voor de factoren die van invloed zijn op de ernst van de afloop van een incident. Dit sluit aan bij aanbeveling vijf⁶, die de OvV aan ProRail heeft gericht. Ik geef ProRail daarom opdracht om het huidige overwegenregister in samenwerking met de wegbeheerders uit te breiden met deze kenmerken.

Vervolgens kan op basis van de geactualiseerde risicoprofielen een prioriteit-stelling gemaakt worden voor de overwegen die zullen worden aangepakt. Oplossingen kunnen worden gevonden op de overweg zelf, in de omgeving, of binnen hetzelfde baanvak. Maatregelen worden genomen daar waar de risico's het grootst zijn en de kosten proportioneel ten opzichte van de veiligheidswinst.

Impuls Programma NABO

In lijn met bovenstaande heb ik ProRail opdracht gegeven dit voorjaar een plan van aanpak op te leveren voor de impuls die met het extra budget van € 25 miljoen⁷ kan worden gegeven aan het Programma (NABO). Ik ben inmiddels in overleg met de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland over het aanpakken van NABO's in deze

⁶ Aanbeveling 5 van de OvV aan ProRail: «Verbeter het beoordelingsmodel voor overwegveiligheid (het overwegenregister) door daarin ook factoren op te nemen die ook van invloed zijn op de ernst van de afloop (voor zowel aan de zijde van de weggebruikers als de treininzittenden). ...»

⁷ Kamerstuk 2 893 nr. 209

provincies. Daarbij zet ik in op gebiedsgerichte plannen en cofinanciering met de regio. In die provincies ligt een groot deel (ca 75%) van de NABO's waar het programma zich op richt. Naar verwachting zal in de loop van 2017 een aantal innovatieve maatregelen die op dit moment worden getest⁸ beschikbaar komen. Deze zal ik vervolgens benutten in het uitwerken van de plannen.

Tot slot

Het aangescherpte overwegenbeleid bundelt de lessen die de afgelopen jaren zijn geleerd in het overwegenbeleid en geeft een visie op de aanpak van overwegveiligheid in de toekomst. De aanbevelingen van de OvV helpen hierin. De komende tijd worden verschillende projecten onder de vlag van het LVO uitgevoerd. Via het programma NABO gaat ProRail actief aan de slag met het terugdringen van het aantal NABO's. Investerings in het verkleinen van de risico's op incidenten en het bevorderen van de betrouwbaarheid en doorstroming blijven ook op de langere termijn nodig, mede met het oog op verdere toename van spoor- en wegverkeer.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma

⁸ Kamerstuk 29 893 nr. 208