

Vergaderjaar 2019–2020

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 245

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

In vervolg op de Kamerbrief van 5 december 2019¹ informeer ik u hierbij over een aantal ontwikkelingen op het gebied van spoorveiligheid. Het Nederlandse spoor is veilig, zo concludeert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in haar laatste jaarverslag spoorveiligheid². Nederland behoort tot de top 3 van Europa als het gaat om laagste aantal significante ongevallen^{3, 4}. Daarbij geldt dat we ons moeten blijven inzetten om de veiligheid verder te verbeteren om tragische ongevallen zoals onlangs in Hooghalen te proberen te voorkomen⁵. Het ging daarbij om een zeer ernstig ongeval en ik leef mee met de familie, vrienden en collega's van de machinist. Momenteel lopen diverse onderzoeken naar de precieze toedracht van dit ongeval. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd wanneer deze zijn afgerond. Het is belangrijk dat zulke ongevallen worden voorkomen en het benadrukt nogmaals mijn ambitie om te streven naar nul dodelijke slachtoffers op overwegen. Verderop in deze brief ga ik in op het overwegenbeleid, inclusief mijn besluit om € 25 mln. extra vrij te maken voor het aanpakken van overwegen.

Op 5 februari 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de Beleidsagenda spoorveiligheid 2020–2025⁶. Via het ERTMS-programma, het STS-verbeterprogramma, het (beter) beveiligen van steeds meer spoorwegovergangen en de aanpak m.b.t. vervoer gevaarlijke stoffen (Basisnet en het emplacementenproject) werken we aan een continue verbetering van de spoorveiligheid. Recent heeft uw Kamer ook de

¹ Kamerstuk 29 893, nr. 241.

² Kamerstuk 29 893, nr. 241.

³ Een ongeval geldt als significant als er ten minste één dode valt, één zwaargewonde, als er een schade is van ten minste € 150.000 of een stremming van het baanvak van ten minste 6 uur.

⁴ Report on railway safety and interoperability 2018 (ERA).

⁵ Kamerstuk 29 893, nr. 243.

⁶ Kamerstuk 29 893, nr. 242.

monitoringsrapportage van de ILT gekregen over de OvV aanbevelingen⁷. De ILT concludeert dat deze aanbevelingen goed zijn opgepakt, maar dat de laatste verbeterpunten extra aandacht vragen. Samen met de ILT zal ik hier de desbetreffende partijen uit de sector op blijven aanspreken.

Jaarlijks wordt uw Kamer in het najaar geïnformeerd over de staat van de veiligheid op het spoor. Het jaarverslag spoorveiligheid van de ILT vormt hiervoor de basis. Recente ontwikkelingen geven aanleiding voor een tussentijdse update. In deze brief ga ik naast de overwegenaanpak ook in op de actuele stand van zaken met betrekking tot de Rotterdamse havenemplacementen, waaronder Waalhaven Zuid en Kijfhoek. Voorts informeer ik u over een onderzoek naar de Stichting Veiligheid en Vakmanschap Railvervoer (VVRV) en een toezegging m.b.t. het nagaan of het uitsplitsen van STS-passages per vervoerder in het jaarverslag spoorveiligheid van de ILT mogelijk is.

Overwegveiligheid

Uitkomsten doorlichting en herijking

De afgelopen maanden heeft ProRail, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 5 december 2019⁸, zowel het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) als het programma voor de aanpak van Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) doorgelicht en herijkt. Daarbij heeft ProRail ook de bevindingen van de landelijk bemiddelaar en de directeur overwegen bij ProRail betrokken. De uitkomsten hiervan zijn dat:

- de afgelopen jaren positieve resultaten zijn geboekt ten aanzien van de aanpak van overwegen. Het aantal incidenten op overwegen op het hoofdspoor nam tussen 2000 en 2019 af met 50% en het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen is in deze periode met 70% gedaald. De afgelopen periode is er weliswaar sprake van een lichte stijging, maar het is nog te vroeg om te kunnen spreken van een trend.
- met het LVO-programma, in samenwerking met decentrale overheden, ca. 25 bewaakte overwegen beter zijn beveiligd of verder worden verbeterd met specifieke maatregelen. Het budget (€ 220 mln.) voor het LVO-programma is inmiddels volledig belegd en op korte termijn dienen zich nieuwe aanvragen voor het programma aan.
- de afteller⁹ en andere methodes voor het reduceren van dichtligtijden van overwegen niet in de aanvankelijk beoogde omvang (ca. 200 locaties) kunnen worden uitgerold¹⁰. ProRail onderzoekt momenteel de alternatieven hiervoor en maakt komende zomer inzichtelijk welke maatregelen, naast de fysieke afteller, aan de hand van actuele inzichten het meest kostenefficiënt zullen zijn voor het reduceren van de dichtligtijden.
- met het NABO-programma er inmiddels 49 NABO's (bijna 30% van de 180 NABO's) zijn aangepakt. Doelstelling van het programma is om alle 180 uit het NABO-programma voor 2024 te hebben opgeheven of beveiligd.
- de aanpak van het NABO-programma vanwege juridische en (regionale) bestuurlijke complexiteit, ingewikkelder is dan ProRail bij de start van het programma heeft voorzien. Hierdoor vallen de kosten hoger uit dan het reeds aan het programma beschikbaar gestelde bedrag (zie hieronder).

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 29 893, nr. 244.

⁸ Kamerstuk 29 893, nr. 241.

⁹ Met de afteller wordt het vertrekproces op stations bevorderd en de dichtligtijd van een overweg vlakbij het station verkort. Daarmee wordt de kans op risicovol gedrag door weggebruikers verkleind.

¹⁰ Kamerstuk 29 893, nr. 241.

- voor 76 NABO's geldt dat er met regionale overheden afspraken zijn gemaakt voor wat betreft de aanpak en de cofinanciering (50/50). Voor de overige 55 NABO's zijn nog geen (concrete) afspraken met derden gemaakt en kan nog geen financiële prognose worden afgegeven. Om alle 180 NABO's voor 2024 te kunnen aanpakken moeten eind dit jaar concrete afspraken met derden zijn gemaakt. Voor de aanpak hiervan is de betrokkenheid van provincies, gemeentes en burgers een belangrijke succesfactor.
- de aanpak van overwegen (zowel NABO als LVO) tot op heden effectief is geweest maar dat het draagvlak en de betrokkenheid van decentrale overheden nog kan worden vergroot en structureel budget na 2021 voor de aanpak van overwegen nodig is.

Financiële ontwikkelingen en audit NABO-programma

Uit de doorlichting en herijking blijkt dat de kosten voor het NABO-programma hoger uitvallen. Naar aanleiding hiervan heb ik ProRail gevraagd een externe audit te laten uitvoeren. Deze audit is in het voorjaar afgerond. De uitkomst hiervan is dat, bovenop het huidige budget van € 66,3 mln., op korte termijn additioneel nog ca. € 14,4 mln. nodig is om met de hierboven genoemde 76 NABO's vóór 2024 een begin te kunnen maken. Dit bedrag is inclusief compensatie voor het hoger uitvallen van kosten voor gemeentes.

Naast de audit heeft het externe onderzoeksbureau ook een aantal aanbevelingen gedaan, waaraan ProRail de komende tijd opvolging moet gaan geven. Deze aanbevelingen hebben onder andere betrekking op de planning en risicobeheersing van het programma. Ik heb met ProRail afgesproken dat ik over de voortgang van de opvolging van deze aanbevelingen periodiek wordt geïnformeerd. Eén van de aanbevelingen is om de kosten voor aanpak van NABO's te splitsen in korte termijn (2020–2021) en lange termijn om zo meer (financiële) zekerheid te kunnen creëren.

Extra impuls overwegenaanpak

Een goede structurele aanpak van overwegen is belangrijk om de veiligheid op het spoor te kunnen garanderen en om in de toekomst meer en snellere treinen te kunnen laten rijden. Daarom heb ik besloten om op korte termijn € 25 mln. extra budget vrij te maken voor de aanpak van overwegen. Door deze extra investering kan op korte termijn worden gestart met de hierboven genoemde 76 NABO's en kan het loket voor het LVO-programma (specifieke maatregelen) openblijven zodat nieuwe aanvragen van gemeentes bij ProRail in behandeling kunnen worden genomen. Daarnaast heb ik aan ProRail gevraagd om de huidige programma's, inclusief beschikbare financiële middelen, te analyseren, her te verdelen en scherp te maken welk budget nodig is om ook in de toekomst de overwegenaanpak voort te zetten.

Het is en blijft dan ook mijn streven om samen met ProRail, decentrale overheden, belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul dodelijke slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen. Daarbij is de aanpak van overwegen belangrijk in het kader van ambities van het Toekomstbeeld OV 2040 en het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer. Om dit te realiseren is structureel budget voor overwegveiligheid na 2021 nodig. De mogelijkheden daarvoor zal ik de komende periode verkennen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is en blijft dat de spoorbeheerder verantwoordelijk is voor het spoor en de decentrale overheden als wegbeheerder voor de weg. Alleen door een goede samenwerking met decentrale overheden te borgen en (waar nodig) deze te intensiveren kan

de gezamenlijke aanpak voor overwegveiligheid worden gerealiseerd. Zoals eerder ook door de Onderzoeksraad voor Veiligheid is benoemd in haar rapport. De aanpak van overwegen vindt namelijk niet alleen plaats vanwege veiligheid, maar ook vanwege de bereikbaarheid (weg- en treinverkeer) en leefbaarheid (woon – werk) in de regio. Als we in Nederland meer en snellere treinen willen laten rijden dan is voor een succesvolle overwegenaanpak ook de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van gemeentes en provincies als wegbeheerder van belang.

De aanpak van overwegen is de afgelopen periode kracht bijgezet door de aanstelling van een directeur overwegen bij ProRail, door de benoeming van de landelijk bemiddelaar, het hernieuwde Overwegenregister en door het LVO- en het NABO-programma binnen de organisatie ProRail meer samen te voegen. Daarnaast heb ik een aanwijzingsbevoegdheid in voorbereiding als wettelijke stok achter de deur waarmee, na een zorgvuldige belangenafweging, eenzijdig een verplichting aan een wegbeheerder (gemeente of gebruiker/rechthebbende) kan worden opgelegd om de benodigde maatregelen te treffen om de verkeersveiligheid te garanderen. Een dergelijke aanwijzing kan ertoe strekken dat een wegbeheerder een overweg moet afsluiten en afgesloten moet houden. Omdat met het geven van een aanwijzing ingegrepen kan worden in de rechtspositie van een derde, moet de mogelijkheid van een dergelijke bevoegdheid voldoende zorgvuldig in de wet (bijvoorbeeld in het traject van de modernisering van de Spoorwegwet) worden afgebakend. Over de voortgang hiervan zal ik uw Kamer na de zomer nader informeren. Ook wordt de mogelijkheid van een meldplicht voor gemeentes onderzocht als de situatie rondom een overweg door bijvoorbeeld de komst van een school of supermarkt onveiliger wordt. Tot slot wordt door ProRail en mijn ministerie een internationale benchmark naar de overwegenaanpak in andere landen uitgevoerd.

Om het belang van de samenwerking met alle betrokken partijen te benadrukken gaan mijn ministerie, ProRail en de landelijk bemiddelaar komend najaar per betrokken provincie en gemeente bijeenkomsten organiseren. In deze bijeenkomsten zal ProRail aan de decentrale overheden gebiedsgerichte aanpakken presenteren en perspectieven aanbieden waarmee de aanpak van overwegen, samen met alle partijen, kan worden versneld. De inzet van de landelijk bemiddelaar is hierbij van cruciaal belang. Daarom heb ik besloten om haar aanstelling met een jaar te verlengen.

Rotterdamse havenemplacementen

Infra op Orde en Waalhaven Zuid

Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de diverse (infra) knelpunten op de Rotterdamse havenemplacementen¹¹. Hier ondervinden de goederenvervoerders hinder van en zij maken zich hier terecht zorgen over. ProRail heeft eind maart een plan van aanpak gepresenteerd aan de stuurgroep Infra op Orde om deze knelpunten op de lossen. In deze stuurgroep zitten vertegenwoordigers van de goederenvervoerders, het havenbedrijf Rotterdam en het Ministerie van IenW. Doel van dit plan is dat storingen worden voorkomen, incidenten omlaag gaan en dat als er verstoringen zijn er goed afgestemde contingency plannen liggen inclusief de communicatie hierover. De aanpak bevat maatregelen voor de korte en lange termijn. Er is daarnaast gewerkt aan monitoringsafspraken om te zorgen dat alle maatregelen en acties worden opgevolgd. ProRail rapporteert over de voortgang in de stuurgroep Infra op Orde. De aanpak,

¹¹ Kamerstukken 29 984, nrs. 864, 889 en 890.

inclusief monitoring, heeft de stuurgroep voldoende vertrouwen en perspectief gegeven. ProRail is aan de slag met de uitvoering ervan. Hieronder licht ik een aantal maatregelen toe. Kijfhoek behandel ik in een aparte paragraaf hieronder.

- Er kan op dit moment niet met gevaarlijke stoffen worden gerangeerd op Waalhaven Zuid. ProRail verwacht dat eind Q1 2021 het emplacement weer grotendeels opengesteld kan worden voor het rangeren met gevaarlijke stoffen. Dit is helaas later dan aanvankelijk gedacht. Het goederenvervoer zal hierdoor voor langere tijd via andere emplacementen worden geleid. Dit verloopt op dit moment goed. Voor het omleiden van het goederenvervoer blijft de compensatieregeling van kracht die ProRail heeft opgesteld voor de goederenvervoerders.
- Sinds februari dit jaar is er veel overlast als gevolg van zandophoppingen op het spoor van en naar de Euromax Terminal op de tweede Maasvlakte. Met een combinatie van maatregelen werken ProRail en het Havenbedrijf Rotterdam aan een oplossing. Deze maatregelen bestaan o.m. uit het schoonmaken van het spoor, het aanbrengen van een laag teelaarde om het opwaaien te voorkomen en er wordt gekeken naar aanvullende maatregelen. De verwachting is dat de komende maanden, naar mate het werk vordert, de overlast van de zandophoppingen afneemt.

Het onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van de situatie op de Rotterdamse havenemplacementen, en in het bijzonder Waalhaven Zuid, is inmiddels in volle gang. Het onderzoek zal vanwege de Corona-crisis iets later worden opgeleverd dan aanvankelijk verwacht. De verwachting is uw Kamer na het zomerreces te kunnen informeren over de uitkomsten.

Kijfhoek

Er hebben zich de afgelopen periode meerdere problemen voorgedaan op Kijfhoek, waardoor op sommige momenten het emplacement deels niet beschikbaar is geweest. Een van de oorzaken is de overdracht van onderhoudstaken naar een nieuwe aannemer op Kijfhoek. Daarbij geldt ook dat er sprake is van een systeem op leeftijd dat kwetsbaar is voor technische storingen. Dit betekent niet dat hierdoor ook automatisch incidenten ontstaan. In de meeste gevallen is dit niet geval. Het zal de aankomende jaren veel extra inspanningen vergen van ProRail en aannemers om dit op orde te brengen. Dit doen zij in goed overleg met de gebruikers van het emplacement en de bestuurlijke omgeving. De overdracht van onderhoudstaken is aanleiding voor de ILT geweest om onderzoek te starten naar hoe ProRail invulling geeft aan haar zorgplicht voor de veilige berijdbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur te Kijfhoek. Door middel van inspecties op locatie en regelmatige gesprekken tussen de ILT en ProRail is het toezicht sinds het voorjaar 2020 verder geïntensiveerd. Het gaat dan onder meer om de fysieke kwaliteit van de infrastructuur en de wijze waarop de veiligheid is geborgd. Ik zal uw Kamer informeren zodra dit onderzoek is afgerond en de uitkomsten ervan zijn gedeeld met de betrokkenen.

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over het op 12 juni 2019 voorgenomen besluit over een maatregelenpakket om de bereikbaarheid voor de hulpdiensten op Kijfhoek verder te verbeteren¹². Dit besluit heb ik genomen met de bestuurders van de gemeente Zwijndrecht, ProRail, veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid en DB Cargo (als enige gebruiker van de heuvel). Het maatregelenpakket bestaat uit: de aanleg van calamiteitswegen, de aanschaf van schuimblusvoertuigen en een onderzoek naar de samenwerking tussen de bedrijfs- en de regionale brandweer. Sindsdien

¹² Kamerstuk 29 893, nr. 240.

zijn deze plannen verder uitgewerkt en wij hadden met elkaar het voornemen om nog voor de zomer tot een definitief besluit te komen. Onderdeel van de voorbereiding is o.a. het testen van schuimblusvoertuigen in het buitenland. Vanwege de huidige beperkingen door de Corona-crisis moet dit echter worden uitgesteld. De verwachting is nu dat we in het najaar tot definitieve besluitvorming kunnen komen.

Uitkomsten onderzoek VVRV

De Stichting Veiligheid en Vakmanschap Railvervoer (VVRV) neemt in mandaat van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de examens voor veiligheidsfunctionarissen in het spoorvervoer af. In opdracht van mijn ministerie is onderzoek gedaan naar hoe de VVRV nu functioneert en hoe de VRVV, mede in verband met nieuwe EU-regelgeving¹³, het beste op de toekomst voorbereid kan worden. De conclusies van het externe onderzoek zijn dat de VVRV over het geheel genomen goed functioneert. De examens van machinistenvergunning, treindienstleiders, rangeerders en wagencontroleurs worden professioneel georganiseerd en afgenomen. Hiermee is de veiligheid op het spoor gediend. De VVRV beschikt over veel kennis en expertise. Tegelijk is de VVRV voor het ontwikkelen, beheren en afnemen van examens afhankelijk van de sector. De samenwerking met afnemers loopt naar behoren en er is voldoende draagvlak voor de VVRV. Vanwege deze bevindingen is er geen aanleiding om te kiezen voor een fundamenteel andere inrichting van de examinering. Wel worden een aantal aanbevelingen ter verbetering gedaan, waaronder het toevoegen van een bestuurslid aan het bestuur die werkzaam is bij een van de opleidingsinstituten en het transparanter maken van de procedure om tot het bestuur toe te kunnen treden. Deze aanbevelingen zullen door de VVRV ter hand worden genomen. Het rapport is te vinden via de website van de rijksoverheid¹⁴.

STS-passages in het ILT jaarverslag spoorwegveiligheid

In het Algemeen Overleg Spoorveiligheid en ERTMS van 4 maart 2020 is aan uw Kamer toegezegd dat bij de ILT nagegaan zal worden of het mogelijk is in het jaarverslag spoorveiligheid van de ILT het aantal stoptonend sein passages (STS-passages) gespecificeerd per spoorwegonderneming te rapporteren¹⁵. Ik heb dit met de ILT besproken en het is niet wenselijk om deze uitsplitsing te maken om twee redenen. Ten eerste kan een dergelijke specificatie per spoorwegonderneming een verkeerd beeld oproepen over de veiligheidsprestaties van spoorwegondernemingen. Er zijn immers veel verschillende factoren die beïnvloeden hoeveel STS-passages een spoorwegonderneming maakt, zoals het aantal gereden treinkilometers, het aantal rode seinen die de gereden treinen genaderd hebben en de aard van het treinverkeer. Bijvoorbeeld of het reizigersverkeer, goederenverkeer of werktreinen van een spooraanemer betreft. Uitsluitend een specificatie over het aantal STS-passages per spoorwegonderneming geeft daarbij geen goede weergave van de veiligheidsprestaties. Vanzelfsprekend houdt ILT vanuit haar handhavende rol wel scherp toezicht op de veiligheidsprestaties van spoorwegondernemingen en grijpt zij zo nodig in. Een tweede reden om niet per spoorwegonderneming te rapporteren is ingegeven vanuit de wens om in de spoorsector, zoals nu al het geval is in de luchtvaart, toe te werken naar een «just culture»: het melden van ongevallen en incidenten met als doel ervan te leren en niet om te bestraffen. In de luchtvaart draagt deze just

¹³ Het Vierde spoorwegpakket, voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei van Europa.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/29/onderzoek-stichting-vrvv>.

¹⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 892.

culture bij aan het verbeteren van de veiligheid. Via de op handen zijnde modernisering van de spoorwegwet willen we dit in de spoorsector verder concretiseren. Het leveren van de gevraagde gegevens per spoorwegondernemingen past niet bij deze ontwikkelingen.

Tot slot

In het najaar zal uw Kamer, aan de hand van het jaarverslag spoorveiligheid van de ILT, weer worden geïnformeerd over de staat van de veiligheid op het spoor. Ook zal ik uw Kamer dan informeren over de voortgang ten aanzien van het aanpakken van de overwegen en de Rotterdamse havenemplacementen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer