

Vergaderjaar 2009–2010

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2010

Hierbij bied ik u aan de nota «Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor. Derde Kadernota Railveiligheid.»¹ Deze door mij toegezegde nota² is een vervolg op de Eerste en Tweede Kadernota Railveiligheid uit 1999 respectievelijk 2004³.

In 2009 is de Tweede Kadernota Railveiligheid geëvalueerd.¹ Uit deze evaluatie blijkt dat het spoor in Nederland al jaren een hoog veiligheidsniveau kent, ook internationaal gezien. Dit terwijl de omvang van het spoorvervoer in de afgelopen jaren is toegenomen en het Nederlandse spoornet in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting heeft. Dit hoge niveau is mede te danken aan de ingezette maatregelen, zo blijkt uit de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat absolute veiligheid niet bestaat en dat het niet realistisch is te verwachten dat er nooit incidenten of ongevallen zullen plaatsvinden. Van belang is risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen en de juiste maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen. Alertheid van alle partijen blijft dus onverminderd nodig.

Dit ook gelet op de verwachting dat het spoorgebruik tot 2020 nog verder groeit, zoals is gebleken uit de vervoerstudies in het kader van de lopende planstudies voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). PHS moet leiden tot de introductie van hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad en tot een toekomstvaste routestrategie voor het spoorgoederenvervoer.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk XII, nr.1; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 987, nr. 1; Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 893, nr. 87.

³ Tweede kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 699, nr. 1 en 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 893, nr. 1 en 2.

Tegen deze achtergrond is mijn beleid erop gericht het huidige hoge veiligheidsniveau duurzaam te bestendigen door te streven naar permanente verbetering van de veiligheid van het railvervoer.

Betrokkenheid spoorsector en maatschappelijke organisaties

Deze Derde Kadernota wordt breed gedragen. De totstandkoming is te kenschetsen als een iteratief proces met alle betrokken stakeholders (spoorsector en maatschappelijke organisaties). Dit proces is in 2009 gestart met de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid. De uitvoering van de evaluatie van de Tweede Kadernota en vervolgens het opstellen van de Derde Kadernota Railveiligheid is begeleid door een breed samengestelde stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van ProRail, NS, KNV, IVW en VenW. Voor het borgen van de kwaliteit en het draagvlak van de Derde Kadernota Railveiligheid zijn in 2009 meerdere (consultatie)bijeenkomsten georganiseerd met partijen uit de sector en maatschappelijke organisaties.

Reikwijdte van de nota

De Derde Kadernota Railveiligheid behandelt de veiligheid van het spoor, zowel de klassieke spoorveiligheid (aan te duiden met het begrip «safety») als «security».

Het tijdpad van de Derde Kadernota Railveiligheid is de middellange termijn van 2010–2020 waarbij in 2015 een tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden. Het jaartal 2020 geeft aansluiting bij de tijdshorizon van de *Nota Mobiliteit* en van het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* (PHS).

Het beleid van de Derde Kadernota sluit aan bij de spoorwetgeving en is gericht op het spoorvervoer over de bij Koninklijk Besluit aangewezen hoofdspoorwegen. Het gaat daarbij om spoorwegen waarvan de infrastructuur in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt beheerd en in stand wordt gehouden.

Opbouw van de nota

De Derde Kadernota Railveiligheid formuleert voor de thema's van de *Beleidsagenda 2010–2020* (veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven) *doelstellingen*. Vervolgens zijn per thema de gewenste *resultaten* benoemd. Per gewenst resultaat is telkens aangegeven welke activiteiten worden ondernomen om het beoogde resultaat (en daarmee de doelstelling) te realiseren. Deze actielijst is niet limitatief. Het treffen van operationele maatregelen is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de spoorsector zelf.

Belangrijke bronnen bij het selecteren en vaststellen van de doelstellingen en resultaten zijn de evaluatie van de Tweede Kadernota Railveiligheid en de consultatie van de spoorsector en maatschappelijke organisaties geweest.

Het spoorveiligheidsbeleid in deze Derde Kadernota heeft een sterk Europese invalshoek. Aangesloten wordt bij Europese indicatoren en definities. Dit vergemakkelijkt Europese benchmarking en bevordert het lerend vermogen tussen landen onderling. Gewerkt wordt met streefwaarden die gebaseerd zijn op voortschrijdende gemiddelden.

Nieuwe beleidsinitiatieven

In samenspraak met de sector introduceer ik een aantal beleidsinitiatieven die wenselijk, haalbaar en betaalbaar zijn. Hieronder licht ik een aantal – ten opzichte van de Tweede Kadernota Railveiligheid – nieuwe beleidsinitiatieven toe.

1. Aanpak passages stoptonend sein (STS)

De STS-problematiek staat al geruime tijd hoog op de agenda. In 2004 heeft mijn ministerie het initiatief genomen om een sectorbrede werkgroep te starten om alle lopende activiteiten met betrekking tot de aanpak van de STS-problematiek bijeen te brengen en een integrale en voortvarende aanpak te verzekeren. De sector is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen. De maatregelen die de grootste bijdrage aan risicoreductie leveren zijn als eerste opgepakt. Een belangrijke maatregel uit het programma is de implementatie van ATB-Vv. Ruim 1160 seinen (van de ongeveer 6000 bediende seinen in Nederland) zijn van ATB-Vv voorzien en momenteel worden circa 100 extra seinen van ATB-Vv voorzien. Medio 2010 zal naar verwachting het merendeel van alle treinen zijn voorzien van ATB-Vv. Naast de implementatie van ATB-Vv zijn in de afgelopen periode verschillende andere maatregelen getroffen (of nog in uitvoering) gericht op het verminderen van STS-passages. Voorbeelden daarvan zijn het verbeteren van de zichtbaarheid van seinen, het machinistenprogramma en diverse onderzoeken naar de achtergronden van STS-passages.

De aanpak van de STS-problematiek blijft prioriteit, mede omdat de doelstellingen ten aanzien van STS-passages in 2009 nog niet zijn bereikt. Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 8 oktober 2009 wordt – mede naar aanleiding van het treinongeval in september 2009 bij Barendrecht – in mijn opdracht een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van STS-passages. Dit onderzoek wordt u separaat toegestuurd (kamerstuk 29 893, nr. 103).

2. Overwegveiligheid

Het jaarlijks aantal slachtoffers op overwegen is de afgelopen 10 jaar meer dan gehalveerd. Dit is een direct resultaat van het gevoerde beleid. In het kader van het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO) zijn door ProRail en wegbeheerders verschillende maatregelen uitgevoerd die de overwegveiligheid sterk hebben verbeterd, zoals de ombouwoperatie van AKI-overwegen naar AHOB-overwegen, het beveiligen van drukbeden overwegen en andere maatregelen zoals voorlichting en handhaving. Daarnaast heb ik in de periode 2006–2009 in twee tranches «spoorse doorsnijdingen» totaal ca. € 385 miljoen beschikbaar gesteld om knelpunten als gevolg van spoordoorsnijdingen in gemeenten op te lossen. Deze projecten dragen ook bij aan het verder verbeteren van de veiligheid.

Op verzoek van de Tweede Kamer is vanaf 2005 in het overwegenbeleid de risicoanalyse als instrument ingezet en wordt het recreatief belang van overwegen in een vroegtijdig stadium meegenomen. De risico's worden gereduceerd door een maatwerkgerichte aanpak te hanteren. Het «nee tenzij» principe is hierbij uitgangspunt¹. Het proportionaliteitsbeginsel speelt daarbij een belangrijke rol: de kosten van maatregelen dienen in verhouding te staan met de te realiseren veiligheidswinst.

ProRail heeft een nieuw plan van aanpak opgesteld gericht op het verder verbeteren van de overwegveiligheid. Dit plan is als bijlage bij deze brief gevoegd.² In het actieplan komen kosteneffectieve maatregelen aan de orde gericht op voorkomen van nieuwe onveiligheid door en op overwegen, gedrag van weggebruikers, kennisontwikkeling, onderzoek en beproeving, toezicht en communicatie en afstemming met derden. Verder zijn concrete maatregelen opgenomen om met maatwerk te komen tot kosteneffectieve verbetering van veiligheid op specifieke categorieën overwegen (zoals overwegen nabij stations en niet actief beveiligde

¹ Zie Tweede Kamer vergaderjaar 2005–2006, 29 893, nr. 20.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

openbare overwegen). Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat de begrote middelen¹ voldoende zijn om de doelstelling te realiseren. Verbeteringen worden uitgevoerd middels afronding van de lopende (PVVO) projecten en de benutting van het restantbudget van het PVVO. Jaarlijks zal in de beheerplancyclus worden bezien of de begrote middelen nog aansluiten bij de ambities.

Voor verbetering van de overwegveiligheid worden waar nodig ook middelen beschikbaar gesteld in het kader van lopende MIRT projecten zoals NaNov (goederenroute Elst-Deventer-Twente) en PHS. In het kader van deze projecten krijgt de overwegproblematiek de nodige aandacht.

Als het gaat om overwegenbeleid is voor gemeenten niet alleen de veiligheid op overwegen van belang maar ook de doorstroming van het wegverkeer.

3. Sociale veiligheid

Hoewel het algemene beeld is dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer de afgelopen jaren niet achteruit is gegaan en er vele concrete maatregelen zijn genomen om de sociale veiligheid te vergroten, lijken tegelijkertijd de incidenten wel ernstiger geworden. Dit is ook een belangrijke reden geweest voor de ministers van BZK en VenW om in 2009 – in een spoedoverleg met andere betrokken partijen – een taskforce Veiliger Openbaar Vervoer op te richten om de aanpak van agressie te intensiveren en lacunes op te vullen. De taskforce heeft eind vorig jaar zestien maatregelen gepresenteerd. Deze worden momenteel uitgewerkt door betrokken partijen. De verbetering van de sociale veiligheid van het OV blijft daarmee een belangrijke prioriteit van het kabinetsbeleid.

4. Security

De Derde Kadernota bevat een door de spoorsector gedragen visie op de wijze waarop de security-risico's van het spoor kunnen worden beheerst. De uitgangspunten van de security aanpak zijn:

- het spoor is een open systeem en dat blijft zo;
- de aanpak stoelt op analyse van de risico's en gezamenlijke weging van de maatregelen;
- de rollen en verantwoordelijkheden van partijen zijn helder en worden verder ingericht.

In 2014 vindt een audit op de risicoanalyse van NS en ProRail plaats. In een bijlage bij de Derde Kadernota Railveiligheid wordt het security beleid spoor nader toegelicht. Security wordt zo een integraal onderdeel van een veilig vervoersysteem.

5. Suïcidepreventie

Het aantal suïcidepogingen op het spoor met fatale afloop is over de afgelopen jaren min of meer constant gebleven. De minister van VWS heeft een beleidsagenda suïcidepreventie opgesteld met maatregelen om het aantal suïcides in Nederland terug te dringen. De spoorsector wil hier graag een bijdrage aan leveren door maatregelen te treffen om het aantal suïcides op het spoor terug te dringen. Het gaat om een intensivering van bestaande maatregelen zoals het plaatsen van hekwerken en het weghalen van begroeiing bij hotspots. En om het breder toepassen van succesvolle innovatieve maatregelen zoals camera's en schrikverlichting bij perrons en overwegen en praatpalen op perrons. Samenwerking met GGZ instellingen nabij hot spots, kennisinstituten en vervoerders is

¹ Naast het reguliere Beheer en Onderhoudsbudget zijn in de begroting van het Infrastructuurfonds middelen beschikbaar gesteld in het kader van het meerjarig Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (AKI-plan en veiligheidsknelpunten).

noodzakelijk om een effectieve inzet van deze maatregelen te garanderen. ProRail heeft een plan van aanpak opgesteld conform mijn toezegging van 29 september 2009¹. Dit plan is als bijlage bij deze brief gevoegd.² In 2010 en 2011 zal op basis van onderzoek en evaluatie beter inzicht worden gekregen in de effectiviteit van maatregelen. Op basis van deze uitkomsten zal eind 2011 worden bezien of extra activiteiten (bovenop de lopende activiteiten in het kader van «derdenstoringen») zullen worden voortgezet dan wel anderszins een bijstelling nodig is. De kosten die aan het plan verbonden zijn, zullen ingepast worden door herprioritering binnen de programmabudgetten van ProRail.

6. Externe veiligheid

Het doel – continueren van nul dodelijke slachtoffers – is bereikt. Van groot belang voor een veilig vervoer van gevaarlijke stoffen is de ingebruikname van de Betuweroute in 2007, afspraken met verschillende verladers om zoveel mogelijk gevaarlijke stoffen over deze route te vervoeren en de investering in de uitrusting van circa 100 seinen met ATB Vv om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoorlijnen in Zuid Nederland (waaronder de Brabantroute) verder te beperken. Daarnaast is beleid ontwikkeld om enkele bestaande structurele vervoersstromen van chloor en ammoniak over het spoor te beëindigen en nieuwe ongewenste stromen te voorkomen. Op grond daarvan is de grootste stroom chloortransport per 2006 beëindigd. Daarnaast is de verwachting dat in 2010 besluitvorming plaats zal vinden over het Basisnet Spoor. Met het Basisnet Spoor wordt aan vervoerszijde een grens gesteld aan de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen in relatie tot de bebouwde omgeving. Over de kaders voor het ontwerp Basisnet Spoor heb ik u 28 februari j.l. schriftelijk geïnformeerd.³

7. Integrale veiligheidsagenda goederenvervoer

Railgoederenvervoer is een veilige modaliteit, maar desondanks is aandacht voor continue veiligheidsverbetering van primair belang. Tussen vervoerders en ProRail wordt reeds langere tijd gesproken over verbeteren van de veiligheid op het spoor. Deze gesprekken hebben geleid tot verbetering van de veiligheid maar vooral ook van bewustzijn. Ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben aangetoond dat een volledige integrale aanpak tussen vervoerders en ProRail van veiligheidsmanagement noodzakelijk is. Daarom is door de goederenvervoerders en ProRail begin 2010 besloten een integrale veiligheidsagenda op te stellen om het aantal (recente, ernstige) voorvallen verder terug te brengen en/of de impact van dergelijke voorvallen te reduceren. Het doel van deze agenda is deze na de behandeling en afronding van de eerste vijf belangrijke punten⁴ voort te zetten met steeds weer aanvullende punten die hun oorsprong vinden in de praktijk. De veiligheidsagenda is een vast onderdeel van gesprek tussen het management van ProRail en de goederenvervoerders waardoor een continue verbetering van de veiligheid gewaarborgd kan worden.

8. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van expertise

Bij het borgen van personeelsveiligheid zijn opleiding en vakbekwaamheid belangrijke thema's. Verschillende activiteiten zijn geformuleerd om de opleiding en vakbekwaamheid van het spoorpersoneel verder te verbeteren. Zo wordt momenteel de Machinistenrichtlijn⁵ geïmplementeerd. De richtlijn bevat naast bepalingen voor de opleiding van machinisten, onder meer de opdracht om een stelsel voor de certificering van opleiders, opleidingsinstituten en examinatoren in te richten. Hiertoe wordt de mogelijke oprichting van een branche-instituut verkend dat kan

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 893, nr. 89.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 30 373, nr. 40.

⁴ In eerste opzet zijn vijf punten geselecteerd welke gezamenlijk op korte termijn worden opgepakt om de veiligheid van het spoorstelsel verder te verbeteren. Het gaat om routing, implementatie van ATBVv in infrastructuur en materieel, detectiesystemen, materieel en personeel.

⁵ 2007/59/EU.

fungeren als expertisecentrum op het gebied van onder meer de bekwaamheid van het spoorpersoneel. Doel is de beschikbaarheid en toegankelijkheid van expertise en vakmanschap beter te borgen.

Tot slot

Duurzaam veilig railvervoer is alleen te bereiken met gebundelde krachten. Ik dank de organisaties die met hun kennis en inzichten hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze Derde Kadernota Railveiligheid.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings