

Vergaderjaar 2023–2024

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 268

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2024

In vervolg op de Kamerbrief van 11 december 2023¹ ontvangt de Kamer hierbij informatie over de laatste ontwikkelingen op het gebied van spoorveiligheid. Ten eerste ontvangt de Kamer de rapportage «De fysieke kwaliteit van de Nederlandse railinfrastructuur» van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en wordt dit rapport geduid. Daarna wordt de stand van zaken voor het verlenen van de veiligheidsvergunning aan ProRail gedeeld. Vervolgens zal worden stilgestaan bij de voortgang op de dossiers blusvoorzieningen havenemplacement Rotterdam, vervoer gevaarlijke stoffen, aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het overwegendossier. Als laatste zal worden ingegaan op een aantal openstaande moties en toezeggingen.

Rapportage ILT over fysieke kwaliteit van het spoor

In de derde rapportage over de fysieke kwaliteit van de railinfrastructuur constateert de ILT dat ProRail hard werkt aan het verbeteren van de veiligheid op het spoor. Zorgen blijven er ook, net als in de eerdere rapportages uit 2014 en 2019.

In 2012 heeft de Tijdelijke Commissie onderhoud en innovatie spoor onder leiding van toenmalig Tweede Kamerlid Kuiken (PvdA) een aantal aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van het spoor te verbeteren. Eén daarvan was om elke vijf jaar een onafhankelijke partij, hiervoor is de ILT gekozen, de fysieke kwaliteit van het spoor te laten controleren. Dit onderzoek is nu twee keer gedaan, in 2013 en 2018. Uit die onderzoeken kwam naar voren dat het overgrote deel van het spoor veilig was. Voor het derde onderzoek is door ILT gekozen voor een aanpak waarbij het accent van de inspecties meer op «de kwaliteitsborging van het onderhoud» ligt, in lijn met de aanbeveling van 2012. Deze accentverschuiving sluit beter aan bij de risico-gestuurde werkwijze van de ILT. Dit

¹ Zie kamerstuk 29 893, nr. 264

betekent dat er geen groot aantal aselechte inspecties zijn gedaan, maar gerichte inspecties bij onderdelen van de infrastructuur waar meer risico's werden verwacht. Om die reden kan dit rapport geen uitspraken doen over de fysieke kwaliteit van het gehele spoor in Nederland.

ILT heeft in haar jaarverslag spoorveiligheid over het jaar 2022² geconcludeerd dat het Nederlandse spoorwegennet één van de veiligste van Europa is. Dit moet behouden blijven. Een goed zicht op de risico's en de beheersing van die risico's is noodzakelijk om de veiligheid van het spoor nu en in de toekomst te waarborgen. Een goed geoperationaliseerd veiligheidsbeheersysteem (VBS) is hiervoor een voorwaarde. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zijn wettelijk verplicht om een VBS te hebben. Het VBS bestaat uit processen en procedures die samen ervoor zorgen dat de Nederlandse spoorinfrastructuur veilig te gebruiken is. De ILT constateert in haar rapportage over de fysieke kwaliteit van het spoor dat ProRail de verdere operationalisering en de landelijke borging van haar VBS moet gaan realiseren. De ILT zal hier jaarlijks over rapporteren in het jaarverslag spoorveiligheid.

Een belangrijk verbeterpunt daarbij is de eigen kennis van ProRail over de infrastructuur. De ILT heeft in haar rapportage geconstateerd dat er normoverschrijdingen³ zijn die niet in de systemen van ProRail staan. Dat is een serieus ontwikkelpunt voor de infrastructuurbeheerder. Hoewel een normoverschrijding niet direct betekent dat er sprake is van onveiligheid, is het wel noodzakelijk dat ProRail inzicht heeft in dit onderdeel van de staat van haar infrastructuur. Zo kan ProRail schade op tijd herkennen en aanpakken. Daarom wordt er van ProRail verwacht dat, als de inspectie bij toekomstige controles normoverschrijdingen constateert, deze normoverschrijdingen bij ProRail grotendeels bekend en beheerst zijn. Het ministerie heeft dit ook besproken met de bestuurders en commissarissen van ProRail. Indien de gewenste verbetering uitblijft zal het ministerie vanuit de verschillende rollen als toezichthouder, aandeelhouder en opdrachtgever ProRail hierop blijven aanspreken.

Actuele ontwikkelingen op het gebied van spoorveiligheid

Verlenging veiligheidsvergunning ProRail

De huidige veiligheidsvergunning van ProRail, die vijf jaar geleden is afgegeven loopt op 16 juni 2024 af. Begin december 2023 heeft ProRail bij de ILT een aanvraag tot vernieuwing van de veiligheidsvergunning ingediend. De ILT heeft vervolgens auditgesprekken gevoerd en de bevindingen daarvan met ProRail gedeeld. De ILT heeft een vijftal bevindingen gedaan die onder andere gaan over de beschrijving en de borging van het veiligheidsbeheersysteem. Deze bevindingen moeten door ProRail worden opgepakt. Dit proces hoeft nog niet afgerond te zijn voor het verlenen van de veiligheidsvergunning. Wel moest ProRail verbeterplannen indienen bij de ILT voor deze bevindingen. Goedkeuring van deze verbeterplannen was een voorwaarde voor afgifte van de veiligheidsvergunning. ILT heeft geen bevindingen gedaan die opgelost moeten worden voor het afgeven van de veiligheidsvergunning.

² Zie kamerstuk 29 893, nr. 264

³ De normoverschrijdingen zijn zogenaamde overschrijdingen van interventiewaardes. Als interventiewaardes overschreden worden, gaat er niet direct iets mis. Het is wel een teken dat er actie ondernomen moet worden om te kunnen beoordelen of er mogelijk later iets mis kan gaan.

Op basis van de verbeterplannen heeft de ILT besloten de veiligheidsvergunning voor een periode van vijf jaar af te geven. De ILT zal de implementatie en het effect van de verbeterplannen blijven monitoren.

Voortgang blusvoorzieningen havenemplacementen Rotterdam

In de laatste voortgangsbrief spoorgoederenvervoer⁴ is de Kamer geïnformeerd over de problemen met de nieuwe blusvoorzieningen op emplacementen aan de havenspoorlijn in Rotterdam. Deze blusvoorzieningen zijn door het bevoegd gezag voorgeschreven in het kader van de omgevingsvergunning voor rangeren en opstellen van spoorvoertuigen met gevaarlijke stoffen. Op diverse emplacementen zijn de afgelopen maanden beperkingen in de bedrijfsvoering opgetreden door vervuiling en lekkages in blusleidingen. ProRail werkt op dit moment aan het herstel van de installaties en spoelt de leidingen onder hoge waterdruk.

Op emplacement Pernis heeft ProRail sinds eind januari het rangeren met gevaarlijke stoffen moeten stilleggen. Het rangeerproces voor treinen met gevaarlijke stoffen wordt nog wel op andere emplacementen in het havengebied uitgevoerd. De verwachting is dat de werkzaamheden tot het einde van de zomer duren en het emplacement daarna weer volledig in dienst zal zijn. Op emplacement Botlek zijn er aan het begin van het jaar ook tijdelijk problemen geweest met de brandblusvoorzieningen. Daardoor was het op een gedeelte van het emplacement niet mogelijk om met gevaarlijke stoffen te rangeren. ProRail heeft herstelwerkzaamheden uitgevoerd en rangeren met gevaarlijk stoffen is hier weer mogelijk. Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging⁵ aan Kamerlid Veltman.

De diverse tegenvallers op dit project zijn besproken met de directie van ProRail en ProRail is gevraagd om voor de zomer te komen met een verbeterplan. ProRail is hier inmiddels mee aan de slag gegaan met als doel om de blusvoorzieningen in ontwerp, instandhouding en exploitatie robuust te krijgen. Daarnaast is ProRail gestart met een evaluatieonderzoek naar de toekomstbestendigheid van de brandblusvoorzieningen. Wanneer de uitkomsten van dit onderzoek bekend zijn, wordt de Kamer geïnformeerd. De komende periode wordt de voortgang op dit project gemonitord en zal het ministerie de directie van ProRail hierop blijven aanspreken in de reguliere overleggen.

Vervoer gevaarlijke stoffen

In de Kamerbrief⁶ Spoorveiligheid van december jl. is de Kamer geïnformeerd over de bestuurlijke tafel landelijk emplacementenproject. In deze bestuurlijke tafel worden een aantal openstaande punten besproken om te komen tot uniforme en robuuste landelijke afspraken over emplacementen waar gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen. Dit voorjaar heeft de tweede en laatste bestuurlijke tafel plaatsgevonden. Op dit moment wordt door de onafhankelijk voorzitter van de bestuurlijke tafel, dhr. Van Belzen, een adviesbrief namens de deelnemers van de bestuurlijke tafel opgesteld. Na het ontvangen van deze adviesbrief zal een reactie worden opgesteld en daarna zal worden overgegaan tot het omzetten van de afspraken in wet- en regelgeving.

⁴ Zie kamerstuk 29 984, nr. 1182

⁵ Zie kamerstuk 36 410 A, nr. 60, TZ202404-018

⁶ Zie kamerstuk 29 893, nr. 264

Voortgang aanbevelingen OvV Spoor

Vorige maand heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) zijn rapport over het spoorwegongeval bij Voorschoten uitgebracht. Daarin stond ook een aanbeveling aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierover is de Kamer per brief geïnformeerd⁷. Over de opvolging van deze aanbeveling zal jaarlijks via de voorjaarskamerbrief Spoorveiligheid worden gerapporteerd.

De ILT heeft een wettelijke taak bij het monitoren van de aanbevelingen van de OvV over voorvallen op het spoor die zijn gericht aan niet-bestuursorganen zoals spoorwegondernemingen of ProRail. Als bijlage is de rapportage van de ILT meegestuurd over het jaar 2023 die ingaat op de uitvoering van de aanbevelingen van de OvV over een incident op het spoor: een aanrijding door een reizigerstrein met een hoogwerker op een overweg bij Dalfsen in 2016.

Ten opzichte van de laatste rapportage stond voor de ILT nog één te monitoren aanbeveling aan ProRail open naar aanleiding van het onderzoek naar dit ongeval. Voor de aanbeveling «Instructies voor overweggebruikers in uitzonderlijke situaties» ziet de inspectie nog onvoldoende opvolging en zij blijft deze aanbeveling via haar reguliere toezicht monitoren. Het ministerie zal ProRail vragen om voor de volgende voortgangsrapportage tot afronding van deze aanbeveling te komen.

Via de monitoringsrapportage over het jaar 2024 wordt een volgende update voor deze aanbeveling gegeven. Ook zal daarin voor het eerst over de aanbevelingen aan ProRail uit het rapport over Voorschoten worden gerapporteerd. Deze monitoringsrapportage wordt voor de zomer van 2025 aan de Kamer toegezonden.

Voortgang aanpak overwegen

Overwegen vormen een zwakke schakel in het spoornetwerk, met onder meer consequenties voor de spoorveiligheid, de betrouwbaarheid van de treindienst en de bereikbaarheid van weerszijden van het spoor. Ook bij toenemend spoor- of weggebruik dient rekening gehouden te worden met de kwetsbaarheid van overwegen. Samen met ProRail wordt gewerkt aan de invulling van het eerder gedeelde plan van aanpak⁸. Met dit plan van aanpak wordt ingezet op een structurele werkwijze om risico's op overwegen te beoordelen en prioriteiten te stellen bij de aanpak van overwegen.

Om de resterende overwegenopgave in beeld te brengen wordt onderzocht of het mogelijk is om te komen tot een minimale veiligheidsnorm voor overwegen. Dit is in lijn met de aanbeveling van de Raad van State bij het wetsvoorstel voor aanwijsbevoegdheid om te voorzien in normstelling⁹. De verwachting is dat dit onderzoek dit najaar gereed is, waarna de Kamer over de resultaten en de toepassing van de norm zal worden geïnformeerd.

Als onderdeel van de vervolgaanpak voor overwegveiligheid zijn middelen gereserveerd voor verdere innovaties en voor de verbetering van overwegveiligheid op haven- en industriegebieden. Eerder werd de Automatische Waarschuwinginstallatie (AWI) als kansrijke innovatie

⁷ Zie kamerstuk 29 893, nr. 267

⁸ Zie Kamerstuk 29 893, nr. 262

⁹ Zie Kamerstuk 29 893, nr. 257

gezien voor particuliere overwegen¹⁰. De ontwikkeling van de AWI voor het reizigersnet is echter minder kosteneffectief gebleken dan verwacht en de meeste riskante onbeveiligde overwegen op het reizigersnet zijn bovendien al op een andere wijze aangepakt. Hierdoor is de toepassing van de AWI op het reizigersnet niet doelmatig gebleken. Voor haven- en industrieoverwegen is de AWI inmiddels wel toe te passen.

Binnen de kaders van de aflopende programma's Niet-Actief Beveiligde Overwegen (NABO) en Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) worden resterende projecten uitgevoerd. Sinds 1 januari 2024 heeft ProRail 9 onbeveiligde overwegen in het NABO-programma opgeheven, waarmee inmiddels 154 van de 180 in dit programma opgenomen overwegen opgeheven of beveiligd zijn. Daarmee is het Nederlandse spoor weer iets veiliger geworden. ProRail blijft zich inspannen om de resterende 26 overwegen in het NABO-programma zo snel mogelijk van een veiliger alternatief te voorzien.

Op meerdere locaties worden projecten gerealiseerd vanuit het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen. Zo is in april een tunneldek succesvol onder het spoor in Venlo geplaatst en werken de gemeente Venlo en ProRail verder aan deze onderdoorgang zodat de overweg Vierpaadjes opgeheven kan worden. ProRail heeft verder op een aantal overwegen flitscamera's uitgerold om gevaarlijk gedrag bij overweggebruikers te ontmoedigen.

Risicobeoordelingsmethode overwegen

Eind 2021 heeft de ILT ProRail erop gewezen dat de destijds gehanteerde risicobeoordelingsmethode niet adequaat was en dat dit een tekortkoming was¹¹. De afgelopen 2,5 jaar heeft ProRail gewerkt aan het inrichten van een adequate risicobeoordelingsmethode: het Nederlands Overwegen Risicomodel (NORM). Ten opzichte van de situatie in 2021 ziet de ILT nu duidelijk eigenaarschap en betrokkenheid. Zo is er een duidelijke interne overwegenorganisatie gerealiseerd, geeft het NORM uitkomsten in termen van een goed interpreteerbaar risiconiveau en is het NORM aantoonbaar een vast onderdeel geworden van de werkwijze van ProRail.

Hiermee heeft ProRail volgens de ILT aangetoond dat er sprake is van een adequate risicobeoordelingsmethode voor overwegen. Daarmee concludeert de ILT dat er geen sprake meer is van een tekortkoming.

Voortgang openstaande moties en toezeggingen

Toezegging advies Platform Spoorgoederenvervoer over verminderen hinder op Brabantroute tijdens werkzaamheden op Betuweroute¹²

Op verzoek van Kamerlid Bamenga heeft de Staatssecretaris aan de voorzitter van het Platform Spoorgoederenvervoer en Leefomgeving gevraagd advies uit te brengen. Dit advies gaat over welke kortetermijnmaatregelen mogelijk zijn langs de omleidingsroutes (Brabantroute, Bad Bentheimroute) die worden gebruikt tijdens de werkzaamheden aan het Duitse deel van de Betuweroute. Dit advies is ontvangen op 30 april jl. en wordt hierbij aan de Kamer aangeboden.

In het advies concludeert de voorzitter van het Platform dat geen aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de hinder op de korte termijn

¹⁰ Zie Kamerstuk 29 893, nr. 262

¹¹ Tekortkoming op Verordening (EU)2018/762

¹² NO MIRT 22 januari 2024 (Kamerstuk 36 410 A, nr. 46), TZ202402-047

te verminderen. Wel kan in de komende jaren hinder worden tegengegaan met bronmaatregelen voor geluid en trillingen. Zo kan de Innovatieagenda Bronaanpak Spoortrillingen (2021–2025)¹³ nieuwe toepassingen opleveren. Verder benadrukt de voorzitter het belang van een zorgvuldige communicatie met de omwonenden over de maatregelen. In zijn advies doet de voorzitter van het Platform ook voorstellen voor maatregelen op de middellange en lange termijn. Deze voorstellen worden meegenomen in de verdere uitwerking van het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer.

Toezegging voor stand van zaken rondom opvolging signaalrapportage certificeringsstelsels¹⁴

In het Commissiedebat Spoorveiligheid van 7 februari 2024 heeft de Staatssecretaris aan dhr. Bamenga toegezegd een terugkoppeling te geven over de stand van zaken rondom de acties voortkomend uit het signaalrapport van ILT over certificeringsstelsels¹⁵. De ILT stelt in deze signaalrapportage over «Inzicht in en toezicht op certificering» vraagtekens bij het naar behoren functioneren van o.a. het certificeringsstelsel spoor. De ILT kan echter niet direct nalatigheid of maatschappelijke schade vaststellen. De ILT ziet op basis van geregistreerde incidenten daarom geen reden om nu grote vraagtekens te stellen bij de veiligheid op het spoor. De zorgen van de ILT over het toezicht op keuringsinstanties (ook wel bekend als conformiteitsbeoordelingsinstanties) betroffen met name het uitwisselen van informatie tussen de ILT en de Raad voor Accreditatie, dit is inmiddels verbeterd. Daarnaast werkt de ILT ook zelf aan de verbetering van haar toezicht op de keuringsinstanties. Met deze informatie wordt deze toezegging als afgedaan beschouwd.

De ILT werkt samen met het ministerie aan verbetering van de verschillende certificeringsstelsels. Op 14 december jl. is de laatste stand van zaken per brief¹⁶ met de Kamer gedeeld. Binnenkort volgt een nieuwe stand van zaken over certificerende stelsels in het algemeen.

Moties over nieuw (robuust) Basisnet¹⁷

Voor de huidige stand van zaken rondom het Robuust Basisnet en nieuw beleid rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen zal de Kamer voor de zomer per brief worden geïnformeerd.

Tot slot

In het najaar verschijnt het jaarverslag spoorveiligheid van de ILT en zal de Kamer opnieuw over de staat van de veiligheid op het Nederlandse spoor worden geïnformeerd. Ook zal de Kamer dan worden geïnformeerd over de voortgang van de beleidsagenda Spoorveiligheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹³ Een voortgangsrapportage voor deze innovatieagenda is u aangeboden via kamerstuk 29 984, nr. 1109

¹⁴ Zie kamerstuk 29 893, nr. 266, TZ202402-093

¹⁵ Zie kamerstuk 36 200 XII, nr. 111

¹⁶ Kamerstuk 36 410 XII, nr. 14

¹⁷ Kamerstukken 29 984, nr. 1085 en 29 984, nr. 1083