

Vergaderjaar 2018–2019

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2018

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mijn beleidsreactie toe op het rapport «*Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen*» dat op 26 juli door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) is gepubliceerd. Deze beleidsreactie heb ik eveneens verzonden aan de OvV¹.

Overwegveiligheid is een thema dat terecht veel losmaakt in de maatschappij. In het rapport van de OvV lees ik zowel ondersteuning van mijn beleid als handvatten voor aanscherping ervan en nieuwe acties. Ik ben dan ook blij met de inzichten uit het OvV-rapport en de bijdrage die deze leveren aan het overwegenbeleid. Ik wil dit onderzoek aangrijpen om, samen met alle betrokken partijen, de veiligheid op en rondom overwegen de komende jaren verder te verbeteren en onveilige situaties versneld aan te pakken.

De OvV vraagt in haar eerste aanbeveling om binnen 10 jaar het aantal overwegongevallen en dodelijke slachtoffers te halveren en deze zo snel mogelijk terug te brengen tot nul. Zoals gezegd vind ik elk slachtoffer er een teveel. Ik omarm daarom de ambitie van de OvV en streef naar nul dodelijke slachtoffers op overwegen. Door een structurele inzet op overwegveiligheid is in Nederland de afgelopen jaren gelukkig al veel bereikt. Sinds 2000 is het aantal slachtoffers fors afgenomen met 70%. Hiervoor is door de jaren heen in totaal zo'n € 680 miljoen budget beschikbaar gesteld. Ondanks de 2.400 overwegen, 157 miljoen treinkilometers per jaar en structureel toenemend wegverkeer, behoort Nederland binnen Europa nog steeds tot de koplopers als het gaat om overwegveiligheid, zoals de OvV ook constateert in haar rapport. Maar overwegen, hoe beveiligd dan ook, zijn nooit zonder risico's. Omdat elk (dodelijk) slachtoffer er één teveel is, streef ik naar nul slachtoffers en zet ik – ondersteund door ProRail – maximaal in op de volgende prioriteiten:

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Binnen 5 jaar opheffen van alle openbare en openbaar toegankelijke niet actief beveiligde overwegen (NABO's) op het reizigersnet. Eerder was de ambitie om dit uiterlijk in 2028 te hebben gerealiseerd. Dit duurt mij te lang, deze risicovolle overwegen zijn niet meer van deze tijd.
2. Algehele versnelling van de aanpak van overwegen. Zowel in verkenning en besluitvorming als in planuitwerking en realisatie. Om de bestuurlijke energie die er is maximaal te verzilveren wil ik in een convenant tussen Rijk, provincies, gemeentes, recreatieve belangenverenigingen en ProRail afspreken dat 1) openbare en openbaar toegankelijke NABO's binnen vijf jaar worden aangepakt, 2) we op zoek gaan naar mogelijkheden om aan de voorkant het proces te versnellen en 3) voor de gevallen dat er een impasse over de meest veilige oplossing ontstaat of dreigt te ontstaan de hulp van een arbitragecommissie wordt ingeschakeld. Dit vraagt een extra inzet van alle betrokken partijen en daarom zal ik voor de vormgeving en uitvoering van het convenant een onafhankelijke bemiddelaar aanstellen. ProRail zal de aansturing op de overwegenaanpak verzwaren om zo ook haar eigen processen te versnellen.
3. Vaart maken met de uitvoering van het aangescherpte overwegenbeleid². Het beschikbare budget, inclusief de 50 miljoen euro aan extra middelen die ik eerder dit jaar hiervoor heb vrijgemaakt zet ik risicogestuurd in, zodat de kans op incidenten en slachtoffers op en rond overwegen maximaal wordt gereduceerd. Ik accepteer geen nieuwe overwegen en geen ontwikkelingen die leiden tot afname van overwegveiligheid, tenzij met een risicoanalyse is aangetoond dat met compenserende maatregelen de toename van het risico wordt beheerst³.

In deze brief ga ik nader in op de uitvoering van deze prioriteiten en hoe ik daarin de aanbevelingen en inzichten uit het OvV-rapport betrek.

1. Opheffen van alle onbeveiligde overwegen (NABO's)

Ik wil met prioriteit binnen 5 jaar een eind maken aan de categorie openbare en openbaar toegankelijke NABO's op het reizigersnet en het bestuurlijk commitment hiervoor samen met ProRail via een convenant met de provincies, gemeenten, recreatieve belangenverenigingen. Afgelopen zomer heb ik deze ambitie verbreed door hier de NABO's op huisaansluitingen naar particuliere woningen aan toe te voegen en daarmee invulling te geven aan de motie Van der Graaf c.s.⁴. Deze categorie omvat de meest risicovolle overwegen, zijn niet meer van deze tijd en moeten daarom op korte termijn aangepakt worden. Voor de aanpak ervan wordt een gebiedsgerichte en samenhangende aanpak gevolgd. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de vier NABO's die recent in Almen, gemeente Lochem, in samenhang zijn bekeken en waar met draagvlak van recreanten en bewoners een oplossing is gevonden om er drie op te heffen en een te beveiligen. Met deze risicogestuurde aanpak wordt de komende jaren ingezet op het beveiligen of opheffen van circa 180 NABO's. Dit betreft 127 openbare en openbaar toegankelijke NABO's, 32 particuliere huisaansluitingen en circa 20 particuliere NABO's als «bijvangst». Daarvan zijn er inmiddels 22 aangepakt. Aan het eind van deze kabinetsperiode zal meer dan de helft van deze NABO's zijn beveiligd of gesaneerd en ligt er voor de rest ten minste een plan van aanpak klaar.

² Kamerstuk 29 893, nr. 211.

³ Het «Nee tenzij-principe» uit de Derde Kadernota Railveiligheid, zie Kamerstukken II, 29 893, nr. 106

⁴ Kamerstuk 29 893, nr. 217.

Om dit te realiseren heb ik voor het Programma NABO € 64 miljoen beschikbaar gesteld, inclusief de extra impuls van € 25 miljoen⁵.

Ik zet daarnaast in op het wegnemen van de grootste risico's op reeds beveiligde overwegen met het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO). Hiermee wordt een veilige en vlotte doorstroming op overwegen bevorderd. Dit gebeurt in de vorm van specifieke maatregelen, zoals het ongelijkvloers of veiliger maken, maar ook via generieke oplossingen als het verkorten van dichtligtijden en het toepassen van gedragsmaatregelen. De OvV beveelt in haar rapport aan om beide programma's samen te voegen. Ik neem die aanbeveling over. Beide programma's zijn gebaseerd op dezelfde uitgangspunten van kosteneffectiviteit en risicogestuurd aanpak en worden ook uitgevoerd door het overwegenprogramma van ProRail. Ik beschouw deze daarom als één risicogestuurd overwegenprogramma met twee in de regio herkenbare pijlers: het LVO en het Programma NABO.

2. Versnellen van de aanpak van overwegen

Ik wil in de komende periode stappen zetten om de periode tussen de intentie om een overweg aan te pakken en de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen zo kort mogelijk te laten zijn.

In de derde aanbeveling roept de OvV op tot het wettelijk vastleggen wie welke verantwoordelijkheid en kosten draagt voor overwegveiligheid, om zo bestuurlijke impasses te voorkomen of te doorbreken. De OvV wijst daarbij op aanwijzingsbevoegdheden in andere Europese landen. Ik onderschrijf de behoefte van een tempoversnelling in de aanpak van overwegen. In het overgrote deel van de gevallen komen partijen tot adequate maatregelen en bijhorende kostenverdeling. Dat neemt niet weg dat het tempo omhoog kan en dus ook moet. De versnelling moet gezocht worden in het hele proces van verkenning tot en met realisatie. Dit vraagt de aandacht en een inspanning van alle betrokken partijen. De doorlooptijd zit niet alleen in de bestuurlijke regionale besluitvorming, maar ook in de procedures intern ProRail en de noodzakelijk zorgvuldige processen met rechthebbenden.

Versnelling op bestuurlijk niveau: landelijk convenant einde NABO's

Samenwerking is voor mij randvoorwaardelijk voor een snelle besluitvorming in de regio. Met alle betrokken partijen (provincies, gemeentes, recreatieve belangenverenigingen en ProRail) wil ik een convenant sluiten waarin we onze gezamenlijke ambitie vastleggen: 1) openbare en openbaar toegankelijke NABO's worden binnen vijf jaar aangepakt, 2) we gaan op zoek naar mogelijkheden om het proces te versnellen en 3) voor de gevallen dat er een impasse ontstaat of dreigt te ontstaan wordt de hulp van een arbitragecommissie ingeschakeld. Om erop toe te zien dat dit convenant wordt gerealiseerd en uitgevoerd, zal ik een onafhankelijke landelijke bemiddelaar aanstellen. Deze bemiddelaar krijgt de opdracht om bestuurlijke oplossingen te vinden om de aanpak te versnellen. De werkwijze van het afsprakenkader⁶, waarmee met recreatieve belangenorganisaties duidelijk en transparant het gesprek wordt aangegaan, heeft al aangetoond dat het aan de voorkant vinden van draagvlak, samenwerking en een evenwichtige weging van belangen bij het vinden van passende maatregelen werkt. Dit scheelt tijd, energie en onnodige juridische procedures verderop in het proces.

⁵ Kamerstuk 29 893, nr. 217.

⁶ Kamerstuk 29 893, nr. 211.

Tot slot kan ook een wettelijke «stok achter de deur» helpen. Denk bijvoorbeeld aan een aanwijzingsbevoegdheid als ultieme remedie. Ik betrek de uitwerking hiervan bij de modernisering van de Spoorwegwet, waarbij aan belangrijke principes als subsidiariteit uiteraard ook recht moet worden gedaan.

Versnellen van processen intern ProRail

Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van deze gedeelde ambitie tot versnelling is dat er binnen de ProRail-organisatie voldoende capaciteit is om de diverse verkenningen, planuitwerkingen en uitvoering van maatregelen voortvarend ter hand te nemen. ProRail heeft in dit verband aangegeven de aansturing op het overwegenprogramma te verzwaren en zal ook de interne procedures tegen het licht houden om te bezien of er versnellingsmogelijkheden te vinden zijn, zoals bijvoorbeeld het optimaliseren van het proces rond buitendienststellingen.

Net als ProRail wil ik daar waar er overeenstemming is om een overweg af te sluiten, dit ook direct doen. Ik wil niet onnodig wachten op de uitvoering van de uiteindelijke oplossingen. Als met betrokken partijen overeen is gekomen dat een overweg afgesloten kan worden, dan kan dat per direct worden gedaan door middel van een tijdelijke oplossing, zoals hekken of betonblokken. Dit is recent met succes toegepast in Lunteren.

Continueren inzet op bewustwording medeverantwoordelijkheid wegbeheerders

Daarnaast blijft het vergroten van het bewustzijn bij wegbeheerders voor hun medeverantwoordelijkheid voor overwegveiligheid belangrijk. Gelet op de potentie van een meldingsplicht voor ontwikkelingen die de overwegveiligheid raken, onderzoek ik in het kader van de Omgevingswet hoe deze meldingsplicht voor decentrale overheden aan ProRail juridisch kan worden geborgd. Denk aan de aanleg van een school aan de andere kant van het spoor. Zo ontstaat op tijd het gesprek tussen ProRail en de wegbeheerder over compenserende maatregelen.

3. Risicogestuurd werken

Resultaten

Het aantal ongevallen en slachtoffers is de afgelopen decennia sterk gedaald. In 1980 waren er nog 152 aanrijdingen, waarbij 54 dodelijke slachtoffers vielen. In 1999, bij de start van het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO), waren er 86 aanrijdingen met 46 dodelijke slachtoffers. De laatste jaren schommelt het aantal aanrijdingen net onder de 30 met 3 tot 14 dodelijke slachtoffers per jaar. In het licht van het toegenomen aantal treinkilometers op het spoor en het toegenomen verkeer op de weg is dat een forse verbetering, zoals ook in het rapport van de OvV wordt onderkend. Met de overwegenprogramma's PVVO en daarna NABO en LVO, maar ook via infraprojecten als het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en stationsprojecten als Driebergen-Zeist zijn sinds 2010 veel overwegen veiliger gemaakt en bovendien ruim 200 overwegen opgeheven (8% van het totaal).

Ik continueer daarom de risicogestuurde overwegenaanpak. Indien er kansen zijn om werk met werk te maken en zo ook de minder risicovolle overwegen veiliger te maken of op te heffen, dan wordt dit per geval bekeken.

Onderzoek en analyse naar oorzaken van ongevallen

De OvV doet een aantal aanbevelingen die erop gericht zijn om onderzoek te doen naar de achtergronden van incidenten en effectiviteit van maatregelen:

- a. Goed kijken naar effectieve maatregelen en bestuurlijke verhoudingen in andere landen;
- b. Onafhankelijke en wetenschappelijke analyses uitvoeren naar factoren van overwegveiligheid en effectiviteit van beschikbare maatregelen;
- c. Integraal ongevallen onderzoek doen door spoor- en wegbeheerder gezamenlijk naar ongevalsfactoren.

Ik ben het met de OvV eens dat we voortdurend moeten blijven leren van de oorzaken van ongevallen om inzicht te krijgen in factoren die overwegveiligheid beïnvloeden en de mate van effectiviteit van maatregelen. Ik neem daarom bovenstaande aanbevelingen (aanbeveling 2 a t/m c van de OvV) over. De laatste jaren heeft ProRail op basis van incidentanalyses en gedragsonderzoeken fors meer inzicht ontwikkeld in de oorzaken van ongevallen en is gebleken dat roekeloos gedrag onder slachtoffers een belangrijke aanwijsbare oorzaak van ongevallen is op beveiligde overwegen. Dat constateert de OvV zelf ook in de bijlage van het rapport. Het feit dat er sinds maart meer dan 1.000 voertuigen zijn geflitst bij twee overwegen in Hilversum in het kader van een pilot, illustreert dat risicovol gedrag bij overwegen helaas niet ongewoon is. Dat rechtvaardigt dat hieraan in onderzoek, beleid en de communicatie daarover aandacht wordt besteed. Dat wordt ook naar de praktijk vertaald, in de vorm van verschillende (innovatieve) pilots en maatregelen die zijn gestart of worden uitgevoerd. Zo wordt risicovol slalomgedrag gereduceerd door het realiseren van maatregelen die dichtligtijden van overwegen verkorten op circa 200 overwegen in Nederland. Daarnaast worden innovatieve pilots uitgevoerd om veiligheid te vergroten voor bijvoorbeeld kwetsbare groepen met de oversteekhulp. Ook werkt ProRail nauw samen met een maker van een verkeersinformatie-app om weggebruikers via navigatiesystemen te attenderen op het naderen van overwegen. In dat traject wordt ook onderzocht of via navigatiesystemen voor automobilisten te voorspellen is wanneer overwegen zullen sluiten. Op basis van de resultaten van de pilot met de flitspalen in Hilversum (die loopt tot het einde van dit jaar) zie ik of het uitbreiden van het aantal flitspalen bij de meest risicovolle overwegen effectief en gewenst is, zodat risicogedrag verder kan worden teruggedrongen.

Om ook lering te trekken uit de buitenlandse ervaringen geef ik opvolging aan de aanbeveling om naar de praktijk in andere landen te kijken en betrek ik de uitkomsten ervan bij de onder punt 2 genoemde uitwerking van de mogelijke wettelijke verankering. Voor een goed inzicht in het risicoprofiel van overwegen zelf heb ik ProRail gevraagd tempo te maken met het afronden van het vernieuwde overwegenregister en dit vanaf 1 januari operationeel te hebben. Dit register wordt door ProRail samen met wegbeheerders en experts uit de markt opgesteld en is tevens een belangrijke stap voor de concrete uitvoering van de aanbeveling van de OvV naar aanleiding van de treinbotsing met een hoogwerker in Dalfsen⁷ om de wegbeheerder meer bij overwegveiligheid te betrekken. Door het register actief te delen met wegbeheerders krijgen ook zij meer inzicht in de veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld omgevingskenmerken als parallelwegen, snelfietspaden, rotondes en bushaltes) van overwegen op hun wegennet. Op basis hiervan kunnen maatregelen worden ontwikkeld die in geval van gemeenschappelijke kenmerken ook op meerdere overwegen kunnen worden toegepast.

⁷ https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/attachment/2018/7/10/cb70371489c8_aanbevelingen_botsing_dalfsen_nl.pdf.

Ook de rol van spoorvervoerders wil ik niet onbenoemd laten. Met hen ga ik in gesprek over de mogelijkheden om meldingsinformatie van machinisten en vanuit frontcamera's over (bijna-)incidenten te delen met ProRail en wegbeheerders. Ik ondersteun namelijk van harte het initiatief van ProRail om regulier, op regionaal niveau met betrokken partijen als wegbeheerders en vervoerders, kennis en achtergronden van (bijna-)incidenten rondom overwegen te bespreken.

Naast het nemen van maatregelen die overwegveiligheid vergroten, blijft ook alertheid en bekwaamheid van verkeersdeelnemers zelf van belang.

Tot slot

Het rapport van de OvV steunt mij in de aanpak van de overwegen en geeft hier tegelijkertijd een belangrijke impuls aan. Het sterkt mij des te meer om samen met ProRail, provincies en gemeenten de overwegveiligheid in Nederland nog verder te verbeteren.

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