Van: Frank Menger

Onderwerp: Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020 - 2025
Datum: zondag 9 februari 2020 11:11:42
Bijlagen: aanbieding-beleidsagenda-spoorveiligheid-2020-2025.pdf
beleidsagenda-spoorveiligheid-2020-2025.pdf

Geachte leden van de Staten,

Recent is de nieuwe beleidsagenda Spoorveiligheid 2020 - 2025 gepubliceerd. Dit raakt zowel de veiligheidsregio als de provincies die concessieverlener zijn op het spoor.

Hoop dat u deze achtergrondinformatie gebruiken kan voor uw functie als lid van de staten of als lid van de gemeenteraad van de grote gemeenten in het Noorden.

Met vriendelijke groet,

Frank Menger

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2020/2903

Bijlage(n)

1

Datum 5 februari 2020
Betreft Aanbieding Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025

Geachte voorzitter,

In mijn brief over spoorveiligheid d.d. 5 december jl.[1] heb ik de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 aangekondigd. Dit is de opvolger van de Derde Kadernota Railveiligheid (2010) en de Beleidsimpuls Railveiligheid (2016). Met deze brief bied ik uw Kamer deze Beleidsagenda aan welke in nauwe samenwerking met de sector tot stand is gekomen. Daarbij ga ik tevens in op mijn prioriteiten voor spoorveiligheid voor de komende periode.

De veiligheid op het spoor in Nederland is op een hoog niveau[2]. De afgelopen jaren is binnen de spoorsector hard gewerkt om dat niveau te bereiken en te behouden. Met het OV Toekomstbeeld en het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer zetten we in op een stevige groei voor het vervoer per spoor. Veiligheid is een randvoorwaarde: het is mijn ambitie om ook met die groei het huidige veiligheidsniveau, waar mogelijk, voortdurend te verbeteren en minimaal te handhaven.

Hoofdlijnen

Het huidige wettelijk kader voor spoorveiligheid is opgenomen in de Nederlandse Spoorwegwet. Hierin is de Europese Spoorveiligheidsrichtlijn geïmplementeerd[3]. Daarnaast is er een aantal rechtstreeks van toepassing zijnde Europese verordeningen, zoals de *Common Safety Methods*[4], die direct of indirect betrekking hebben op veiligheid.

Op dit moment wordt gewerkt aan de modernisering van de spoorregelgeving. De spoorveiligheidsrichtlijn krijgt een eigen hoofdstuk in de nieuwe regelgeving, zodat duidelijk en navolgbaar is aan welke regels moet worden voldaan. Het verlengstuk van de regelgeving is de Beleidsagenda Spoorveiligheid. Deze beschrijft voor de periode 2020-2025 het beleid en de maatregelen op het gebied van spoorveiligheid waar ik samen met de sector aan werk of aan ga werken. De

[1] Kamerstuk 29893, nr. 241
[2] Zie jaarverslag spoorwegveiligheid 2018 (voetnoot 1)
[3] Richtlijn (EU) 2016/798
[4] De *Common Safety Methods (CSMs)* beschrijven hoe het veiligheidsniveau en het halen van veiligheidsdoelen en compliance ingericht moeten worden.

onderwerpen en acties in de agenda zijn in nauwe samenwerking met de sector opgesteld.

Daarbij geldt dat niet op alle veiligheidsonderwerpen betrokkenheid van het Rijk nodig is. De spoorsector is primair zelf verantwoordelijk voor een dagelijkse veilige uitvoering voor het vervoer en heeft ook laten zien hier op een goede manier en in gezamenlijkheid werk van te maken. Uitgangspunt bij de keuze voor maatregelen is inzetten op maatregelen die potentieel de grootste veiligheidswinst opleveren. Daarbij moet per maatregel de verhouding tussen haalbaarheid en betaalbaarheid bepaald en afgewogen worden.

De agenda heeft betrekking op het brede veiligheidsbeleid op het spoor: veiligheid ("safety"), beveiliging ("security") en sociale veiligheid. Daarbij richt de agenda zich op reizigers en goederen die veilig moeten kunnen reizen en vervoerd worden, omwonenden die veilig kunnen leven langs het spoor en spoorpersoneel dat veilig kan werken op en aan het spoor. Aan de meeste thema's en bestaande (verbeter)programma's wordt verder vervolg gegeven. Daarbij is er een aantal nieuwe accenten, waaronder:

- (Cyber)security: door o.a. de digitalisering vraagt dit thema om meer aandacht. Als stelselverantwoordelijke streef ik een goede borging van security en cybersecurity na. (Cyber)security-vraagstukken vergen een integrale blik en dreigingen kennen vaak een cross-sectoraal en internationaal karakter. Daarom is het belangrijk gezamenlijk op te trekken. Eén van de actiepunten is het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak via het security-overleg. Hierbij zijn onder andere mijn departement, vervoerders, infrabeheerder, NCTV en de politie betrokken.
- Veiligheidscultuur: veiligheidscultuur heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen en is een belangrijk onderdeel van de Europese spoorveiligheidsrichtlijn. Door voor veiligheid relevante informatie te melden en te delen, met als doel ervan te leren en niet te bestraffen, kunnen risico's verminderd worden. Dit geldt zowel binnen de bedrijfsvoering, als tussen de verschillende partijen in de sector. Om meer openheid te creëren is een van de acties om de sanctionering in de spoorregelgeving opnieuw te bekijken.

De Beleidsagenda is niet in beton gegoten: met een bijbehorende sturingscyclus is het mogelijk om jaarlijks prioriteiten en aandachtspunten bij te stellen of nieuwe prioriteiten te benoemen als die de veiligheid vergroten. Alle betrokken partijen staan blijvend met elkaar in contact over het verbeteren van de spoorveiligheid. Een belangrijke basis voor dit gesprek en de sturingscyclus is het jaarverslag spoorwegveiligheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit verslag geeft informatie over de effectiviteit van de verschillende (beleids)maatregelen en daarmee of bijsturing nodig is. Elk najaar wordt dit verslag, met beleidsreactie, naar de Kamer gestuurd, waarmee er verantwoording afgelegd wordt over de uitvoering van de Beleidsagenda.

Prioriteiten voor spoorveiligheid
Ook de prioriteiten, zoals gekozen in de Beleidsimpuls uit 2016, zijn opnieuw tegen het licht gehouden. De afgelopen jaren is hier onder andere over gerapporteerd middels de beleidsreactie op het jaarverslag spoorwegveiligheid van de ILT. Het belangrijkste voor het stellen van de prioriteiten zijn onderwerpen waar een gezamenlijke verbeteropgave ligt, er sprake is van tegenstrijdige belangen of onduidelijkheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden. Op

basis hiervan blijven de prioriteiten ongewijzigd. Wel is de invulling geactualiseerd:

- Verminderen van het aantal STS-passages: het STS-verbeterprogramma wordt gecontinueerd, waarbij er meer aandacht komt voor de oorzaken van STS-passages om zo nog doelgerichter maatregelen te kunnen nemen. Zoals gemeld in de spoorveiligheidsbrief van 5 december jl. is het aantal STS-passages in 2018 toegenomen ten opzichte van 2017. Daarbij geldt wel dat het aantal STS-passages waarbij het gevaarpunt is bereikt het laagste is sinds 2003[5]. Om het aantal STS-passages verder terug te dringen is het van belang het programma te continueren en de maatregelen uit te voeren zoals beschreven in bijgaande Beleidsagenda.
- Veiligere overwegen: in de beleidsreactie op het OvV-rapport 'Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen'[6], is aangegeven wat de inzet is om de overwegveiligheid te verbeteren. Hierin staat het streven naar nul dodelijke slachtoffers op overwegen en het aanpakken van alle openbare en openbaar toegankelijke NABO's op het reizigersnet voor het eind van 2023. Het NABO en LVO programma[7] geven hier invulling aan. Het 'nee, tenzij' principe blijft van kracht: de veiligheid mag niet afnemen en nieuwe overwegen zijn in principe niet toegestaan.
- Verbeteren van de externe veiligheid voor zowel het vervoer van gevaarlijke stoffen als het voorzieningenniveau op emplacementen. Zoals aangekondigd in de brief van 11 juni 2019[8] werk ik samen met vervoerders, verladers, decentrale overheden en ProRail aan oplossingsrichtingen in het kader van het Basisnet spoor. Daarnaast wordt verder gewerkt aan het (juridisch) verankeren van de resultaten van het landelijk emplacementenproject en gestart met de volgende fase[9] .
- Minder suïcides op het spoor: het reeds gestarte programma 'Suïcidepreventie, afhandeling en nazorg op het spoor 2017-2021' wordt voortgezet. Zoals beschreven in de spoorveiligheidsbrief van 5 december jl. loopt het programma op schema en is het aantal suïcides op het spoor afgenomen[10]. Voordat het programma afloopt in 2021 zal een evaluatie plaatsvinden en worden bepaald of en hoe het programma gecontinueerd zal worden na 2021.

[5] Kamerstuk 29 893, nr. 241
[6] Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 29 893, nr. 225
[7] Niet actief beveiligde overwegen (NABO) programma en het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO)
[8] Kamerstuk 30 373, nr 70.
[9] De eerste fase van dit is project afgerond (emplacementen waar structureel met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt): er is met lokale overheden een gedeeld beeld van de veiligheidsmaatregelen per type emplacement. In de tweede fase van het emplacementenproject wordt gekeken naar voorzieningen op andere emplacementen, waar niet of beperkt met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt.
[10] Kamerstuk 29 893, nr. 241

Tot slot
Samen met de spoorsector zet ik mij in voor de prioriteiten en maatregelen zoals benoemd in de Beleidsagenda. Ik heb er vertrouwen in dat we hiermee een stevige basis hebben om de veiligheid op het spoor op een hoog niveau te houden en waar mogelijk te verbeteren.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/2903

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025

Inhoud

Inleiding 4
Doel 5
Kader en scope 5
Rollen en verantwoordelijkheden 6

Veilig reizen en vervoeren 7
Verminderen van STS-passages 7
Programma ERTMS 8
Security en cyber security 9
Acties veilig reizen en vervoeren 10

Veilig leven 11
Overwegen 11
Suïcidepreventie 13
Spoorlopers 14
Aanrijding met dieren 14
Vervoer van gevaarlijke stoffen 15
Landelijke afspraken veiligheid spooremplacementen 16
Acties veilig leven 16

Veilig werken 17
Veiligheidscultuur 17
Werven, opleiden en borgen vakbekwaamheid personeel 18
Uitvoeren van aanleg en beheer 18
Sociale veiligheid 19
Acties veilig werken 19

Jaarlijkse cyclus van beleidssturing en monitoring 20
Acties monitoring en beleidssturing 21

Inleiding

Aanleiding

Met het document 'Contouren Toekomstbeeld OV 2040' worden de ambities en doelen van het OV in de toekomst geschetst[1]. Richting 2030 en 2040 wordt een autonome groei in het OV van 30% tot 40% voorzien. Ook voor het spoorgoederenvervoer wordt een sterke groei beoogd: van 41 miljoen ton nu naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030[2]. Daarnaast levert het spoor een belangrijke bijdrage aan duurzaamheid en is al hard op weg naar emissievrij vervoeren. Veiligheid is een randvoorwaarde bij deze groeiambities. De veiligheid op het spoor is in Nederland op een hoog niveau[3]. Dit niveau willen we, indien uitvoerbaar, voortdurend verbeteren en minimaal handhaven[4].

Het Nederlandse spoor is veilig. Nederland zit bij de top 3 van Europa als het gaat om laagste aantal significante ongevallen[5]. In 2018 is het spoor met in totaal 164 miljoen treinkilometers intensiever bereden dan de jaren ervoor (155 miljoen treinkilometers in 2014). Het totaal aantal slachtoffers op het spoor is de afgelopen tien jaar geleidelijk afgenomen. Daarbij geldt wel dat het aantal slachtoffers in 2018 hoger lag dan het jaar ervoor. In 2018 waren er 16 dodelijke slachtoffers en zes zwaargewonden t.o.v. 12 dodelijke slachtoffers en zes zwaargewonden in 2017. Vergelijkbaar met 2017 zijn de meeste slachtoffers het gevolg van een overwegongeval.

Bron: jaarverslag spoorwegveiligheid ILT 2018[6]

---

[1] Kamerstuk 31305, nr. 290

[2] Kamerstuk 29984, nr. 782

[3] Zie jaarverslag spoorwegveiligheid 2018 van ILT

[4] Zie Spoorveiligheidsrichtlijn 2016/798

[5] 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

[6] Kamerstuk 29893, nr. 241

Het Rijk ondersteunt de spoorsector om te blijven zorgen voor veilig spoorvervoer en om verbeteringen mogelijk te maken, zoals het verhogen van de betrouwbaarheid én het vergroten van de capaciteit op het spoor om de toekomstige groei op te vangen. Om het hoge veiligheidsniveau minimaal te kunnen handhaven en continu te kunnen verbeteren zijn investeringen en verbeterprogramma's nodig. De beschikbare middelen moeten vervolgens zo kosteneffectief mogelijk worden ingezet en gericht zijn op maatregelen die de potentieel grootste veiligheidswinst opleveren. Om naast het huidige regelgevingskader voor spoorveiligheid gericht te kunnen sturen op spoorveiligheidsthema's en invulling te geven aan bovenstaande ambitie is een beleidskader essentieel. In 2015 is de Derde Kadernota Spoorveiligheid 2010-2020 geëvalueerd en de Beleidsimpuls Railveiligheid opgesteld. Deze bestaande beleidskaders vervallen per 2020 en met deze Beleidsagenda wordt het beleidskader voor 2020-2025 vormgegeven.

Doel

Het algemene doel is om het veiligheidsniveau, indien uitvoerbaar, voortdurend te verbeteren en minimaal te handhaven. Om dit doel te ondersteunen is het spoorveiligheidsbeleid ingedeeld in drie thema's:

- Veilig reizen en vervoeren: zorgen dat reizigers veilig per trein kunnen reizen en goederen veilig worden vervoerd.
- Veilig leven: zorgen dat omwonenden veilig kunnen leven langs het spoor.
- Veilig werken: zorgen dat het spoorpersoneel veilig kan werken op en om het spoor.

Voor elk van deze thema's worden de aandachtspunten en acties voor de periode tot en met 2025 benoemd, zodat duidelijk is waar het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samen met de sector aan werkt. Aan de meeste onderwerpen uit de Beleidsimpuls van 2016 en reeds bestaande verbeterprogramma's wordt verder vervolg gegeven, met daarbij een aantal nieuwe accenten. Als afweegkader wordt het ALARP-principe toegepast. ALARP staat voor "as low as reasonably practicable", ofwel "zo laag als redelijkerwijs mogelijk". "Redelijkerwijs" betekent dat het al dan niet nemen van de mogelijke risicobeheersmaatregelen wordt bepaald door de afweging tussen de potentiële risicovermindering en mogelijke andere voordelen versus de kosten en mogelijke andere nadelen van de maatregelen (ofwel integrale kosten-baten evaluatie). Met de ALARP-benadering wordt door de sectorpartijen afgewogen of er praktisch haalbare en betaalbare maatregelen zijn die bijdragen aan substantiële verbetering van de spoorveiligheid. Hierdoor kan beter worden ingezet op de potentieel grootste veiligheidswinst.

Kader en scope

Het huidig wettelijk kader voor spoorveiligheid is opgenomen in de Nederlandse Spoorwegwet. Hierin is de Europese Spoorveiligheidsrichtlijn geïmplementeerd. Daarnaast is er een aantal rechtstreeks van toepassing zijnde Europese verordeningen, zoals de *Common Safety Methods*, die direct of indirect betrekking hebben op veiligheid.

Op dit moment wordt gewerkt aan de modernisering van de spoorregelgeving[7]. Het doel van de modernisering is om de spoorregelgeving toekomstbestendig te maken, beter te laten aansluiten bij EU-regelgeving en nieuwe ontwikkelingen en noodzakelijke beleidskeuzes binnen de Europese kaders te faciliteren. De spoorveiligheidsrichtlijn krijgt een eigen hoofdstuk in de nieuwe regelgeving, zodat duidelijk en navolgbaar is aan welke regels moet worden voldaan. Het verlengstuk van de regelgeving is deze beleidsagenda: hiermee worden concrete thema's en onderwerpen benoemd waarvoor IenW zich samen met sector inzet.

[7] De spoorwegwet en Wet Lokaal spoor en bijbehorende lagere regelgeving

In lijn met de Derde Kadernota Railveiligheid (2010) en de Beleidsimpuls Railveiligheid (2016) heeft deze agenda betrekking op het brede veiligheidsbeleid van IenW op het spoor. Dit is ook wel aan te duiden als de klassieke spoorveiligheid ("safety"), beveiliging ("security") en sociale veiligheid. De scope voor sociale veiligheid is breder dan alleen spoor: dit betreft het gehele OV.

Deze agenda is niet in beton gegoten: met een bijbehorende sturingscyclus is het mogelijk om jaarlijks prioriteiten bij te stellen of nieuwe prioriteiten te benoemen. De belangrijkste input hiervoor is het jaarverslag spoorwegveiligheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Hierin wordt de actuele staat van de spoorveiligheid weergegeven en de onderliggende risicofactoren inzichtelijk gemaakt. Met behulp van dit verslag van de ILT kan al dan niet een aanpassing gemaakt worden voor de beleidsinzet en de te treffen maatregelen. Bij de uitwerking van maatregelen maakt de spoorsector, in lijn met het hierboven genoemde ALARP-principe, transparant welke afwegingen worden gemaakt tussen de prestatiegebieden zoals veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit.

Rollen en verantwoordelijkheden

Het vervoeren van reizigers en goederen vindt plaats in een systeem. Alle onderdelen van de keten tezamen, inclusief personeel, infrastructuur en materieel, bepalen uiteindelijk het niveau van veiligheid. De spoorsector[8] is, binnen (inter)nationale kaders, primair verantwoordelijk voor de dagelijkse veilige uitvoering van het treinverkeer en vervoer. De minister van IenW is stelselverantwoordelijk wat betreft de inrichting en de werking van het stelsel als zodanig (een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid). Daarbij gaat het om het bepalen en vastleggen van de regels, de toedeling van verantwoordelijkheden en de inrichting van het toezicht. Daarnaast is IenW verantwoordelijk voor het vormgeven en toezien op de uitvoering van de beheer- en vervoerconcessie. De ILT ziet toe op de naleving van een breed scala van wetten en regels, zo ook voor veiligheid op en rond het spoor. Als nationale veiligheidsinstantie (NSA) draagt ILT samen met de beleidsdirectie ook bij aan Europese ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, bijvoorbeeld regelgeving, het Europese jaarverslag spoorwegveiligheid en het ontwikkelen van kaders voor veiligheidscultuur.

Vooruitblik

De komende jaren wordt een verdere groei van het vervoer van reizigers en goederen per spoor voorzien. Door innovaties op verschillende terreinen wordt eraan bijgedragen om die groei in veilige banen te leiden. Bijvoorbeeld door inzet van big data analyse (op informatie afkomstig uit sensoren in de infra en op treinen, alsmede smart camera's) en proeven met Automatic Train Operation (ATO). Zowel de infrabeheerder als spoorwegondernemingen kunnen door middel van slimme data-analyse en doelgerichte geautomatiseerde informatiedeling in de keten efficiënter opereren. Maar niet alles kan uitbesteed worden aan kunstmatige intelligentie: veel blijft mensenwerk. Alle betrokkenen bij het spoorvervoer hebben de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het afdoende veilig is. Een goede veiligheidscultuur is daarbij belangrijk. Er moet blijvend aandacht besteed worden aan risico-evaluaties en beoordelingen om de veiligheid in de toekomst verder te verbeteren.

[8] Hiermee worden de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen bedoeld en andere actoren (zoals met onderhoud belaste entiteiten, fabrikanten, vervoerders en verladers) die op en rond het spoor werkzaam zijn

Veilig reizen en vervoeren

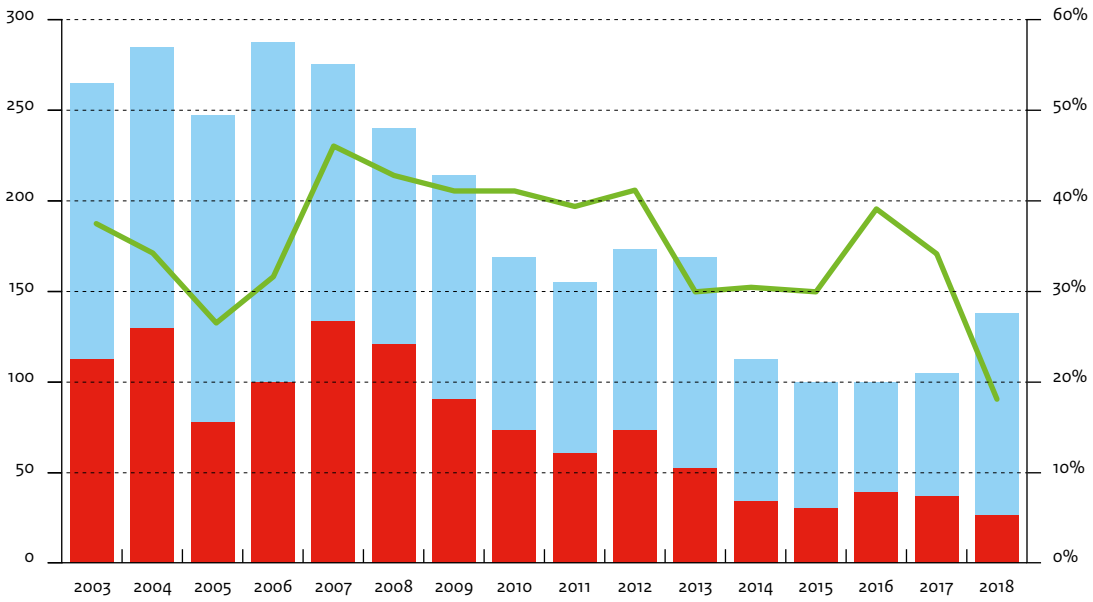
Om te zorgen dat reizigers veilig per trein kunnen reizen en goederen veilig worden vervoerd zijn en blijven inspanningen vooral gericht op het voorkomen van incidenten, zoals ontsporingen en botsingen. De belangrijkste actoren op het spoor, de beheerder en de spoorwegondernemingen, hebben een grote rol hierin. Beiden hanteren een veiligheidsbeheersysteem, waarop de ILT toezicht houdt. De beheerder van de infrastructuur heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat deze infrastructuur veilig bereden kan worden. De spoorwegondernemingen hebben de verantwoordelijkheid om de veiligheid in acht te nemen en de verantwoordelijkheid om veilig materieel te gebruiken. Voor goederenvervoer geldt dit ook voor de voertuighouder die de verantwoordelijkheid heeft voertuigen goed te onderhouden. Beveiligingssystemen, zoals ATB[9] en ERTMS[10], dragen bij aan het voorkomen van incidenten en worden steeds belangrijker door het rijden van meer treinen op het spoor. Tot slot dient het spoorsysteem ook beschermd te worden voor risico's van buitenaf, zowel fysiek als digitaal. Dat vraagt om een integrale aanpak met medewerking van alle partijen op de thema's security en cybersecurity.

Verminderen van STS-passages

De afgelopen jaren zijn verdere stappen gezet om het aantal stoptonend sein (STS)-passages te verminderen. Dit resultaat is bereikt door intensieve, constructieve en transparante samenwerking binnen de sector en via implementatie van een groot aantal (technische) maatregelen, zoals de uitrol van ATB-Vv. Voor het verminderen van het aantal STS-passages bestaat een sectorbreed STS-verbeterprogramma. Dit programma heeft sterk bijgedragen aan een neerwaartse trend de afgelopen jaren in STS-passages, zie grafiek 1.

[9] Automatische treinbeïnvloeding

[10] European Railway Traffic Management System



Grafiek 1: aantal sts-passages van 2003 t/m 2018. Bron ILT jaarverslag spoorwegveiligheid 2018. Rood is gevaarpunt bereikt, blauw het totaal aantal STS passages.

In het ILT jaarverslag van 2018 wordt gerapporteerd dat het aantal STS-passages gestegen is ten opzichte van voorgaande jaren. Desondanks blijft dit op een totaal van ruim 11 miljoen roodseinnaderingen per jaar een zeer laag aantal en een goede prestatie van de machinisten op een druk bereden spoor. Daarbij geldt ook dat het beoordeelde risico van de STS-passages is gedaald. Om het aantal STS-passages, en vooral de risico's hiervan, verder aan te pakken wordt de komende periode onder andere gewerkt aan het vervangen van oude S-borden en de laatste tranchegewijze uitrol van ATB-Vv. Daarnaast is de focus komen te liggen op de oorzaken van (bijna) STS-passages. Verdiepende analyses van remgedrag bij rood-seinnadering kunnen gebruikt worden om oorzaken te achterhalen c.q. te begrijpen en daarmee gerichte maatregelen te nemen om het aantal (risicovolle) STS-passages te verminderen. De STS-stuurgroep[11] heeft de rol om de acties van het verbeterprogramma uit te zetten, te evalueren en te monitoren.

Programma ERTMS

Het treinbeheersingssysteem ERTMS levert naar verwachting een substantiële bijdrage aan het voorkomen van incidenten en biedt meer mogelijkheden dan de huidige treinbeveiliging op het gebied van veiligheid, de mogelijkheid om meer treinen te laten rijden, eenvoudiger grensoverschrijdend treinverkeer en (op termijn) automatisch rijden. Er ligt nu ERTMS op ongeveer 10 procent van het Nederlandse spoor: de Betuweroute, de Havenspoorlijn, de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid), de Hanzelijn en het traject Amsterdam-Utrecht. Circa 20 procent van de treinen is al uitgerust met het systeem.

Het kabinet heeft op 17 mei 2019 besloten het huidige treinbeveiligingssysteem te vervangen door de Europees verplichte standaard ERTMS. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. De volledige landelijke uitrol van ERTMS is een enorme klus die tot 2050 zal duren. Het programma ERTMS legt het fundament voor de overstap van analoog naar digitaal binnen de spoorsector. Concreet betekent dit de komende jaren: het aanpassen van werkprocessen om treinen te kunnen laten rijden, het ombouwen of opwaarderen van circa 1.300 treinen en locomotieven, het opleiden en instrueren van ten minste 15.000 gebruikers, het gereedmaken van overkoepelende investeringen in de infrastructuur, waaronder het waarborgen van cybersecurity.

[11] Deelnemers aan deze stuurgroep zijn ProRail, vervoerders, aannemers, de ILT en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

De komende jaren wordt ERTMS ingebouwd in de treinen. Het is dan mogelijk om de treinen flexibel in te zetten op spoorlijnen met ERTMS. Aandachtspunt is het zoveel mogelijk mitigeren van risico's bij de transitie van ATB naar ERTMS en vice versa. Vervolgens zal het programma vanaf 2026 345km spoor, verdeeld over zeven baanvakken, van ERTMS voorzien.

Security en cyber security

In het belang van de veiligheid van reizigers, personeel, omwonenden en andere betrokkenen is het belangrijk dat het spoor en het spoorsysteem goed beveiligd zijn. Bij security gaat het om het tegengaan van opzettelijke verstoringen door menselijk handelen (van overlast en vandalisme tot criminele handelingen, sabotage en terrorisme). Bij cybersecurity gaat het om het tegengaan en herstellen van schade door verstoring, uitval of misbruik van informatie- en communicatietechnologie. Cybersecurity wordt steeds belangrijker omdat de (spoor)wereld steeds meer leunt op (potentieel kwetsbare) ICT-systemen. Dit maakt de potentiële impact van cyberincidenten en aanvallen groter.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de landelijke regelgeving en het beleid op het gebied van nationale veiligheid en security. IenW is daarbinnen stelselverantwoordelijk voor de veiligheid en security van haar eigen sectoren. ProRail heeft middels de beheerconcessie een zorgplicht voor security. Vermijdbare risico's worden aangepakt, waar nodig in overleg met spoorwegondernemingen. Op basis van een specifieke risicoanalyse worden hoofdspoorwegen, waaronder emplacementen en stations, be- en afgeschermd. Het is van belang dat spoorwegondernemingen incidenten m.b.t. security goed registeren zodat ProRail hier adequaat op kan inspelen. Spoorwegondernemingen hebben daarnaast een eigen verantwoordelijk voor het beveiligen van hun eigen assets.

Als stelselverantwoordelijke streeft IenW voor al haar sectoren een goede borging van security en cybersecurity na. Het doel is om te komen tot een stelsel van afspraken met partijen in de spoorsector om de security en cybersecurity van het spoorsysteem duurzaam te borgen. (Cyber)security-vraagstukken vergen een integrale blik en dreigingen kennen vaak een cross-sectoraal en internationaal karakter. Daarom is het belangrijk gezamenlijk op te trekken met alle betrokken partijen binnen en buiten de spoorsector. IenW stimuleert daartoe de samenwerking in de spoorsector en daarbuiten op zowel nationaal als internationaal vlak. Één van de actiepunten is het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak via het security-overleg. Hierbij zijn onder andere IenW, vervoerders, infrabeheerder, NCTV en de politie betrokken. Voorbeelden waar goede samenwerkingsinitiatieven worden genomen op het gebied van cybersecurity zijn nationale en Europese ISAC's voor spoor.

Er vindt momenteel een herbeoordeling plaats van de status van het spoor, dat op dit moment niet als vitaal is geoormerkt. In deze herbeoordeling wordt met input van NCTV en de sector bekeken of uitval van spoorprocessen en systemen zou kunnen leiden tot dusdanige economische en maatschappelijke ontwrichting dat deze processen als vitaal voor Nederland dienen te worden aangemerkt. Hoewel IenW security en cybersecurity onafhankelijk van het oordeel vitaal erg belangrijk vindt, kunnen ook uit deze herbeoordeling vervolgacties voortvloeien voor de komende periode.

Acties veilig reizen en vervoeren

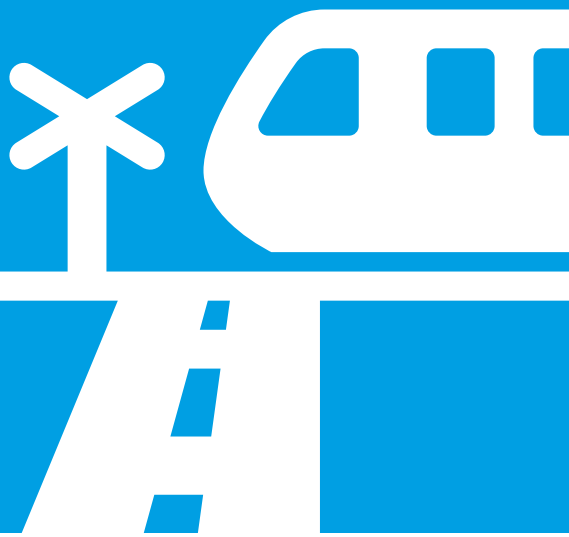
- **Uitvoeren van acties in het STS-verbeterprogramma:**

  - Uitrol nieuwe/aangepaste S-borden met als doel de attentiewaarde van de stopopdracht van de machinist te vergroten: regelgeving is aanpast, inwerkingtreding 1 oktober 2019 realisatie hiervan: landelijke vervanging oude S-borden voor nieuwe eind 2021. (ProRail).
  - Uitrol laatste tranche ATB Vv: afronding tranche 5 ATB Vv in 2020 (ProRail). Besluitvorming voor incidentele verdere implementatie op risicolocaties (IenW).
  - Verbeteren van het botsrisicomodel (ProRail).
  - Verdiepende analyses van rood-seinnaderingen (inzet van oa big data) (ProRail ism vervoerders).
  - Opvolgen van inzichten uit workshop Human Factors van najaar 2019 (ProRail en vervoerders).
  - Invoeren verzwaard remcriterium: eind 2021 in VIRM en daarna in ICM en DDZ, zsm besluitvorming voor sprinter materieel (NS)
  - Monitoren en bespreken van de veiligheidseffectiviteit ORBIT[12]: beoordeling effectiviteit is doorlopend (NS levert aan STS-Stuurgroep).

- **Continueren van security-overleg met als doel informatie-uitwisseling en te komen tot afspraken over verdere borging van (cyber) security in de spoorsector (IenW ism betrokken partijen)**

[12] Afronding inbouw ORBIT in NS vloot

Veilig leven



Het thema veilig leven heeft tot doel dat personen in de nabijheid van het spoor (waaronder omwonenden) daar veilig kunnen verblijven en leven. Personen die bewust risico opzoeken door onbevoegd het spoor te betreden (al dan niet met de bedoeling om suïcide te plegen) of onbevoegd een overweg passeren, worden in hun poging daartoe ontmoedigd en gehinderd. Vanwege de interactie tussen het spoorvervoer en de omgeving heeft het Rijk samen met de spoorsector een belangrijke rol in het nemen van preventieve maatregelen ten aanzien van overwegveiligheid, het voorkomen van suïcides op het spoor en het reguleren van vervoer van gevaarlijke stoffen.

Overwegen

Het verbeteren van de veiligheid op overwegen is een belangrijk thema in het spoorveiligheidsbeleid. In de afgelopen decennia is veel geïnvesteerd in het zoveel mogelijk aanpakken van onbewaakte en beveiligde overwegen. Dit heeft een duidelijk positief effect gehad. Vanaf 2005 is een dalende trend in het aantal significante overwegongevallen zien.[13]

In 2018 vinden er in totaal 36 ongevallen op overwegen plaats, waarvan er 14 significant zijn. Bij elf ongevallen vallen er dodelijke slachtoffers, bij één ongeval een zwaargewonde en bij vijf ongevallen lichtgewonden. In de afgelopen twee decennia is de overwegveiligheid in Nederland flink verbeterd. Het aantal overwegongevallen op het hoofdspoor nam tussen 2000 en 2017 met bijna zestig procent af. Het aantal dodelijke slachtoffers verminderde in die periode met zeventig procent. De afgelopen jaren is die daling minder sterk. In vergelijking tot 2017 is het aantal overwegongevallen toegenomen, echter is de trend nog steeds dalend. De stijging toont wel aan dat er blijvend aandacht nodig is voor overwegveiligheid en onderstreept het de ambitie om overwegen aan te pakken en te streven naar nul dodelijke slachtoffers.

Bron: jaarverslag spoorwegveiligheid ILT 2018 en OvV “Overwegveiligheid, een kruising van belangen”

[13] Genormaliseerd naar het aantal miljoen treinkilometers; zie jaarverslag spoorwegveiligheid ILT 2018

De oorzaak van ongevallen op overwegen is in veel gevallen toe te wijzen aan risicovol en onbewust gevaarlijk gedrag van overweggebruikers, zoals bijvoorbeeld het oversteken bij een naderende trein of het 'slalommen' langs gesloten slagbomen of onoplettendheid. Ook de toename van het aantal treinen en snellere treinen kan leiden tot onveilige situaties op overwegen. Om het aantal ongevallen verder terug te dringen wordt ook de komende jaren fors geïnvesteerd in verbetering van de veiligheid op overwegen. In 2018 is het rapport 'Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) gepubliceerd. Hierin heeft de OvV aanbevelingen gedaan aan IenW. In de kabinetsreactie op het OvV-rapport is aangegeven opvolging te geven aan de aanbevelingen. Daarbij is ook een concrete doelstelling opgenomen om voor eind 2023 alle openbare en openbaar toegankelijke Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO's)[14] op het reizigersnet aan te pakken.

Visie Overwegveiligheid

Het streven van IenW is om samen met ProRail, decentrale overheden, recreatieve belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul dodelijke slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen (trein- en wegverkeer) om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen. Deze ambitie wordt zoveel mogelijk gerealiseerd binnen de bestaande kaders van het NABO-programma en het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO). ProRail en IenW hanteren daarbij een risicogestuurde aanpak voor het reduceren van het aantal overwegen en het verhogen van de veiligheid op overwegen. Een goede aanpak van overwegen is van belang om de veiligheid op en rondom het spoor (maatschappelijk) te kunnen verantwoorden als we meer en snellere treinen willen laten rijden. Ook de OvV heeft geconstateerd dat overwegen zijn ontstaan in een tijd dat treinen minder frequent en langzamer reden, er minder wegverkeer was en er nog overwegwachters waren die voor de veiligheid het spoor handmatig volledig konden afsluiten. De OvV benoemt dan ook in haar rapportage om het aantal overwegen te reduceren. Aan ProRail, als capaciteitsverdeler en beheerder van het spoor, is het vervolgens de taak om de aanpak van overwegen samen met alle betrokken partijen te realiseren.

Uitgangspunten Overwegveiligheid

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. De volgende uitgangspunten gelden als basis voor het overwegenbeleid:

- Overwegveiligheid is de verantwoordelijkheid van spoor- en wegbeheerder samen. Bij het beheersen van de risico's op overwegen en het realiseren van een goede doorstroming is de samenwerking tussen beide partijen steeds belangrijker.
- Bij het veiliger maken van overwegen geldt een risicogestuurde aanpak. Investeringen en capaciteitsinzet vinden plaats waar de risico's het grootst zijn.
- Nieuwe overwegen zijn in principe niet toegestaan. De veiligheid op bestaande overwegen mag niet afnemen door bijvoorbeeld ontwikkelingen op het spoor (bv. frequentieverhoging) of wijzigingen in de omgeving die leiden tot toename of wijziging van het weggebruik op de overweg: het 'Nee, tenzij'-principe uit de Derde Kadernota Railveiligheid blijft onverminderd van kracht. Dit houdt in dat de veroorzaker van toenemende onveiligheid op overwegen er voor verantwoordelijk is dat de veiligheid wordt beheerst. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het realiseren van nieuwe bebouwing of het wijzigen van de verkeersfunctie van een overweg. In de praktijk heeft het 'nee, tenzij'-principe ertoe geleid dat er geen nieuwe overwegen bijkomen en dat overwegen in veel gevallen zijn gesaneerd.
- 'De veroorzaker betaalt': de initiatiefnemer van ontwikkelingen die een negatief effect hebben op overwegveiligheid, is verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om de afgenomen veiligheid te compenseren.

[14] Openbaar, openbaar toegankelijk, particuliere huisaansluitingen en bijvangst

Hernieuwd Overwegenregister

Vanaf 1 januari 2019 is het hernieuwde overwegenregister in gebruik als basis voor de risicogestuurde overwegenaanpak op het reizigersnet. Het overwegregister moet helpen bij de afweging welke overwegen op het reizigersnet het meest in aanmerking komen voor verbetermaatregelen en in welke volgorde van prioriteit. ProRail zal dit register de komende tijd nog verder optimaliseren en aanvullen. Ook vanuit de haven- en industriegebieden is aangegeven dat zij behoefte hebben om verbetermaatregelen voor hun overwegen te treffen. ProRail is daarom op dit moment ook bezig om deze categorie overwegen te inventariseren en op te nemen in een overwegenregister voor haven- en industriegebieden. Daarbij geldt dat niet in alle gevallen ProRail de beheerder is van de overweg (ook Havenbedrijven of verladers kunnen beheerder zijn).

Afsprakenkader

Keuzes om bestaande overwegsituaties te wijzigen hebben impact op gebruikers van een overweg. Daarom is samen met diverse recreatieve belanghebbenden (o.a. fietsersbond, wandelnet, ANWB en ProRail) in 2016 een afsprakenkader vastgesteld waarin deze partijen in een vroeg stadium bij de aanpak van een overweg worden betrokken door ProRail. Eén van de gemaakte afspraken is dat er bij het advies een gebiedsgerichte aanpak wordt gehanteerd. Door deze aanpak is het voor alle partijen duidelijk wat het recreatief belang van de overweg is, wat de gevolgen van het opheffen voor het ongemotoriseerd verkeer zijn en op welke manier recreanten toch veilig aan de overkant kunnen komen. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat nieuwe recreatieve routes niet op onbewaakte overwegen worden geprojecteerd en dat nieuwe recreatieve routes op beveiligde overwegen vooraf aan de spoorwegbeheerder kenbaar worden gemaakt.

Suïcidepreventie

In 2018 vonden er 194 suïcides op het spoor plaats. Dit is circa 10% minder dan het jaar ervoor (215 in 2017). Hiermee is de ingezette afname sinds 2015 op het spoor voortgezet. Dit past bij het landelijk beeld waar in 2018 een afname van 5% is (1.917 in 2017 naar 1.829 in 2018).

Bron: jaarverslag spoorwegveiligheid ILT 2018

Het voorkomen van suïcide is een brede opgave in onze samenleving waarbij vele partijen een verantwoordelijkheid hebben om dit aantal omlaag te brengen. Mede omdat het landelijke suïcidecijfer jarenlang stijgende was, heeft VWS samen met IenW in 2014 het initiatief genomen voor de 'Landelijke agenda suïcidepreventie' waaraan 16 partijen, binnen en buiten de zorg zich committeerden aan acties op dit terrein.[15] Deze landelijke agenda kent een geïntegreerde brede aanpak van suïcidepreventie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de acties bij de partijen zelf ligt en het ministerie van VWS coördineert en faciliteert (via 113Zelfmoordpreventie). Inmiddels is een nieuwe Landelijke agenda suïcidepreventie geformuleerd voor de periode 2017-2021 waaraan 25 organisaties zich hebben gecommitteerd. Voor suïcidepreventie op het spoor ligt de beleidsverantwoordelijkheid bij IenW. In opdracht van IenW heeft ProRail in samenwerking met de vervoerders voor de periode 2017-2021 een meerjarig programma suïcidepreventie en –afhandeling opgesteld. De ambitie om suïcideproblematiek op het spoor te verminderen, kan niet alleen vanuit de spoorsector worden gerealiseerd. Het vraagt om een integrale netwerkaanpak, waarbij verschillende instanties betrokken worden.

[15] Kamerstuk 32793, nr. 270

Van alle suïcides van de afgelopen vijf jaar, vindt ongeveer elf procent op het spoor plaats. Voorkomen van suïcide is niet altijd mogelijk. Het spoor kan in verband met het semi-open karakter niet in zijn geheel worden afgesloten voor onbevoegden. Daarbij is geconstateerd dat door de toenemende drukte op het spoor de impact van een suïcide, los van het persoonlijk leed, ook steeds groter wordt. Meer treinen die stil komen te staan en meer gedupeerden. Om het aantal suïcides op het spoor terug te dringen is het meerjarig programma suïcidepreventie en –afhandeling opgesteld. Dit programma kent drie thema's: preventie van het incident, versnelling van de afhandeling ervan en nazorg. De acties en maatregelen uit het programma kunnen worden ingedeeld in de volgende hoofdgroepen:

- Registratie, effectmeting, analyse: onderzoeksactiviteiten met als doel de kennis over de problematiek van suïcide op het spoor en effecten van maatregelen op te bouwen en te borgen;
- Kennismanagement: ophalen en uitwisselen van kennis over het onderwerp, binnen en buiten het spoor, nationaal en internationaal;
- Preventie: fysieke en niet-fysieke maatregelen met als doel te voorkomen dat mensen het spoor betreden om suïcide te plegen;
- Afhandeling: maatregelen met als doel de afhandeltijd van een suïcide te verkorten, zodat de overlast wordt beperkt;
- Nazorg: het leveren van goede nazorg aan medewerkers en nabestaanden en reizigers na een suïcide-incident.

Voordat het programma in 2021 afloopt, zal een evaluatie plaatsvinden om te bepalen hoe het programma gecontinueerd wordt.

Spoorlopers

In de afgelopen jaren is het aantal 'spoorlopers' gestegen. Personen die zich langs of op de baan bevinden, zonder indicaties in de richting van suïcide, ligt rond de 2700 per jaar. Vaak betreft dit personen die het spoor te voet gebruiken om van A naar B te komen. Spoorlopers brengen hun eigen veiligheid, maar ook de spoorveiligheid in het algemeen in gevaar. De impact op het spoorsysteem kan daarbij groot zijn. In de eerste plaats omdat bijvoorbeeld machinisten enorm kunnen schrikken maar ook vanwege de maatregelen die dan worden genomen (treinverkeer gaat langzamer rijden of wordt stilgelegd). ProRail spant zich in om de spoorveiligheid zo veel als mogelijk te verbeteren, ook als het gaat om de veiligheid rond spoorlopers. Zij geeft daar onder meer invulling aan door het in dienst hebben van Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) die bevoegd zijn om spoorlopers van het spoorterrein te verwijderen en te beboeten. Er vinden dagelijks surveillance en controles plaats bij overwegen en langs het spoor. Daarnaast voert ProRail campagnes om spoorlopen tegen te gaan, worden hekken geplaatst en wordt ingezet op big data om spoorlopers beter op te kunnen sporen.

Aanrijding met dieren

Jaarlijks vinden er rond de 200 botsingen met een groot dier (paard, koe, schaap) plaats met ontsporings-gevaar van een trein of andere spoorvoertuigen. Het aantal botsingen met ontsporingsgevaar met kleine dieren (hond, kat, vogel) ligt rond de 150 keer per jaar. Doordat het spoor niet overal en altijd afgesloten kan worden, belanden dieren per ongeluk op het spoor met alle gevolgen van dien. Door het plaatsen van afrastering of linten worden dieren afgeschrikt zodat deze incidenten zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

Vervoer van gevaarlijke stoffen

De meeste gevaarlijke stoffen worden via buisleidingen (52%) en binnenvaart (40%) vervoerd. Via de weg is dit 6,5% en via het spoor 1,4%[16]. Daarbij geldt dat het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor een zeer veilige vervoersmodaliteit is. Zowel op internationaal als nationaal niveau worden hieraan strenge eisen gesteld. Daarnaast leggen de spoorbedrijven zichzelf voorschriften op om de risico's zoveel mogelijk te beheersen. Het huidige veiligheidsniveau voor het vervoer per spoor wordt permanent verbeterd. Voor gevaarlijke stoffen is er op grond van het RID[17] een wettelijke verplichting tot het geven van informatie over gevaarlijke stoffen. De verlader, vervoerder en infrastructuurbeheerder hebben elk een verplichting tot het aanleveren van informatie over treinen en (losse) wagens met gevaarlijke stoffen. Hulpdiensten moeten binnen 15 minuten weten wat er in een trein of wagon zit. De ILT handhaaft de naleving hiervan en rapporteert hierover op basis van inspectieresultaten. De spoorsector gebruikt voor de registratie het Wagenlading Informatiesysteem (WLIS). De komende periode wordt de (wijze van) registratie verder geoptimaliseerd, onder andere door het toepassen van nieuwe technieken waarmee de kans op fouten door handmatige invoer wordt gereduceerd. Dit gebeurt vanuit een samenwerking met de hele keten. Hierbij wordt gewerkt aan een volledig geautomatiseerd systeem dat met behulp van sensoren en smart camera's op emplacementen bewegingen van wagons registreert.

Naast de optimalisatie van de registratie zijn acties in gang gezet ter beheersing van druppellekkages. Om deze zoveel mogelijk te voorkomen zijn internationaal afspraken gemaakt over aanscherping van voorschriften bij laden en lossen.

Sinds 1 april 2015 is de Wet Basisnet voor spoor, weg en water van kracht. Basisnet heeft als doel een evenwicht te vinden tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de bebouwde omgeving en de veiligheid van mensen die wonen of verblijven dicht in de buurt van de infrastructuur waar dit vervoer plaatsvindt. IenW heeft daarbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid met lokale overheden, vervoerders en verladers. Mede naar aanleiding van overschrijdingen van een aantal van de risicoplafonds zijn genoemde partijen gezamenlijk in een open en transparant proces op zoek naar een nieuwe balans voor dit verdelingsvraagstuk. Hierbij zal zowel worden gekeken naar de groeiambities voor het vervoer als naar de opgave voor binnenstedelijk bouwen. Daarvoor is in regiosessies gesproken met betrokkenen en worden onderzoeken uitgevoerd naar de verwachte ontwikkeling op het spoor en in de ruimtelijke ordening. Daarnaast wordt ingezet op het samenbrengen van productie en verwerking[18], de modal shift van spoor naar binnenvaart en buisleidingen en het verder stimuleren van het gebruik van de Betuweroute. Het streven is om voor de zomer van 2020 een gedragen beeld van de oplossingsrichtingen te hebben.

Bij de initiële vaststelling van het Basisnet is uitgegaan van het 'warme bleve vrij'[19] samenstellen van treinen. Hiermee wordt voorkomen dat een tank gevuld met brandbare gassen ontploft als gevolg van een vloeistofbrand. Uit het verslag over de uitvoering en werking van het convenant "Warme-bleve-vrij samenstellen en rijden van treinen in 2018"[20] blijkt dat net als in voorgaande jaren 99% van de treinen met brandbare gassen die over het gemengde spoorwegnet rijden, warme-bleve-vrij is samengesteld. Elk jaar wordt de naleving van het convenant gemonitord.

---

[16] Bron CBS: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/36/vervoer-gevaarlijke-stoffen-gelijk-gebleven-in-2017

[17] Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses

[18] Een voorbeeld daarvan is de afspraak over het einde van het chloorvervoer in Nederland, Kamerstuk 28089, nr. 88.

[19] Onder een warme bleve vrij samengestelde trein wordt verstaan: een goederentrein die zo is samengesteld dat de afstand tussen een geheel of gedeeltelijk gevulde tank met brandbare gassen en een geheel of gedeeltelijk gevulde tank met zeer brandbare vloeistoffen ten minste 18 meter bedraagt.

[20] Zie 'Verslag over de werking van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen in 2018'

Landelijke afspraken veiligheid spooremplacementen

Spooremplacementen zijn complexe locaties waar veel verschillende activiteiten worden uitgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld om aankomst en vertrek van treinen, het wisselen van locomotieven, parkeren van treinen, en samenstellen en splitsen tot aan doorgaand vervoer. ProRail draagt, zoals vastgelegd in de beheerconcessie, zorg voor veiligheid op emplacementen in haar beheer. Dit betreft onder andere de security, de (groepsrisico's bij) externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de zorg voor het verbeteren van de veiligheid voor werknemers. De Rotterdamse havenemplacementen vragen daarbij om speciale aandacht. Momenteel vindt een onafhankelijk onderzoek plaats naar de ontstane situatie[21], waarbij ook wordt gekeken naar andere emplacementen. Eventuele vervolgacties zullen later worden bepaald.

Specifiek voor externe veiligheid en geluid is in 2014 door IenW besloten om een landelijk project te starten om te komen tot heldere, uniforme, robuuste en kosteneffectieve afspraken over de eisen die op emplacementen worden gesteld. In dit traject wordt samengewerkt met gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, brandweer Nederland, spoorwegondernemingen, brancheorganisaties en ProRail. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Uniformiteit: generieke afspraken die tot stand komen via expertsessies en worden vastgelegd op landelijk niveau dragen bij aan de veiligheid. Maatwerk is in uitzonderlijke situaties mogelijk.
- Transparantie: uitlegbaarheid van en eenvoud in de eisen die gesteld worden aan emplacementen.

Inmiddels is de eerste fase van dit project afgerond (circa 26 emplacementen) waar structureel met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt) en is er met lokale overheden een gedeeld beeld van de veiligheidsmaatregelen per type emplacement. Ook zijn afspraken gemaakt over de wijze van het berekenen van het plaatsgebonden risico op emplacementen waar structureel rangeerhandelingen met gevaarlijke stoffen plaatsvinden. Het streven is om in 2022 de uitkomsten in de Omgevingswet vast te leggen. Ook is gestart met de tweede fase van het emplacementenproject. Hierin wordt gekeken naar voorzieningen op andere emplacementen, waar niet of beperkt met gevaarlijke stoffen gerangeerd wordt.

Acties veilig leven

- Continueren uitvoering overwegen programma's, LVO en NABO-programma (ProRail).
- Continueren uitvoering meerjarig programma suïcidepreventie en –afhandeling 2017-2021, evalueren in 2020 (ProRail ism vervoerders).
- Continuering van maatregelen en campagnes omtrent spoorlopers (ProRail).
- Afschermen van plaatsen rondom het spoor om incidenten met dieren te voorkomen (ProRail).
- Optimaliseren van registratie van inkomende en uitgaande wagons met behulp van sensors en smart camera's op emplacementen (ProRail).
- Optimaliseren van registratie van inkomende en uitgaande wagons, oa. door automatisering (ProRail).
- Continueren van programma 'Emplacementen op orde' waarbij de voorzieningen voor spoorwegpersoneel op emplacementen waar nodig aangepast of aangevuld worden (ProRail).
- Toewerken naar een nieuwe balans voor verdelingsvraagstuk vervoer gevaarlijke stoffen en ruimtelijke ordening: gedragen beeld van de oplossingsrichtingen voor de zomer 2020 (IenW ism betrokken partijen).
- Implementeren van landelijke emplacementenproject: streven juridische verankering in 2022 (IenW ism betrokken partijen).

[21] Kamerstuk 29984, nr. 864

Veilig werken

Bij een veilig spoorsysteem hoort ook veilig werken. Naast het werven en opleiden van personeel valt onder dit thema ook de veiligheidscultuur: door incidenten en onregelmatigheden te melden, kunnen schade en ongevallen voorkomen worden en kan spoorpersoneel van elkaar leren om zo de veiligheid te bevorderen. Het veilig uitvoeren van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur vraagt ook blijvende aandacht. Met het oog op frequentieverhoging op het spoor en zo min mogelijk klanthinder, wordt het beheer vaak gepland in nachten en weekenden en dit heeft haar weerslag op het personeel en het personeelsbestand. Tot slot blijft het verder verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer een aandachtspunt, zodat personeel zich veilig voelt en veilig haar werk kan doen.

Veiligheidscultuur

De spoorsector kan bijdragen aan de verbetering van de veiligheid op en rond het spoor door een goede veiligheidscultuur te bevorderen. Dit kan door voor veiligheid relevante informatie te melden, te verzamelen, op te slaan en te delen, met als doel ervan te leren en daarmee risico's te verkleinen. In de spoorveiligheidsrichtlijn is dit ook een belangrijk onderwerp[22]. Een cultuur waarin meldingen gebruikt worden om van te leren, en niet om te bestraffen, wordt een 'just culture' genoemd. Om dit te ondersteunen is het o.a. van belang dat:

- veilig werken een prioriteit is in alle lagen van een organisatie;
- dat men bereid is om incidenten te melden (om ervan te leren en evalueren);
- een proactieve en lerende houding wordt gestimuleerd, en;
- het waarborgen van vertrouwelijkheid (beschermen van bronnen).

[22] "Lidstaten dienen een cultuur van vertrouwen, vertrouwelijkheid en leren over en weer te bevorderen, waarbij het personeel van spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders worden aangemoedigd bij te dragen aan de ontwikkeling van veiligheid, met inachtneming van vertrouwelijkheid"

Het bevorderen van een goede veiligheidscultuur ligt in eerste instantie bij de partijen uit de sector en de eigen bedrijfsvoering. Het is daarom een goed signaal dat veel partijen tijdens de sectordag van ILT in oktober 2019 de 'The European Railway Safety Culture Declaration hebben ondertekend. Deze is gelanceerd door de ERA (European Railway Agency). Spoorpartijen uit de Europese spoorsector kunnen de declaration vrijwillig ondertekenen om te laten zien dat ze veiligheidscultuur hoog in het vaandel hebben staan. In het meerjarenprogramma van de ILT is veiligheidscultuur ook een van de aandachtspunten. De ILT heeft hierin ook een verbindende functie: met bijvoorbeeld de sectordag faciliteren zij sectorpartijen ook om van elkaar te laten leren.

Daarnaast wordt in de modernisering van de spoorwegwet het regelgevend kader rondom veiligheidscultuur onder de loep genomen. Meldingsbereidheid is afhankelijk van wat er met die informatie gebeurt. Dit geldt zowel binnen een spoorbedrijf, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld voor incidenten die bij de ILT worden gemeld. Als het risico bestaat dat op basis van een melding van een voorval vervolging plaatsvindt, neemt de bereidheid om te melden af. In het moderniseringstraject wordt de balans tussen 'just culture' en sanctionering nader onderzocht, met als uitgangspunt een goede veiligheidscultuur te bevorderen.

Werven, opleiden en borgen vakbekwaamheid personeel

Door onder andere vergrijzing van het personeelsbestand in de spoorsector, is werving en selectie een specifiek aandachtspunt voor de komende jaren. Want zonder goed geschoold personeel bestaat er geen goed en veilig spoorproduct. Door verschillende initiatieven[23] is het doel om meer bekendheid te geven aan werken in de spoorsector en in te zetten op een bredere doelgroep. IenW werkt samen met diverse onderwijsinstellingen op dit vlak met als doel het beroepsonderwijs en een baan in de spoorsector beter op elkaar aan te laten sluiten. Voor scholieren, maar ook voor zij-instromers.

Het personeel van de spoorbedrijven dient goed opgeleid en vakbekwaam te zijn. De spoorwegondernemingen, opleidingsinstituten en de Stichting Veiligheid & Vakmanschap Railvervoer (VVRV) geven hieraan invulling. De ILT ziet hierop toe. Met betrekking tot het borgen van vakbekwaamheid heeft de ILT in 2018 hierover een rapport[24] aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit rapport stelt de ILT vast dat spoorwegondernemingen de vakbekwaamheid – in verschillende mate – onvoldoende borgt (de ILT doet geen uitspraken over de vakbekwaamheid van de machinisten zelf). De ILT vindt dat spoorwegondernemingen de vakbekwaamheid beter moeten gaan borgen; hoe de spoorwegondernemingen dat doen bepalen ze zelf. De ILT heeft een meetinstrument voor monitoring ontwikkeld en voert op basis hiervan audits uit.

Uitvoeren van aanleg en beheer

Het veilig uitvoeren van aanleg en beheer van infrastructuur vraagt blijvende aandacht. Daarvoor gelden strenge normen die veelal zijn vastgelegd in veiligheidsregels voor de sector, bijvoorbeeld in het Normenkader Veilig Werken. Dit normenkader is tot stand gekomen via de stichting RailAlert, waarin alle belanghebbende partijen in aanleg en beheer participeren. IenW heeft hier geen rol bij. ProRail vervult hierbij een spilfunctie. De ILT is bevoegd om toe te zien op de naleving van deze normen; de handhaving ligt voor een groot deel bij de Inspectie SZW. Jaarlijks bespreken zij met ProRail en RailAlert de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsveiligheid. Vanwege de toegenomen intensiteit van het treinverkeer is het steeds meer van belang dat een zorgvuldige en transparante afweging wordt gemaakt tussen bijvoorbeeld de beschikbaarheid van de infrastructuur, de kosten en de veiligheidsnormen die van toepassing zijn bij werkzaamheden[25].

---

[23] Het verzorgen van 15 arbeidsplaatsen voor statushouders door ProRail en spooraannemers BAM Infra Rail bv en Strukton Rail Nederland bv en de Techniekfabriek van NS waarbij op het ROC Twente en het ROC Amsterdam VMBO'ers en MBO'ers op worden geleid tot vakbekwame monteurs

[24] "Spoorwegondernemingen borgen onvoldoende de vakbekwaamheid van de machinist"

[25] Zie ook TWAS (Toekomstbestendig Werken Aan de Spoorweginfrastructuur)

Samenwerking tussen beheerder, vervoerder en aannemer is hierbij van groot belang om voorwaarden waaraan alternatieve uitvoeringsmethoden moeten voldoen om volledige stremming van het vervoer gedurende de werkzaamheden te voorkomen en de kosten die daarmee gepaard gaan inzichtelijk te krijgen. Bijvoorbeeld het inzetten van moderne machines en technieken alsmede enkelsporig werken/rijden en beheerste toelating bieden optimaliseringsmogelijkheden om werkzaamheden aan het spoor meer te spreiden en tegelijkertijd klanthinder te beperken.

Sociale veiligheid

Veiligheid en de veiligheidsbeleving van reizigers en personeel is van groot belang. IenW werkt daarbij samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, decentrale overheden, ProRail, NS, streek- en stadsvervoerders, vakbonden en de politie om de sociale veiligheid in openbaar vervoer verder te verbeteren. In de afgelopen jaren zijn goede stappen gezet en concrete maatregelen genomen, zoals het plaatsen van camera's, het sluiten van ov-chipkaartpoortjes, niet meer contant betalen in bussen, het werken met bodycams, extra inzet van veiligheid- en servicemedewerkers en het delen van informatie. Het is aan de vervoerders om de veiligheid voor reizigers en personeel te optimaliseren en IenW zorgt voor de kaders. De acties en de samenwerking tussen de partijen worden doorgezet. Om de samenwerking te borgen wordt een convenant opgesteld. In het convenant wordt onder meer herbevestigd dat in concessies niet wordt geconcurreerd op sociale veiligheid, worden afspraken gemaakt over het ambitieniveau en moet kennis en innovatie worden vergroot.

Acties veilig werken

- Evalueren van het regelgevend kader ter bevordering van veiligheidscultuur in traject modernisering spoorwegwet (aanbieding wetsvoorstel eind 2020 voorzien) (IenW in samenwerking met ILT en de sector).
- Verbeteren meldingen en opvolging van meldingen van (bijna) incidenten (IenW, ILT ism sector).
- Initiëren en uitvoeren van acties voor werving en selectie van personeel (IenW en sector).
- Opvolgen verbeterplannen n.a.v. aanbevelingen ILT voor borgen vakbekwaamheid door spoorwegondernemingen in 2020 (betreffende spoorwegondernemingen).
- Opstellen van convenant voor het verder verbeteren van de sociale veiligheid voor reizigers en personeel in 2020 (IenW met betrokken partijen).

Jaarlijkse cyclus van beleidssturing en monitoring

Sturing op verdere verbetering van het veiligheidsniveau vraagt om doelgerichte focus en flexibiliteit. Belangrijk is daarbij dat afgesproken verbetermaatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden en daarnaast moet het mogelijk zijn om bijvoorbeeld nieuwe verbeterprogramma's te starten of de bestaande prioriteiten te herbevestigen en/of aan te scherpen. Daarom wordt gewerkt met een jaarlijkse cyclus, bestaande uit beleidssturing en monitoring.

Elk jaar publiceert de ILT een verslag over haar activiteiten in het voorafgaande jaar; zij zendt het uiterlijk 30 september toe aan de European Railway Agency (ERA). De ERA bepaalt de indicatoren voor het jaarverslag en publiceert hier op Europees niveau over[26]. In het jaarverslag wordt de actuele staat van de spoorveiligheid in Nederland weergegeven en wordt duiding gegeven aan de onderliggende oorzaken van veiligheidsrisico's, onder andere door het analyseren van bijna-ongevallen. Dit jaarverslag dient als basis voor de beleidssturing. Dit jaarverslag wordt elk jaar voor 1 oktober uitgebracht en samen met een beleidsreactie van IenW naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast is er halverwege het jaar een moment om samen met de sector te evalueren. Hiervoor kunnen bestaande gremia worden gebruikt, zoals bijv. het Directeurenoverleg Spoorveiligheid (DOSV). Dit evaluatiemoment bestond reeds in de Beleidsimpuls, maar de ambitie is om dit te versterken en beter te benutten. Om optimaal gebruik te kunnen maken van deze cyclus, is aanleveren van informatie een belangrijke voorwaarde. Dit is een aandachtspunt voor de komende jaren: het blijft lastig voor betrokken partijen om de gevraagde informatie (tijdig) te leveren. Om de datakwaliteit verder te verbeteren zal na elk jaarverslag het proces en de uitkomst geëvalueerd worden met de betreffende partijen. Waar nodig kunnen informatie-uitvragen naar aanleiding hiervan bijgesteld worden.

[26] Report on Railway Safety and Interoperability in the EU

Acties monitoring en beleidssturing

- Monitoren voortgang acties beleidsagenda met sector (IenW ism sector).
- Tijdig leveren van informatie voor het jaarverslag spoorveiligheid (betrokken partijen).
- Uitbrengen jaarverslag spoorwegveiligheid voor 1 oktober (ILT).
- Beleidsreactie op jaarverslag spoorwegveiligheid (IenW).
- Evalueren proces jaarverslag (ILT ism betrokken partijen).

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Januari 2020