

Vergaderjaar 2020–2021

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 248

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2020

In vervolg op mijn eerdere brieven – meest recent op 16 juni 2020 (Kamerstuk 29 893, nr. 245) – informeer ik u over het besluit tot aanleg van calamiteitenwegen op het emplacement Kijfhoek, de voortgang in de aanpak van knelpunten op de Rotterdamse havenemplacementen, waaronder de last onder dwangsom (LoD) op Kijfhoek en bied ik u tevens het rapport «Toevallig non-conform of voorspelbaar ongeschikt» van het bureau Crisisslab aan. Het rapport beschrijft de oorzaken die ten grondslag liggen aan de gebeurtenissen op de Rotterdamse Havenspoorlijn. Het rapport is kritisch in haar oordeel over de wijze waarop ProRail organisatorisch is ingericht om met afwijkingen om te gaan, zoals infrastructurele knelpunten en tekortkomingen in de naleving van vergunningsvereisten. Tevens bevat het rapport een aantal aanbevelingen aan ProRail en het ministerie. In het vervolg van deze brief geef ik u mijn appreciatie van het rapport, de aanbevelingen en ga ik in op de te nemen vervolgstappen. Ik vind het voor de veiligheid van de omgeving en het goed functioneren van de haven en spoorgoederenvervoer van groot belang dat er sprake is van een robuuste, goed onderhouden en beschikbare Havenspoorlijn.

Met deze brief zend ik u ook de managementreactie van ProRail op dit rapport. Daarin onderkent ProRail de bevindingen en geeft ProRail aan hoe opvolging gegeven zal worden aan de aanbevelingen.

Besluit aanleg van calamiteitenwegen op emplacement Kijfhoek

Op 5 oktober 2020 heb ik met de betrokken partijen, i.c. de bestuurders van de gemeente Zwijndrecht, ProRail, veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid en DB Cargo (als enige gebruiker van de rangeerheuvel) een definitief besluit genomen over de te nemen maatregelen om de beschikbaarheid van en de bereikbaarheid voor de hulpdiensten op Kijfhoek verder te verbeteren. Ik ben verheugd dat we in constructieve samenwerking tot dit besluit zijn gekomen en zo een gezamenlijk belang, namelijk de veiligheid

van (onder andere) de hulpverleners op en om het emplacement Kijfhoek, nog beter kunnen borgen.

Het besluit maakt mogelijk dat gestart kan worden met de aanleg van calamiteitenwegen op het emplacement Kijfhoek en met de aanschaf van schuimblusvoertuigen. Met deze maatregelen zullen hulpdiensten in staat zijn om calamiteiten sneller en effectiever te bestrijden. Zo kunnen de hulpdiensten bij noodsituaties alle wagons die op emplacementsporen staan, goed bereiken. ProRail en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zijn gestart met de voorbereidende werkzaamheden. Naar verwachting wordt de aanleg van de calamiteitenwegen door ProRail eind 2022 afgerond. Medio 2021 maakt ProRail een definitieve planning. Ook heeft de samenwerking tussen de bedrijfsbrandweer van ProRail en de brandweer van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een adequate invulling gekregen.

Rotterdamse havenemplacementen

In mijn brief van 16 juni jongstleden ben ik ingegaan op de aanpak van de knelpunten op emplacementen aan de Havenspoorlijn in de Stuurgroep Infra op Orde. Deze aanpak richt zich op het voorkomen van storingen, het verminderen van incidenten en, indien er toch verstoringen optreden, het in werking treden van afgestemde «contingency»-plannen inclusief de communicatie daarover. Tot nu toe zijn de volgende resultaten geboekt:

- De 17 infrastructurele knelpunten die in 2019 werden geconstateerd, zijn in dat jaar verholpen.
- Voor Waalhaven-Zuid wordt hard gewerkt aan de blusvoorziening. Deze voorziening is uiterlijk aan het einde van het eerste kwartaal van 2021 gerealiseerd, zodat het rangeren met gevaarlijke stoffen weer gedeeltelijk mogelijk wordt.
- De knelpunten ten aanzien van het niet voldoen aan vergunningsvereisten en de daarmee samenhangende Lasten onder Dwangsom (LoD's), zijn grotendeels weggenomen en resterende aandachtspunten worden voortvarend aangepakt.
- ProRail heeft oplossingen aangedragen voor de omgevingsveiligheid van het spoor.

Alhoewel ProRail met deze resultaten laat zien dat er veel werk is en wordt verzet, omvat het plan van aanpak nog meer uitdagingen en zal de uitvoering daarvan nog enige tijd vergen. Dat doet zij in goede samenwerking met de vervoerders en het havenbedrijf in de Stuurgroep Infra op Orde. Ook is er sprake van een constructieve dialoog en afstemming met het bevoegd gezag met behoud van de integrale veiligheidsverantwoordelijkheid van ProRail. Naar verwachting zal met de uitvoering van het plan van aanpak de staat van de Havenspoorlijn over vier jaar weer op orde zijn.

Op 9 juli 2020 (Kamerstuk 29 893, nr. 247) heb ik u geïnformeerd over de LoD die de ILT heeft opgelegd aan ProRail met betrekking tot Kijfhoek, vanwege vastgestelde overtredingen van de Spoorwegwet en andere wetgeving, in relatie tot het onderhoud van de infrastructuur op Kijfhoek. ProRail herkent zich in de strekking van de LoD, voelt de noodzaak om op deze punten te verbeteren en heeft op formele grond bezwaar gemaakt op enkele onderdelen van de LoD. ProRail en de ILT zijn hierover constructief in gesprek. Ook heeft ProRail de ILT geïnformeerd hoe zij op de korte en middellange termijn de veilige berijdbaarheid op Kijfhoek borgt en de kwaliteit van de infrastructuur gaat verbeteren. ProRail heeft voor de LoD een plan van aanpak met concrete maatregelen opgesteld. Deze maatregelen sluiten aan op reeds eerder ingezette landelijke verbeteringen. ProRail pakt de maatregelen met de hoogste prioriteit op. De ILT zal hier

actief op toezien. Daarnaast hebben twee bestuurlijke gesprekken tussen de ILT en ProRail plaatsgevonden met als doel te onderzoeken hoe er sturing op strategisch, tactisch en operationeel niveau wordt gegeven om de veiligheid te borgen. Uiteraard zal ik in mijn periodieke gesprekken met ProRail eveneens toezien op de voortgang.

Resultaten extern onderzoek

ProRail heeft eind vorig jaar opdracht gegeven aan het onderzoeksbureau CrisisLab om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de gebeurtenissen op de Rotterdamse Havenspoorlijn en daarbij een landelijke verbreding aan te brengen of genoemde gebeurtenissen ook op andere plekken in Nederland in de goedereninfrastructuur zichtbaar zijn. Met deze brief zend ik u het rapport «Toevallig non-conform of voorspelbaar ongeschikt»¹. Eerst ga ik in op de conclusie van het rapport gevolgd door de aanbevelingen en mijn reactie daarop.

Conclusie rapport

Geconstateerd wordt dat ProRail in de regio Randstad-Zuid onvoldoende is ingericht om met afwijkingen, zoals de opgetreden knelpunten en de LoD's, om te gaan. Knelpunten werden al veel eerder geconstateerd en aan LoD's werd geen tijdige opvolging gegeven. Er is geen georganiseerde veerkracht binnen de organisatie om knelpunten die inzet vergen van meerdere bedrijfsonderdelen, eensluidend, adequaat en met helder mandaat aan te pakken. Mede dankzij de inzet van hoog gemotiveerde medewerkers, die «door roeien en ruiten gaan», worden knelpunten wel opgelost. Dat zij daarbij «buiten de lijntjes kleuren» wordt in de organisatie maar beperkt gewaardeerd. Hierachter liggen een gebrek aan sturingsvermogen, een tekort aan kennis en te weinig lange termijn denken en doen. Daarnaast wordt geconstateerd dat de oprichting, bestaan en opheffing van Keyrail – een aparte spoorbeheerder voor de Betuweroute (de Havenspoorlijn en A15 tracé) – tot coördinatieproblemen leidde die medeoorzaak zijn van het ontstaan en het uitblijven van een tijdige aanpak van de infrastructuurknelpunten. Het rapport concludeert ook dat de organisatieproblemen herkend worden bij andere regio's met wie zij gesprekken hebben gevoerd. Dit leidt niet tot problemen omdat er voldoende tijd is om afwijkingen aan te pakken.

Aanbevelingen voor ProRail

Het rapport bevat drie aanbevelingen aan ProRail. De eerste is om op regionaal niveau een integraal verantwoordelijk management in te richten om sturing te verbeteren. Bevoegdheden zouden zo decentraal mogelijk op een bij de taak passend niveau moeten worden neergelegd met adequate kaders van het topmanagement voor het decentraal handelen. Als tweede wordt aanbevolen een keuze te maken om ofwel een primair inhoudelijke ofwel primair procesmatige beheerorganisatie te zijn. De derde aanbeveling is het inrichten van goed projectmanagement zodat er meer aandacht is voor de lange termijn in denken en doen. In de managementreactie die ProRail heeft opgesteld (zie bijlage)², onderschrijft ProRail de problematiek en geeft zij aan hoe met de aanbevelingen zal worden omgegaan. Ik stel vast dat ProRail processen in gang heeft gezet om de aanbevelingen op te pakken. Ik steun de lijn van ProRail in de managementreactie. Ik zal de opvolging van de aanbevelingen ook monitoren.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Aanbeveling voor lenW

De vierde aanbeveling richt zich tot het ministerie. Het rapport onderstreept net als ik het belang om geharmoniseerde voorzieningen en maatregelen ter bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen op emplacementen te borgen om zo de veiligheid op en om de emplacementen te verzekeren en beveelt aan deze voorzieningen en maatregelen vast te leggen in een ministeriële regeling onder de Omgevingswet. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er verschil van inzicht bestaat in de eisen die de regionale en lokale bevoegde instanties stellen ten opzichte van de geharmoniseerde kaders die daarvan afwijken.

Wat betreft de harmonisering van de voorzieningen en maatregelen ter bestrijding van incidenten met gevaarlijke stoffen op emplacementen zijn reeds bestuurlijke afspraken gemaakt over een landelijk geharmoniseerd systeem voor de categorisering van de emplacementen en een bijbehorend pakket van voorzieningen en maatregelen. Op dit moment worden deze afspraken wettelijk verankerd in een regeling onder de Omgevingswet.

Systeemverantwoordelijkheid ministerie

In de rapportage wordt ook aandacht besteed aan de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie voor het spoorvervoer in Nederland. Het rapport geeft aan dat de manier waarop de huidige sturingsrelatie tussen het ministerie en ProRail is ingericht van invloed is geweest op de focus van ProRail op beschikbaarheid in plaats van de staat van het onderhoud.

De huidige sturing is gebaseerd op drie samenhangende elementen:

- a) prestatieafspraken, prestatie-indicatoren en programma's in de beheerplancyclus;
- b) het voor de instandhouding benodigde budget via de subsidiecyclus (elke vier jaar herijking van benodigde budgetten) en;
- c) de rapportage over de staat van de infrastructuur die ProRail minimaal eens per drie jaar oplevert.

Ik stel vast dat er verbeteringen mogelijk zijn in de signaalfunctie van de prestatie-indicatoren voor het goederenvervoer en de aandacht voor de staat van het onderhoud, zowel binnen als buiten het stelsel. In het kader hiervan zie ik mogelijkheden om bij de op dit moment lopende herijking van de set van prestatie-indicatoren van ProRail voor de periode 2022–2025 (Kamerstuk 29 984, nr. 898) in samenspraak met ProRail en de spoorgoederensector verbeterde en/of nieuwe prestatie-indicatoren ontwikkelen, die meer recht doen aan de operationele prestaties van de infrastructuur voor de goederensector, zodat het functioneren daarvan goed in beeld is.

Daarnaast zal ik ProRail vragen om in de rapportages over de staat van de infrastructuur voortaan de instandhoudingsopgave zodanig te beschrijven dat hierbij de opgave zoals deze zich in de praktijk voordoet, gecombineerd wordt met de opgave die voortvloeit uit de theoretische levensduur van de infrastructuur. Dit laatste was vooral de wijze die in voorgaande rapporten is opgenomen. Ik verwacht dat hiermee een beter inzicht kan worden gegeven van de knelpunten die de beschikbaarheid van het spoor op de korte of lange termijn daadwerkelijk onder druk kunnen zetten.

In het kader van de omvorming van ProRail tot ZBO wordt toegewerkt naar de aansturing in de zogeheten ZBO-driehoek. Daarin stuurt de eigenaar op de continuïteit en de doelmatigheid van de taakuitvoering en de opdrachtgever op prestaties. Tegelijkertijd wordt ProRail als ZBO gepositioneerd als professionele uitvoerder. De evenwichtige aansturing

binnen de ZBO-driehoek waarbij rekening wordt gehouden met de ervaringen van de opdrachtnemer uit de dagelijkse praktijk helpt om meer balans te vinden in de sturing. Daarnaast helpt het meerjarenplan van het ZBO, anders dan het huidige jaarlijkse beheerplan om de focus binnen de driehoek te verschuiven naar de middellange termijn.

Tot slot

Ik heb de rapportage besproken met de goederenvervoerders, havenbedrijf Rotterdam, de veiligheidsregio's, betrokken bestuurders en toezichhouders. Het geschetste beeld in het rapport is herkenbaar voor alle partijen. In genoemde overleggen is de zorg geuit dat op korte termijn de kwaliteit van de infrastructuur nog onvoldoende is om het logistieke proces altijd goed doorgang te laten vinden. De prijs-kwaliteit verhouding van de havenspoorlijn is voor de goederenvervoerders daarmee niet in balans. Tegelijkertijd is er ook bestuurlijke zorg over het tempo waarin kan worden voldaan aan gestelde externe veiligheidseisen.

Ik zal samen met ProRail kijken naar de kostenontwikkeling van het spoorgoederenvervoer, mede in het licht van de huidige economische situatie. Hierover beoog ik u na de spoorgoederentafel van 2 december nader te informeren. Daarnaast heb ik u eerder geïnformeerd over de compensatieregeling van ProRail voor de Waalhaven Zuid (Kamerstuk 29 893, nr. 245 en Kamerstuk 29 984, nr. 889). ProRail is op dit moment met de vervoerders in gesprek over de werking en uitvoering van deze regeling.

Voor wat betreft de borging van de externe veiligheid is dit jaar een Bestuurlijke Kopgroep Rotterdamse Havenemplacementen onder leiding van de gemeente Rotterdam gestart die stuurt op heldere afspraken en planning. In deze Kopgroep zitten de betrokken bestuurders, veiligheidsregio's, toezichthouders, ProRail en het Ministerie van IenW.

Daarnaast is in het gesprek met bestuurders, veiligheidsregio's en toezichthouders afgesproken om de bevindingen in het Crisislab-rapport met betrekking tot de externe veiligheidseisen en de noodzaak tot harmonisatie ervan, nader te bespreken in een bestuurlijk overleg. Partijen hebben daarbij ook aangegeven de behoefte te hebben om in dit overleg ook op strategisch niveau het gesprek te voeren over het goederenvervoer en de veiligheid op de emplacementen. Ik onderschrijf deze behoefte en heb de burgemeester van Barendrecht, de heer Jan van Belzen, gevraagd als voorzitter van dit te initiëren bestuurlijk overleg, gezien zijn eerdere betrokkenheid en ervaring bij o.a. het landelijk emplacementenproject. De ervaringen van zowel de Bestuurlijke Kopgroep Rotterdamse Havenemplacementen als de Bestuurlijke Kopgroep Kijfhoek kunnen daarin ook worden ingebracht.

Alhoewel het rapport stevige kritiek bevat, is het goed dat dit nu op tafel ligt. Het maakt transparant waar het aan schort en hoe een en ander structureel opgelost kan worden. Daarmee kunnen we gezamenlijk komen tot een beter functionerende infrastructuur, in het bijzonder voor spoorgoederenvervoer, dat voor het bereiken van de doelstellingen van het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer een noodzakelijke voorwaarde is. Duidelijk is wel dat de problematiek niet van vandaag op morgen is opgelost: zoals het rapport ook benoemt, is dit een proces van lange adem. Tegelijkertijd voel ik ook de urgentie en betrokkenheid bij

eenieder om op korte termijn stappen te zetten. Dit proces gaan we samen in met ProRail, goederenvervoerders, bestuurders, havenbedrijf Rotterdam, veiligheidsregio's en toezichthouders.

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