

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

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

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
15 maart 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/u.05.00560	-
Onderwerp	
uitvoering overwegenbeleid	

Geachte voorzitter,

In deze brief geef ik aanvullende informatie over de uitvoering van het overwegenbeleid, zoals door mij toegezegd aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg (AO) op 27 januari 2005 over de tweede kadernota railveiligheid "*Veiligheid op de rails*" (TK 2004-2005, 29 893).

De hoofdlijnen van het overwegenbeleid in de tweede kadernota zijn:

- het voorkomen van het ontstaan van "nieuwe" onveiligheid door en op overwegen;
- het verbeteren van de veiligheid op bestaande overwegen;
- het voorkomen van overbodige barrièrewerking voor het langzaam en/of recreatief verkeer (in lijn met de motie Duyvendak c.s);
- het verbeteren van de veiligheid op overwegen met bijzonder spoorverkeer;
- het vergroten van de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van wegbeheerders bij de overwegveiligheid;
- het ontwikkelen van een breder spectrum aan in te zetten maatregelen.

De kwantitatieve doelstelling is 24 doden of minder in 2010. Het overwegenbeleid gericht op reductie van het aantal doden draagt eveneens bij aan:

- het verminderen van catastrofale risico's voor reizigers, personeel en omwonenden door ontsporingen en vervolgbotsingen (ook bij vervoer van gevaarlijke stoffen);

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895

- het verminderen van (vaak langdurige) stremmingen van het treinverkeer als gevolg van overwegbotsingen;
- het verminderen van de hinder van overweginstallaties (lange sluitingstijden voor het wegverkeer, hinder bij aanrijdingen en bij technische storingen van de overweginstallatie);
- het verminderen van de toegankelijkheid van de spoorbaan met positieve effecten op het tegengaan van suicides op het spoor en mogelijkheden voor spoorvandalisme (circa 1800 keer per jaar zijn overweginstallaties verstoord als gevolg van vandalisme);
- verminderen van geluidshinder (door de belsignalen).

Zoals in de tweede kadernota staat, is de bereikte daling van het aantal dodelijke overwegslachtoffers over laatste 15 jaar een direct resultaat van het gevoerde beleid. Als deze trendmatige daling zich doorzet, kan de kwantitatieve doelstelling voor 2010 van het aantal overwegdoden in 2006 reeds zijn bereikt.

De efficiënt (met directe veiligheidseffecten) te verbeteren typen overwegen zijn in 2006 grotendeels allemaal aangepakt, mede dankzij de versnelling die in 2001 mogelijk werd met 113,4 miljoen euro uit het extra investeringsbudget overwegen (EIO). Voor de periode 2006 tot en met 2010 resteren de technisch en bestuurlijk complexere overwegsituaties. Dit brengt ook met zich mee dat het nog lastig kan zijn na 2006 een verdere trendmatige daling van het aantal overwegslachtoffers vast te houden.

Vanuit de politiek en de maatschappij is er in toenemende mate de vraag om de maatregelen met betrekking tot de overwegveiligheid inzichtelijk te baseren op de aanwezige risico's ter plekke. Door voort te gaan op de jaren geleden ingeslagen weg van afsluiten en/of opheffen van overwegen kan het spoor voor langzaam en recreatief verkeer een onnodige barrière vormen.

De bereikte resultaten, het hierboven aangegeven omslagpunt in 2006 en de politiek-maatschappelijke vraag naar een minder stringent beleid in minder risicovolle situaties heb ik beschouwd als de aangrijpingspunten om in de tweede kadernota railveiligheid het overwegenbeleid te actualiseren en te voeren naar meer op de specifieke situaties toegesneden maatwerk.

Maatwerk in de uitvoering van het overwegenbeleid

De onveiligheid op overwegen verschilt van plaats tot plaats. De kosten voor verbetering en de plaatselijke prioriteiten en belangen verschillen eveneens sterk per overweg. Daarom is de focus van het overwegenbeleid steeds meer gericht op een *integrale gebiedsgerichte benadering*. Dit leidt ertoe dat per wegbeheerder en/of per corridor de overwegsituaties worden geanalyseerd. De spoorwegveiligheid, de wegverkeersveiligheid en de onderlinge samenhang van meerdere overwegen in een gebied of corridor worden zo integraal beschouwd. De criteria zijn:

- of het een individueel ongevalgevoelige overweg betreft;
- of het een ongevalgevoelig baanvak betreft;

- de importantie van het baanvak voor het treinverkeer (bijvoorbeeld drukke baanvakken tussen één of meer grote steden);
- de verkeerscirculatie in het gebied;
- de lokale prioriteiten en belangen;
- een afweging van kosten op basis van life-cycle kosten;
- de beschikbaarheid van middelen bij de betrokken beheerders.

Proportionaliteit

Er dient een duidelijke verhouding te komen tussen het gebruik en de functie van de overweg, de (bestaande of nieuw ontstane) onveiligheid, de mogelijke oplossingen daarvoor alsmede de beschikbaarheid van middelen. De aanpak en de oplossingen worden met maatwerk in uitvoering gebracht. Dat wil zeggen: ontwikkeld en toegesneden op het gebruik van de overweg, op plaatsbepaalde risico-inschattingen en mogelijkheden. Dit leidt tot differentiatie in de maatregelen per overweg, per baanvak en/of per corridor: wat in de ene situatie een goede oplossing is, is dit niet per definitie in de andere situatie ook. Van belang is wel de nadruk te leggen op blijvend (duurzaam) effectieve maatregelen.

Mijn beleid is dat er in principe geen nieuwe gelijkvloerse overwegen bij komen. Ter uitwerking van het streven naar meer maatwerk en het inzichtelijk baseren van besluiten op de aanwezige risico's ter plekke (proportionaliteit), heb ik in het beleid de mogelijkheid opgenomen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat *in uitzonderlijke situaties* kan afwijken van het streven naar het voorkomen van de aanleg van nieuwe gelijkvloerse kruisingen. Als criteria gelden daarbij risico-analyses van de onveiligheid die de nieuwe overweg zal veroorzaken in verhouding tot de totale onveiligheid voor weggebruikers en treinreizigers. Hierbij zal het toestaan van de aanleg van nieuwe gelijkvloerse overwegen worden gewogen aan de te behalen nationale doelstelling van het overwegenbeleid. Op de procedures kom ik in deze brief terug.

Uitvoering motie Duyvendak c.s.

Proportionaliteit vormt ook de leidraad bij de uitvoering van de motie Duyvendak c.s. (nr.93,2003). Indien het afsluiten van een overweg slechts marginaal van invloed is op de spoor- en de verkeersveiligheid, bestaat de mogelijkheid om een dergelijke overweg niet te sluiten dan wel speciale voorzieningen te treffen voor langzaam verkeer (bijvoorbeeld gedeeltelijke afsluiting). Het gaat hier veelal om de kleinere overwegen op wegen en paden met een recreatieve functie voor wandelaars, fietsers en ruiters.

In het kader van het zoeken naar maatwerk zijn nog diverse aanvullende initiatieven genomen. Zo wordt in 2005 gezien of er voor langzaam verkeer en dan met name voor de recreatieve netwerken een goedkope standaardtunnel kan worden ontwikkeld, die de concurrentie met de beveiliging met automatische halve overwegbomen (AHOB) ook qua (lifecyle)kosten aan kan. Tevens loopt een studie bij ProRail om tot een overwegconcept voor de toekomst te komen. De doelstelling daarbij is om met op zijn minst gelijke of betere beveiligingseigenschappen tot een verhoogde beschikbaarheid en betrouwbaarheid te komen tegen lagere kosten.

Regionaal spoorvervoer

Tijdens het AO is ook aandacht gevraagd voor de uitwerking van het overwegenbeleid voor regionaal spoorvervoer. Hier is het bezwaar ontstaan dat compenserende maatregelen vaak erg duur zouden zijn en dat daarmee regionaal vervoer en decentralisatie niet haalbaar zouden zijn. Het beleid in deze is dat de initiatiefnemer door middel van een risico-analyse in kaart brengt wat de veiligheidseffecten van de voorgenomen wijziging zijn en aantoont hoe deze kunnen worden beheerst. Ook hier zijn de plaatsgebonden situatie en omstandigheden, alsmede de effecten en de kosten van de te nemen compenserende maatregelen van belang. De facto houdt dit in dat er per situatie (initiatief/project) en per overweg maatwerk nodig is om te bepalen of en zo ja welke maatregelen nodig zijn. Het instrumentarium dat hierbij door decentrale overheden en initiatiefnemers van projecten kan worden gehanteerd, is ontwikkeld en aangereikt in het *Normdocument Veiligheid Light Rail (V&W, 2003)*.

Ik beschouw het als de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om in dergelijke situaties de totstandkoming van oplossingen te faciliteren, dan wel de bij het rijk aanwezige expertise beschikbaar te stellen voor de te bereiken overwegveiligheid. Hierbij is ook een actieve rol en houding van de decentrale overheden nodig. Met name zullen zij hun vervoerswensen expliciet moeten benoemen en het initiatief moeten nemen om de veiligheid te beheersen door een risico-analyse op te stellen ter onderbouwing van hun initiatieven.

Rol van ProRail en wegbeheerders

Bij de uitvoering van het overwegenbeleid zijn doorgaans twee beheerders betrokken: een wegbeheerder (gemeente, waterschap, provincie of rijk) en een spoorwegbeheerder (ProRail). Daarnaast is er nog een beperkt aantal overpaden met particuliere rechthebbenden (deze zijn in principe voor derden niet toegankelijk). Voor de overwegen waar het risico voor het treinverkeer hoog is, neemt ProRail het initiatief om tot verbetering van de overwegveiligheid te komen. Het initiatief kan ook liggen bij de regionale wegbeheerders als verbeteringen voor het wegverkeer noodzakelijk worden geacht.

De beheerders overleggen onderling over de technische en financiële haalbaarheid van hun plannen en zoeken naar mogelijkheden om tot goede maatregelen te komen, zoals bijvoorbeeld een nieuwe ongelijkvloerse kruising in relatie tot het opheffen van een of meerdere bestaande overwegen. De wegbeheerder bewaakt de verkeerskundige consequenties voor alle groepen weggebruikers en ziet erop toe dat de verhoogde veiligheid op de spoorwegovergang(en) niet leidt tot hogere onveiligheid op het onderliggende wegennet. De wegbeheerder brengt daarbij de kennis en de (lokale) belangen in van het wegvervoer en de omwonenden ter plaatse en de spoorbeheerder die van het spoorvervoer en de spoorwegveiligheid voor reizigers en personeel. Uit dit overleg volgt de meest geschikte oplossingsrichting die is toegespitst op de lokale omstandigheden, binnen de door het rijk vastgestelde kaders van beleid en middelen.

Voor de overwegen en –paden met een recreatieve functie voor wandelaars, fietsers en ruiters voert ProRail regulier overleg met de belangenverenigingen om tot inventarisatie en oplossingen van knelpunten te komen.

Saneringsvoorstellen kunnen nooit eenzijdig door ProRail worden opgelegd aan wegbeheerders maar zijn altijd het resultaat van overleg tussen ProRail en de wegbeheerder, meestal de gemeente.

Voor alle initiatiefnemers geldt dat zij opereren binnen de vastgestelde kaders van het beleid en de middelen, zoals die staan aangegeven in de tweede kadernota.

Meerjarenprogramma (prioritering en budgettering)

De nadere uitwerking met betrekking tot de prioritering en de budgettering ligt vast in het “*Beleidskader Verbetering Veiligheid Overwegen*” (BVVO) en het “*Programma Verbetering Veiligheid Overwegen*” (PVVO). Deze zijn in maart 2002 naar de Tweede Kamer gestuurd (TK, 26699, nr. 4) en worden in 2005 geactualiseerd, zoals in de kadernota is aangekondigd. De Tweede Kamer ontvangt deze geactualiseerde documenten zodra gereed (planning medio 2005).

In mijn antwoord¹ op schriftelijke vragen betreffende het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2005 (MIT) heb ik u uitvoerig geïnformeerd over de uitvoering van het PVVO, alsmede over reeds gepasseerde en toekomstige saneringen.

De hoofdlijnen van het geactualiseerde BVVO en PVVO zullen zijn:

2006	Alle resterende AKI's vervangen of opgeheven
2008	Alle gelijkvloerse kruisingen beter beveiligd (uitgerust met VVO-maatregelen ²)
2001-2010	Continue bewaking van mogelijkheden tot verbetering van veiligheid op onbeveiligde en particuliere overwegen
2001-2010	In overleg met wegbeheerders oplossen van bestaande en nieuwe overweg veiligheidsknelpunten voor zover realisatie kan en budget dit mogelijk maakt
2010	Ongelijkvloerse kruisingen bij meest onveilige overwegen ³

Voor de periode vanaf 2006 zal voor de aanpak van de overwegen die als relatief gevaarlijk zijn aan te merken een afzonderlijke prioritering gemaakt worden. Het betreft hier over het algemeen stedelijke gebieden waar op plaatsen intensief wegverkeer en intensief spoorverkeer elkaar kruisen. Dit zijn situaties met weinig ruimte voor aanpassingen zonder een volledige herinrichting van het gebied

¹ DGP/WV/U04.03630, d.d. 9 december 2004, antwoord 54 en bijlage

² bedoeld worden de eenvoudige aanpassingen aan bestaande gelijkvloerse AHOB overwegen in het kader van het PVVO

³ afzonderlijke prioritering in voorbereiding

eromheen. Dat betekent dat de besluitvorming voor deze overwegen langdurig is en de kosten vermoedelijk hoog zijn. Derhalve wordt eveneens bezien in welke mate cofinanciering door de betrokken partijen mogelijk is. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de AHOB-overweg op de Soestdijkseweg in De Bilt, de meest onveilige overweg op dit moment. Sinds 1975 hebben zich daar 23 botsingen voorgedaan. Besprekingen met de wegbeheerder over het ongelijkvloers maken van deze overweg zijn gaande.

Financiën overwegveiligheid

Tot 2010 is een jaarlijks budget van € 29,5 miljoen beschikbaar. In 2001 is eenmalig € 113,4 miljoen beschikbaar gesteld door middel van het extra investeringsbudget overwegen (EIO).

Daarnaast is een deel van de zogeheten Betuweroute meevaller ingezet voor het aanpakken van de onveiligheid op overwegen⁴. Deze maatregel is nauw verbonden met de doelstelling van het kabinet om de treindienstaantastende onregelmatigheden (TAO's) te verminderen.

Procedures

Als de beheerders het eens worden over de maatregelen ligt het finale besluit tot het saneren van een overweg altijd bij de lokale bestuurder. Deze dient een wettelijk voorgeschreven procedure voor onttrekking van de weg te volgen. Daarnaast worden de uiteindelijke plannen en de wijze waarop de afwegingen zijn gemaakt, getoetst door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

Een andere situatie ontstaat als de vervoerskundige wensen van wegbeheerders niet gehonoreerd kunnen worden omdat de veiligheid op overwegen daardoor negatief wordt beïnvloed of omdat de wensen de beschikbare middelen overstijgen.

In het geval van een impasse verwijst ProRail de betrokken wegbeheerder en/of initiatiefnemer dan naar de zogenaamde escalatieprocedure. De wegbeheerder dient contact op te nemen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, i.c. de beleidsdirectie DGP en de IVW. Onder begeleiding van laatstgenoemde overheidsinstanties zal de initiatiefnemer door een gecertificeerd adviesbureau en volgens een gestandaardiseerde risico-analysmethode een onderzoek moeten laten uitvoeren naar de (veiligheids)consequenties van het gewenste project. Op basis van deze analyse adviseert de IVW de Minister die daarop besluit. De uitkomst wordt schriftelijk aan partijen medegedeeld.

Voorts geldt dat een besluit terzake de aanleg van nieuwe gelijkvloerse overwegen alleen door de Minister van Verkeer en Waterstaat kan worden genomen, nadat deze advies heeft ingewonnen bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

⁴ FEZ/2004/1530, d.d. 19 november 2004

Specifieke overwegkwesties

Tijdens het AO heeft de Kamer een aantal specifieke overwegkwesties onder mijn aandacht gebracht. Hierbij geef ik u de stand van zaken.

Leeuwarden-Harlingen

De heer Van Hijum (CDA) heeft gewezen op het feit dat grootschalige aanleg van ongelijkvloerse kruisingen zeer duur is en mogelijk ten koste kan gaan van de exploitatie van regionale spoorlijnen (met als voorbeeld Leeuwarden-Harlingen) en het regionale wegen- en fietsennetwerk. Deze kwestie is inmiddels naar tevredenheid van de betrokken partijen opgelost. Nadat gezamenlijk onderzoek van de Provincie Friesland en ProRail had aangetoond dat de aanleg van een nieuwe gelijkvloerse kruising een zeer kostbare aangelegenheid was die ook op termijn geen oplossing zou bieden voor toekomstige veiligheidsknelpunten, bleek dat er een goedkoper alternatief voorhanden was in de vorm van een viaduct.

Winsum-Roodeschool

Ook mevrouw Van Gent (GL) wees op het behoud en de promotie van wandel- en fietsroutes en in dit verband op de kwestie van de regionale lijn Winsum-Roodeschool. Op de lijn Winsum-Roodeschool gaat het om een tweetal particuliere overwegen (in de gemeenten Winsum en Eemsmond) waarover Staatsbosbeheer voornemens was een wandelroute uit te zetten. Een particulier overpad heeft niet de status van een overweg. Het is een recht van overpad voorbehouden aan bepaalde gebruikers (rechthebbenden) die geen andere mogelijkheid hebben terreinen te bereiken waar belangen gelegen zijn c.q. taken of functies moeten worden uitgeoefend. Deze rechthebbenden kennen het gevaar op het bewuste overpad en dienen ervoor te zorgen dat geen anderen dan zij van dit overpad gebruik kunnen maken. Het uitzetten en faciliteren van een wandelroute is dan ook niet in overeenstemming met de juridische status van particuliere overpaden.

Naarden-Bussum

Mevrouw Gerkens (SP) bracht onder mijn aandacht dat, naast de recreatieve en ecologische bezwaren, het minimaliseren van spoorwegovergangen ook een grondige wijziging van bestaande verkeersstromen met zich mee kan brengen. Zij wees in dit verband op Naarden-Bussum. Volgens de informatie die mij is aangereikt wordt in Naarden en Bussum al sedert enige jaren door ProRail met de gemeente overlegd om de overwegveiligheid en het lokale wegennet in samenhang te bezien. Dit heeft nog niet geleid tot een eindvisie van partijen. Zoals eerder is gesteld, is het de verantwoordelijkheid van de wegbeheerder om de belangen en de veiligheid van de weggebruikers te vertegenwoordigen.

Tenslotte

Een absoluut veilige overweg bestaat niet. Iedere overweg is in principe een gevaarpunt en bergt een botsingskans in zich. Waar het om gaat, is deze risico's te beheersen.

De in deze brief toegelichte (integrale) veiligheidsaanpak past in de bestuurlijke visie uit de tweede kadernota railveiligheid: de rijksoverheid normeert de eis (dat wil zeggen: het tenminste aanvaardbare veiligheidsniveau), niet de oplossing. Zo wordt gestimuleerd dat initiatiefnemers de veiligheidsaspecten op het vroegst mogelijke moment in de beschouwing betrekken en aantonen dat zij de risico's beheersen.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Karla Peijs