

## Opvolging aanbevelingen: overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen 5 april 2019

### Samenvatting

In het rapport overwegveiligheid doet de Onderzoeksraad drie aanbevelingen aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Deze aanbevelingen richten zich op de ambitie van het overwegbeleid (aanbeveling 1), de effectiviteit (aanbeveling 2) en de wettelijke basis (aanbeveling 3). Na publicatie van het rapport (juli 2018) is momentum ontstaan om de overwegveiligheid verder te verbeteren. De Raad ziet dat de staatssecretaris de aanbevelingen serieus heeft opgepakt en daarmee gebruikt maakt van dit momentum.

Met haar reactie op het rapport geeft de staatssecretaris gehoor aan de oproep van de Raad om het overwegbeleid aan te scherpen en daarmee het aantal slachtoffers om termijn te reduceren naar nul. De Raad vindt dit een goede ontwikkeling, die ook past bij de maatschappelijke commotie die overwegongelukken teweeg brengen. De Raad denkt dat de staatssecretaris de ingezette koers verder kan versterken door een aantal acties rondom de ambitie en effectiviteit van het beleid nog te concretiseren en het versterken van de wettelijke basis van overwegveiligheid minder terughoudend te benaderen.

Thema	Aanbevelingen aan	Kern aanbeveling	Opvolging
Ambitie	Staatssecretaris van I&W	1. Voeg overwegprogramma's samen, halveer aantal slachtoffers binnen 10 jaar en breng uiteindelijk terug tot nul.	■■■■□
Effectiviteit	Staatssecretaris van I&W	2. Verbeter de overwegveiligheid door te leren van andere landen, door wetenschappelijk onderzoek en integraal ongevalonderzoek.	■■■■□
Wettelijke basis	Staatssecretaris van I&W	3. Leg wettelijk vast wie welke verantwoordelijkheid draagt voor overwegveiligheid.	■■■■□

## Aanbeveling 1: ambitie van het overwegenbeleid

---

*Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*

Voeg binnen een half jaar de bestaande overwegprogramma's (LVO en NABO) samen tot één overkoepelend overwegenbeleid. Halveer met dit beleid binnen 10 jaar het aantal overwegongevallen en dodelijke overwegsslachtoffers en breng deze zo snel mogelijk terug tot nul.

Het uiteindelijke doel van het overwegenbeleid dient te zijn dat er geen overwegongevallen meer gebeuren en geen overwegsslachtoffers meer vallen. De Onderzoeksraad vindt het onacceptabel dat er jaarlijks 11 mensen omkomen op het spoorweginfrastructuur van de overheid.

---

### *Reactie staatssecretaris*

In haar reactie schrijft de staatssecretaris dat zij de ambitie van de OVV omarmt en streeft naar nul dodelijke slachtoffers op overwegen. Zij geeft aan dat elk slachtoffer er een teveel is. Om deze ambitie te realiseren zet zij in op het opheffen van 180 niet actief beveiligde overwegen (NABO's) binnen vijf jaar, het sluiten van een convenant tussen alle betrokken partijen en het voortzetten van een risicogestuurd aanpak voor het aanpakken van de resterende overwegen. Tot slot geeft de staatssecretaris aan de bestaande twee overwegenprogramma's als één risicogestuurd programma te beschouwen met twee pijlers: het LVO en het programma NABO.

### *Conclusie over opvolging*

Met het uitspreken van een langetermijndoelstelling van nul doden, breekt de staatssecretaris met de praktijk van de afgelopen jaren, waarin het ministerie geen veiligheidsdoelstelling had. Daarnaast versnelt ze de opheffing van de niet-actief beveiligde overwegen. Er zijn relatief weinig onbeveiligde overwegen (6% van het totaal), maar ze zijn wel relatief onveilig. Op onbeveiligde overwegen vallen jaarlijks ongeveer twee doden. Het versneld opheffen van deze overwegen is dus een goede zaak.

De staatssecretaris kan de basis die ze legt voor veiligheidswinst verder versterken door ook de aanbevolen veiligheidsdoelstelling voor de korte termijn over te nemen (halvering van het aantal doden binnen 10 jaar) en het beleid voor de beveiligde overwegen verder te concretiseren. Nu al vormen beveiligde overwegen het merendeel van alle overwegen (81%) en nemen zij ook het merendeel van alle ongelukken voor hun rekening. Met het opheffen van onbeveiligde overwegen blijven in de nabije toekomst alleen nog beveiligde overwegen over. Alle verdere veiligheidswinst zal dan op dat type overwegen geboekt moeten worden.

## Aanbeveling 2: effectiviteit van het overwegenbeleid

---

*Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*

Verbeter de overwegveiligheid door het beleid te baseren op:

- a. Zinvol gebleken maatregelen uit andere landen, zowel ten aanzien van de toegepaste overwegbeveiligingen, het aantal overwegen als de bestuurlijke verhoudingen.
  - b. Een onafhankelijke en wetenschappelijk verantwoorde analyse van de factoren die een rol spelen bij overwegveiligheid en de aantoonbare effectiviteit van de beschikbare maatregelen.
  - c. Integraal ongevalonderzoek na afloop van een ongeval, door spoor- en wegbeheerder gezamenlijk, naar de ongevalsfactoren (inclusief de redenen voor het gedrag van overweggebruikers).
- 

### *Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris zegt toe alle onderdelen van deze aanbeveling over te nemen. Zij geeft aan te willen leren van buitenlandse ervaringen en deze mee te nemen in een mogelijke wettelijke verankering van overwegveiligheid (aanbeveling 3). Verder wijst zij op het inzicht dat ProRail de afgelopen jaren heeft ontwikkeld over de oorzaken van ongevallen, waarbij roekeloos gedrag een belangrijke factor blijkt. Op basis van het onderzoek van ProRail worden maatregelen ontwikkeld, bijvoorbeeld het verkorten van dichtligtijden en het attenderen van automobilisten voor een naderende overweg via de navigatiesystemen.

ProRail werkt samen met wegbeheerders en experts uit de markt aan een overwegenregister, dat per 1 januari 2019 operationeel moet zijn. Dit register zal ook worden gedeeld met wegbeheerders, zodat zij meer inzicht krijgen in veiligheidsrisico's van overwegen op hun wegennet. Tot slot gaat de staatssecretaris in gesprek met de spoorvervoerders om meldingsinformatie van machinisten over (bijna)incidenten te delen met ProRail.

### *Conclusie over opvolging*

In het rapport concludeert de Raad dat ProRail niet de enige partij is die belang heeft bij veilige overwegen, maar wel de enige partij is die structureel onderzoek doet. Hierdoor ontstaat soms een eenzijdig beeld van de oorzaken van overwegongevallen en blijft potentiële veiligheidswinst onbenut. Aanbeveling 2 van de Raad is erop gericht om deze tendens te doorbreken. Op basis van haar reactie ziet de Raad dat de staatssecretaris hierin goede stappen zet.

De Raad mist een concrete toezegging om een wetenschappelijk verantwoorde analyse van overwegveiligheid uit te laten voeren door een onafhankelijke partij. Het risico bestaat daardoor dat de focus teveel op de aanpak van roekeloos gedrag blijft liggen, terwijl bij driekwart van de ongevallen en de helft van het aantal slachtoffers is aangetoond dat er géén bewust risicogedrag in het spel is.

De oplevering van het overwegenregister en het betrekken van machinisten voor het verzamelen van ongevalsgegevens zijn positieve ontwikkelingen. De staatssecretaris kan het lerende vermogen van de overwegpartijen verder versterken door na afloop van elk overwegongeval ook de wegbeheerder te betrekken, zodat er meer aanknopingspunten zijn om te leren van een ongeval.

### **Aanbeveling 3: wettelijke basis van het overwegenbeleid**

---

*Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*

Leg wettelijk vast wie welke verantwoordelijkheid en kosten draagt voor overwegveiligheid.

Bestuurlijke impasses over de gewenste oplossing en de financiering daarvan heeft ook de voorganger van de Onderzoeksraad in 2003 aan de orde gesteld. De destijds aan de minister van Verkeer en Waterstaat gedane aanbeveling om deze impasses op te lossen, is niet opgevolgd. De Onderzoeksraad acht het noodzakelijk dat dit nu met spoed alsnog gebeurt, bijvoorbeeld bij de lopende modernisering van de spoorwegwetgeving.

---

#### *Reactie staatssecretaris*

De staatssecretaris zet in op samenwerking met alle betrokken partijen (provincies, gemeentes, recreatieve belangenverenigingen en ProRail) in de vorm van een convenant. Hierin moet een gezamenlijke ambitie worden vastgelegd en mogelijkheden worden gevonden om het proces van overwegverbetering te versnellen. Daar waar impasses ontstaan, zal een arbitragecommissie worden ingeschakeld om te bemiddelen.

De staatssecretaris geeft aan dat een wettelijke 'stok achter de deur' kan helpen, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid als ultieme remedie. De uitwerking hiervan betreft zij bij de modernisering van de Spoorwegwet, waarbij ook aan subsidiariteit recht moeten worden gedaan. Tot slot geeft de staatssecretaris aan dat het belangrijk is om het bewustzijn bij wegbeheerders voor hun medeverantwoordelijkheid voor overwegveiligheid te vergroten. Zij onderzoekt de mogelijkheid van een meldingsplicht voor decentrale overheden aan ProRail, voor gevallen waarin omgevingsplannen invloed kunnen hebben op overwegveiligheid.

#### *Conclusie over opvolging*

In het rapport wijst de Raad op de noodzaak van het verhelderen en expliciet vastleggen van de verantwoordelijkheid die verschillende partijen hebben voor overwegveiligheid en de mate waarin zij moeten bijdragen aan de financiering daarvan. Dit geldt in het bijzonder voor de taakverdeling tussen het ministerie en ProRail en de rol van decentrale overheden als wegbeheerder. Op basis van haar reactie concludeert de Raad dat de staatssecretaris hier ook de noodzaak van inziet, maar in haar aangekondigde maatregelen nog te terughoudend

is. Het momentum dat nu is ontstaan rondom overwegveiligheid, alsmede de lopende modernisering van de spoorwegwet, is een uiterst geschikt moment om de wettelijke basis van de aangekondigde maatregelen te versterken.