

ProRail

**Uitwerking overwegenbeleid
2010 - 2020**

Van ProRail

Kenmerk EDMS 2359184

Versie 0.4

Datum 30 maart 2010

Bestand EDMS-#2359184-v4-Overwegenbeleid_ProRail_2010_-_2020.DOC

Status Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Ten geleide bij dit document	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Bereikte resultaten en lessen voor de toekomst	4
2.1	Wat is er bereikt?	4
2.2	Welke maatregelen hebben geleid tot de afname van het aantal overwegslachtoffers?	4
2.3	Evaluatie overwegenbeleid	5
2.4	Complicerende factoren	5
3	Doelen overwegveiligheid	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Doelen Rijksoverheid	7
3.3	Doelen ProRail	8
4	Huidige activiteiten overwegveiligheid	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Huidig veiligheidsbeheer overwegen	9
4.3	Uitgangspunten activiteiten overwegveiligheid van ProRail	10
5	Speerpunten activiteiten overwegveiligheid 2010-2020	12
5.1	Handhaven en waar redelijkerwijs mogelijk verbeteren van de overwegveiligheid	12
5.2	Aanpak knelpunt overwegen	12
5.3	Focus op gedrag weggebruikers	12
5.4	Kennisontwikkeling, onderzoek en beproeving	13
5.5	Afstemming met derden	13
6	Intensivering aanpak specifieke categorieën overwegen	15
6.1	Overwegen nabij stations	15
6.2	Overpaden op stations	15
6.3	Niet actief beveiligde openbare overwegen	15
6.4	Particuliere overwegen	16
6.5	Overwegen op haven en industrie gebieden	16
7	Financiering	17
7.1	Speerpunten overwegveiligheid en aanpak categorieën overwegen	17
7.2	Aanvullende activiteiten	17
8	Literatuur	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er zijn meerdere ontwikkelingen die aanleiding geven voor het formuleren van voorstellen ten aanzien van overwegveiligheid voor de periode 2010-2020:

- De doelstelling uit de 2^e Kadernota ten aanzien van het maximaal aantal doden in 2010 is al enige jaren bereikt;
- De 2^e Kadernota Railveiligheid is geëvalueerd. In de 3^e Kadernota Railveiligheid zijn nieuwe doelstellingen geformuleerd voor overwegveiligheid. Hierbij is aangesloten bij de Europese veiligheidsmethode om veiligheidscriteria te bepalen van het Europees Spoorwegbureau (ERA);
- Het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO) loopt ten einde;
- Een significante intensivering van het treinverkeer wordt voorzien op een aantal corridors (50% groei op drukste corridors in de brede Randstad, Programma Hoogfrequent Spoorvervoer);
- De hoge ambitie van ProRail t.a.v. veiligheid (nul ongevallen);
- De toenemende rol van bewust risicogedrag door overweggebruikers bij het ontstaan van ongevallen op overwegen;
- De structurele politieke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp overwegveiligheid.

1.2 Ten geleide bij dit document

De thema's 'overwegen' en 'overwegveiligheid' staan breed in de politieke en maatschappelijke belangstelling. De grote hoeveelheid documentatie en analyses over deze onderwerpen illustreert dat. Getracht is, voor de leesbaarheid, voorliggend document zo beknopt en concreet mogelijk te houden. Dat houdt in dat er geen uitgebreide en gedetailleerde analyses ter onderbouwing van de voorstellen zijn opgenomen. Deze zijn wel terugvindbaar in onderliggende interne documenten en de gebruikte externe documenten (zie hoofdstuk 7).

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft kort de door ProRail bereikte resultaten met betrekking tot overwegveiligheid, de wijze waarop deze resultaten zijn bereikt en de geleerde lessen. De na te streven doelen voor overwegveiligheid zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de huidige activiteiten in het kader van het beheer van overwegveiligheid beschreven en de uitgangspunten voor de periode 2010-2020.

Hoofdstuk 5 bevat de speerpunten binnen de activiteiten van ProRail in het kader van overwegveiligheid. Hoofdstuk 6 bevat een gerichte aanpak met betrekking tot een aantal specifieke categorieën van overwegen.

Hoofdstuk 7 gaat in op de financiering van de beschreven activiteiten. Hoofdstuk 8 tenslotte geeft een overzicht van geraadpleegde externe literatuur.

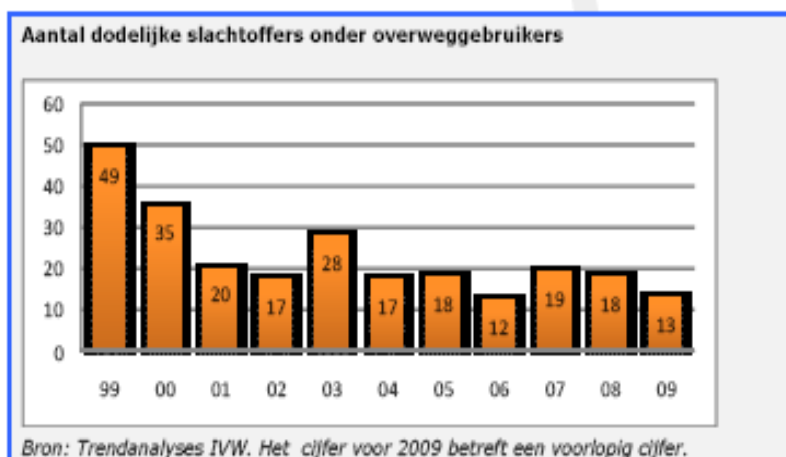
2 Bereikte resultaten en lessen voor de toekomst

2.1 Wat is er bereikt?

Doelstelling Tweede Kadernota Railveiligheid

De Tweede Kadernota Railveiligheid uit 2005 vermeldt als doelstelling voor overwegveiligheid een halvering van het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen in 2010 t.o.v. het peiljaar 1985. In dat jaar vielen er 48 doden als gevolg van aanrijdingen van wegverkeer door treinen op overwegen. Het beoogde doel, maximaal 24 doden in 2010 werd al in 2004 bereikt. Ultimo 2009 ligt het vijfjaarsgemiddelde op 16 dodelijke slachtoffers. Het absolute aantal dodelijke slachtoffers in 2009 bedroeg 13 (voorlopig getal).

Onderstaande figuur geeft de trend weer over de afgelopen 10 jaar.



2.2 Welke maatregelen hebben geleid tot de afname van het aantal overwegslachtoffers?

Aan de daling van het aantal slachtoffers als gevolg van aanrijdingen op overwegen heeft een aantal maatregelen bijgedragen:

- Het grootste effect heeft het ombouwprogramma van AKI¹ naar AHOB² gehad. Uit analyses die eind jaren '90 zijn gemaakt kwam naar voren dat op overwegen met AKI's significant meer slachtoffers vielen dan op overwegen met AHOB's. Daarop is een landelijk ombouwprogramma gestart, dat in feite de kern vormde van het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO). Het aantal AKI's is met ruim 500 teruggebracht, de resterende AKI's (20) worden op termijn uitgefaseerd.
- Binnen het PVVO zijn systematisch de bestaande overwegen in beschouwing genomen en waar daar aanleiding toe was zijn 'kleinere' aanvullende maatregelen getroffen, zoals het aanbrengen van beveiliging op onbeveiligde overwegen, het plaatsen van zogenaamde 'achterbomen' bij AHOB overwegen (op aanliggende trottoirs en/of fietspaden), het aanbrengen van middengeleiders op de weg (tegen 'slalommen'), verduidelijken wegmarkering.

¹ Automatische Knipperlicht Installatie

² Automatische Halve OverwegBomen

- Het vervangen van overwegen door ongelijkvloerse kruisingen, het combineren van overwegen dan wel het opheffen van overwegen (in geval van het combineren en opheffen van openbare overwegen zijn veelal compenserende maatregelen aangebracht in de vorm van parallel aan het spoor lopende langzaam verkeersverbindingen). Ter illustratie: het aantal overwegen is in de periode vanaf 2001 met ongeveer 300 afgenomen van ruim 3000 tot minder dan 2700.
- Niet toestaan van nieuwe onveiligheid op en door overwegen:
 - geen nieuwe overwegen tenzij door opheffen van een andere overweg per saldo een verlaging van het risico optreedt;
 - geen uitbreiding van het aantal sporen ter plaatse van een overweg;
 - geen toename van het aantal rijstroken over de overweg;
 - aanvullende maatregelen ter verhoging van de overwegveiligheid op baanvakken bij een significante frequentie toename (met name op regionale lijnen).

2.3 Evaluatie overwegenbeleid

In aanvulling op de in de Derde Kadernota Railveiligheid opgenomen evaluatie met betrekking tot overwegveiligheid zijn met de ontwikkelingen en ervaringen uit de afgelopen jaren en met de blik op de toekomst de volgende lessen te trekken:

- “Het laaghangende fruit is geplukt”. Een investering als gedaan in het AKI=>AHOB ombouwprogramma zal zich niet in vergelijkbare mate ‘uitbetalen’, simpelweg omdat er qua omvang geen met de AKI vergelijkbare categorie risico-overwegen meer is.
- In toenemende mate speelt bewust risicogedrag door overweggebruikers een rol bij het ontstaan van ongevallen op overwegen.
- De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van overwegen deelt ProRail met de wegbeheerder. Intensieve samenwerking met de wegbeheerder, waaronder het uitwisselen van verkeersgegevens, draagt bij aan de beheersing van de overwegveiligheid en voorkomt een onopgemerkte verandering van de verkeersfunctie van een overweg.
- Op overwegen nabij stations is de relatie tussen een intensivering (of wijzigingen in de tijdligging) van het treinverkeer en overwegveiligheid het grootst. De toegenomen verkeershinder als gevolg van langere dichtligtijden blijkt de kans op bewust risicogedrag door weggebruikers te verhogen. De veiligheid van actief beveiligde overwegen op de vrije baan lijkt ten opzichte van overwegen nabij stations minder gevoelig te zijn voor aanpassingen in het treinverkeer.
- Bij beschouwing van statistische gegevens en trendanalyses, alsmede uit maatschappelijke en politieke discussies komen er enkele categorieën overwegen en achterliggende risicofactoren naar voren die een specifieke benadering vragen (zie hoofdstuk 5).
- Binnen het huidige bestand aan overwegen is er niet altijd sprake van consistentie waar het betreft het type beveiliging en de verkeersfunctie van de kruisende weg. Met name komt dit voor bij particuliere overwegen, niet actief beveiligde openbare overwegen en overwegen in havengebieden en op industrieterreinen. Dit kan in specifieke situaties leiden tot onbewust risicogedrag of ongewenst gebruik van particuliere overwegen.

2.4 Complicerende factoren

- Het principe om geen nieuwe onveiligheid op overwegen toe te staan is vooral bij verandering in het gebruik (verhoging treinfrequentie, toename treinsnelheid, toename wegverkeer, ingebruikname nieuwe haltes, etc.) lastig objectief uit te voeren. Er zijn immers geen gevalideerde methoden beschikbaar voor het in kaart brengen van de mate

van nieuwe onveiligheid cq het waarderen van de effectiviteit van aanvullende maatregelen. Daarnaast geldt dat afhankelijk van de gesprekspartner een ander 'referentiegebied' kan worden gekozen; een vervoerscorridor, een gemeente of een individuele overweg waarbinnen wordt aangetoond dat de onveiligheid op overwegen niet toeneemt.

- De Motie Hofstra (in combinatie met het antwoord van de Minister) heeft het mogelijk gemaakt dat een volledige compensatie van de eventuele extra onveiligheid met aanvullende maatregelen niet noodzakelijk is, als de kosten van deze maatregelen disproportioneel zijn ten opzichte van de veiligheidswinst. In de praktijk blijkt het lastig consensus te bereiken over het begrip disproportionaliteit.
- Het spanningsveld tussen intensivering van het treinverkeer (met als gevolg mogelijke toename van dichtligtijden van overwegen) enerzijds en de doorstroming van het (soms eveneens toenemende) wegverkeer anderzijds gaat een steeds grotere rol spelen. Hierbij zijn zowel bereikbaarheids- als veiligheidsaspecten van belang. Bijzonder veiligheidsaspect hierbij is de impact van dichtligtijden op de aanrijdtijd van hulpdiensten.
- Het instrument 'risico-analyse' kent zijn beperkingen in de toepassing bij individuele overwegen. De invloed van X treinen meer per tijdseenheid of Y % meer wegverkeer op de kans van optreden van een incident is moeilijk objectief in te schatten. Ook de literatuur geeft hierover geen uitsluitel.
- Het ontbreken van een objectief beoordelingskader vergt voor elke individuele overweg (2700) bij iedere gebruikswijziging het opstellen van een risicobeschouwing en intensief overleg met andere belanghebbenden of politiek.
- In de maatschappelijke discussie over overwegveiligheid speelt emotie vaak een grote rol.

3 Doelen overwegveiligheid

3.1 Inleiding

De doelen voor overwegveiligheid voor de periode 2010-2020 zijn de doelen van de Rijksoverheid zoals opgenomen in de derde Kadernota Railveiligheid aangevuld met de eigen bedrijfsdoelen.

3.2 Doelen Rijksoverheid

In de derde Kadernota Railveiligheid zijn de in de tabel weergegeven doelen opgenomen.

<i>Doelstelling</i>	<i>Indicatoren en streefwaarden</i> ³
Aantal aanrijdingen op overwegen / mln treinkm's:	Voortschrijdende streefwaarde; permanente verbetering
FWSI⁴ onder overweggebruikers / jaar / mld treinkm's	National Reference Value (NRV); permanente verbetering
FWSI onder overweggebruikers / jaar / ((treinkm's*aantal overwegen)/ spoorkm's)	Op dit moment is in Europees verband nog geen National Reference Value bepaald.

De NRV's en de andere voortschrijdende streefwaarden worden jaarlijks berekend voor het daaropvolgende jaar conform de door de ERA vastgestelde systematiek.

De laatst vastgestelde NRV voor Nederland voor slachtoffers onder overweggebruikers bedraagt 128 dodelijke slachtoffers en gewogen zwaar gewonden per miljard treinkilometers (berekend op grond van slachtoffers in de jaren 2004-2007). Bij een gelijkblijvend aantal treinkilometers in Nederland betekent dit dat de streefwaarde uitgaat van circa 18,6 dodelijke slachtoffers en gewogen zwaargewonden in 2008.

De IVW berekent elk jaar aan de hand van de gegevens van ProRail (en andere infrabeheerders) en vervoerders de streefwaarden en NRV's.

³ Streefwaarden en National Reference Value voor 2010 dienen nog berekend te worden door de IVW.

⁴ FWSI staat voor Fatalities and Weighted Serious Injuries. Dat is een gewogen gemiddelde van het aantal dodelijke slachtoffers en zwaargewonden. Dat gewogen gemiddelde wordt bepaald door een zwaargewonde gelijk te stellen aan 0,1 dodelijk slachtoffer.

ProRail

3.3 Doelen ProRail

De bijkomende doelen, in het verlengde van het Strategisch Plan van ProRail zijn:

- Streven naar continue verbetering; waar redelijkerwijs mogelijk verdere reductie ongevalsrisico. De bedrijfsambitie van ProRail is nul ongevallen, ook op overwegen. Dit houdt in dat er continu gezocht wordt naar manieren om het aantal van 13 doden in 2009 verder om laag te krijgen. ProRail is daarbij op zoek naar kosteneffectieve maatregelen; maatregelen waarbij de verhouding tussen investering en veiligheidswinst ongunstig is, worden niet uitgevoerd.
- Zorgdragen dat overweg(on)veiligheid geen belemmering gaat vormen voor het mogelijk maken van 50% meer treinen op de drukste corridors in de brede Randstad
- Waardering van de omgeving (rechthebbenden, wegbeheerders, belangengroepering recreatief verkeer) voor de helderheid over de borging van de overwegenveiligheid en de proactieve en constructieve wijze van het betrekken van belanghebbenden.

4 Huidige activiteiten overwegveiligheid

4.1 Inleiding

In de afgelopen beleidsperiode heeft ProRail naast de uitrol van de fysieke maatregelen, zoals genoemd in hoofdstuk 2, ook het interne veiligheidsbeheer van overwegen aangescherpt.

In de volgende paragraaf worden de huidige beheeractiviteiten in het kader van overwegveiligheid op hoofdlijnen weergegeven. Het hoofdstuk sluit af met de uitgangspunten voor ProRail voor de periode 2010-2020.

4.2 Huidig veiligheidsbeheer overwegen

Functioneel beheer

In aanvulling op het technische beheer is het functioneel beheer van overwegen uitgewerkt. In het kader van het functioneel beheer wordt bewaakt dat het aanwezige type beveiliging van een overweg nog voldoet aan de eisen die het spoorgebruik en de wegverkeerssituatie daaraan stellen. Hiertoe is een database ingericht met alle relevante gegevens van individuele overwegen.

Onderdeel van het functioneel beheer is verder het actief bewaken door ProRail van gemeentelijke en provinciale planvorming op het gebied van ruimtelijke ordening.

Wijzigingen in het spoorgebruik of in de spoorweginfrastructuur op baanvakken met overwegen worden als integraal onderdeel van projecten of dienstregelingontwerp getoetst op veiligheidsimpact.

Samenwerking derden

Om onnodige barrièrewerking van het spoor voor het langzaam verkeer te voorkomen winnen ProRail en de wegbeheerder bij voorgenomen (selectieve) sluitingen van overwegen vroegtijdig advies in bij recreatieve belangenorganisaties. In het geval de recreatieve belangenorganisaties zich niet in de voorgestelde wijzigingen kunnen vinden wordt een risicoanalyse en alternatievenonderzoek ter beoordeling voorgelegd aan de IVW.

Binnen ProRail is een aparte afdeling relatiemanagement ingericht ten behoeve van klantwensen en klachten van vervoerder(s) en overheden cq wegbeheerders. Overwegveiligheid vormt hierbij een van de gespreksonderwerpen.

Registratie, onderzoek en monitoring veiligheidsincidenten

De ontwikkeling van het aantal aanrijdingen op overwegen wordt gemonitord door middel van het "Dashboard Veiligheid".

Bij elk opgetreden veiligheidsincident en ongeval op overwegen vindt afweging plaats in hoeverre uitgebreid incidentonderzoek nodig is. Waar nodig wordt de wegbeheerder actief bij het onderzoek betrokken. Op basis van uitgevoerd incidentonderzoek vindt besluitvorming door het management plaats over de te nemen lokale of generieke maatregelen.

Alle opgetreden veiligheidsincidenten en relevante achterliggende risicofactoren worden opgenomen in een incidentdatabase. Aan de hand van deze incidentdatabase vinden continu analyses plaats naar de aanwezigheid van specifieke categorieën overwegen met verhoogd risico cq trends in achterliggende risicofactoren.

ProRail

Kennisontwikkeling en innovatie

ProRail neemt actief deel aan de ontwikkeling van kennis over overwegveiligheid op nationaal en Europees niveau.

In de afgelopen jaren zijn innovatieve vormen van overwegbeveiliging ontwikkeld en toegepast waaronder de ADOB (Automatische Dubbele Overweg Bomen), de MEBELA (mechanisch bedienbaar landhek), vandaalbestendige hangwerken ten behoeve van overwegbomen op stationoverpaden. Daarnaast vindt onderzoek en beproeving plaats naar de mogelijkheden om dichtligtijden van overwegen te verkorten.

Toezicht en communicatie

De Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) van ProRail voeren periodieke controles uit op overwegen met een verhoogde kans op ongevallen cq op overwegen waarbij structureel risicogedrag is vastgesteld.

ProRail voert jaarlijks diverse doelgroepgerichte landelijke en lokale publiciteitscampagnes uit om overweggebruikers te wijzen op de risico's van bewust risicogedrag (zie bijvoorbeeld www.pazzup.nl en www.dingdingding.nl).

Overwegcontrole gemeente Elst

Op 1 april 2009 hebben ProRail en het KLPD een grote overwegcontrole in Elst gehouden. Tijdens deze actie werkten de Buitengewoon opsporingsambtenaren van ProRail (BOA's) en het KLPD nauw samen. ProRail en het KLPD willen met deze controles op overwegen het aantal ongelukken en bijna ongelukken verder terugbrengen.

Uit de regelmatige surveillances die de BOA's en het KLPD houden blijkt dat op de overwegen in Elst regelmatig roekeloos gedrag voorkomt zoals het 'zigzaggen' langs de gesloten overwegbomen. Ook wordt het rode knipperlicht vaak genegeerd. In Elst kregen gisteren 10 automobilisten en 17 voetgangers een boete.

Spoorwegovergangcontroles vinden regelmatig plaats. Dit gebeurt steeds vaker in samenwerking met het KLPD [persbericht ProRail].

4.3 Uitgangspunten activiteiten overwegveiligheid van ProRail

Geen nieuw programma verbeteren veiligheid overwegen

Het aantal slachtoffers van aanrijdingen op overwegen is sinds de start van de uitvoering van het PVVO beduidend gedaald. Het aantal aanrijdingen op overwegen is inmiddels laag en kent een zodanige spreiding dat er geen of nauwelijks betrouwbare statistische gegevens meer uit af te leiden zijn.

ProRail voert continu onderzoek uit naar mogelijkheden om de overwegveiligheid middels kosteneffectieve maatregelen te verhogen. Op basis van de huidige inzichten zijn er vooralsnog echter geen concrete voorstellen beschikbaar voor implementatie van kosteneffectieve maatregelen die aantoonbaar bijdragen aan de doelstellingen uit de derde Kadernota Railveiligheid. De komende beleidsperiode blijft ProRail zoeken naar kosteneffectieve maatregelen. Zie ook paragraaf 5.4.

Hierbij wordt opgemerkt dat het vanwege het lage aantal ongevallen op overwegen en de spreiding vrijwel onmogelijk zal zijn om adequate voorspellingen te doen over de relatie tussen maatregelen en te behalen veiligheidsdoelen. Van sommige maatregelen kan zeker aannemelijk worden gemaakt dat ze risicoverlagend zullen werken, maar een vertaling in

ProRail

termen van vermindering van het aantal aanrijdingen of slachtoffers is in de regel niet mogelijk. Het hoogst haalbare lijkt om een relatieve inschatting te maken van de kosteneffectiviteit van verschillende (groepen van) maatregelen.

Vanwege het bereikte hoge veiligheidsniveau en het op dit moment ontbreken van concrete programmatische verbetervoorstellen is voor de beschrijving van de activiteiten van ProRail voor de periode 2010-2020 het voorlopige uitgangspunt gehanteerd dat er geen Rijksfinanciering komt voor een nieuw programma verbeteren veiligheid overwegen (als vervolg op het huidige PVVO).

Activiteiten overwegveiligheid 2010-2020

De activiteiten van ProRail in het kader van overwegveiligheid voor de periode 2010-2020 zal zich kenmerken door een voortzetting (en waar nodig intensivering) van de huidige beheeractiviteiten (zie ook paragraaf 4.2). Deze activiteiten richten zich primair op het handhaven van de huidige functionaliteit.

Verbeteringen worden uitgevoerd middels de afronding van de lopende (PVVO) projecten en de benutting van het restantbudget van het PVVO. Andere overwegwijzigingen worden alleen aangepakt binnen specifieke railinfraprojecten (in geval van functiewijzigingen), het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer of projecten in het kader van Spoorse Doorsnijdingen. Met deze aanpak wordt naar verwachting voldaan aan de doelstellingen uit de Derde Kadernota Railveiligheid. Wanneer de komende jaren uit trendanalyses het tegendeel blijkt is een herijking van de in dit document beschreven activiteiten nodig.

In de volgende 2 hoofdstukken wordt ingegaan op de speerpunten voor overwegveiligheid voor de komende periode (hoofdstuk 5) en de gerichte aanpak van een aantal specifieke categorieën van overwegen (hoofdstuk 6).

De activiteiten die worden genoemd met betrekking tot de speerpunten en aanpak van specifieke categorieën van overwegen betreffen zowel reguliere activiteiten als aanvullende activiteiten waar al financiering voor beschikbaar is, o.a. vanuit het restant van het PVVO budget (zie ook hoofdstuk 7, Financiering).

5 Speerpunten activiteiten overwegveiligheid 2010-2020

5.1 Handhaven en waar redelijkerwijs mogelijk verbeteren van de overwegveiligheid

ProRail voert geen wijzigingen in de infrafunctionaliteit van bestaande overwegen uit die de overwegveiligheid verslechteren (bijv extra sporen ter plaatse van overwegen).

In geval van voorgenomen gebruikswijzigingen (verhoging treinfrequentie, snelheidstoename) of bij ingebruikname van nieuwe haltes onderbouwt ProRail dat de wijziging niet tot een verslechtering van de overwegveiligheid leidt dan wel worden aanvullende maatregelen getroffen zodat het risico niet toeneemt of zelfs afneemt. De focus ligt hierbij op overwegen nabij stations en niet actief beveiligde overwegen (zie ook hoofdstuk 5). Bij de veiligheidsanalyses beschouwt ProRail de overwegveiligheid altijd integraal. Waar nodig wordt ook de wegbeheerder betrokken bij de analyse. Uitwerking van maatregelen aan de weginfrastructuur vindt altijd in overleg met de wegbeheerder plaats. Met betrekking tot de financiering van compenserende maatregelen aan de weginfrastructuur geldt het principe dat de initiatiefnemer van een wijziging verantwoordelijk is voor compensatie van een eventuele nadelige veiligheidsimpact.

ProRail werkt alleen mee aan plannen voor nieuwe overwegen (inclusief nieuwe stationsoverpaden) of aanpassing van de wegverkeersfunctie (uitbreiding aantal rijstroken etc.) op bestaande overwegen, wanneer de initiatiefnemer instemming heeft van de Minister van Verkeer en Waterstaat. ProRail maakt bezwaar tegen plannen die de veiligheid op een overweg negatief beïnvloeden (bijv. ontwikkeling nieuwe bestemmingen die ontsloten worden via bestaande overwegen).

Opm 1. Beheersing van de omvang van het omgevingsrisico (als gevolg van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen) vindt plaats in het kader van Basisnet.

Opm 2. Ongeveer 20%-25% van de suicidegevallen op het spoor blijken plaats te vinden op of nabij overwegen. Met betrekking tot aanpak van sporsuicide is een apart programmaplan opgesteld.

5.2 Aanpak knelpunt overwegen

Knelpuntoverwegen zijn overwegen die op basis van de ongevalshistorie, ligging, eventuele verrichte veiligheidsanalyses of informatie vanuit wegbeheerders, inspecties, omwonenden, etc. een potentieel verhoogd risico kennen.

Voor elke openbare of particuliere overweg die aan de hand van een beoordelingsmethodiek door ProRail is geclassificeerd als "knelpuntoverweg" worden in overleg met de wegbeheerder aanvullende veiligheidsmaatregelen afgewogen. Waar redelijkerwijs mogelijk worden deze maatregelen geïmplementeerd. Omtrent de verdeling van de kosten van de benodigde maatregelen worden nadere projectspecifieke afspraken gemaakt met de wegbeheerder.

De voortgang van de implementatie van deze maatregelen wordt bewaakt aan de hand van een informatiesysteem.

5.3 Focus op gedrag weggebruikers

De mogelijkheden om de veiligheid op overwegen te verbeteren zijn sterk veranderd. In de afgelopen 10 jaar is de overwegveiligheid vooral verhoogd door de ombouwoperatie van AKI naar (mini) AHOB. Momenteel is een aanmerkelijk deel van de ongevallen op overwegen

primair te wijten aan bewust risicogedrag van de overweggebruiker. Bij verhogen van de overwegveiligheid ligt het accent daarom op maatregelen die het risicogedrag van overweggebruikers beïnvloeden.

De volgende concrete maatregelen zijn daarbij voorzien:

- verdere uitrol vandaalbestendige hangwerken op stationoverpaden;
- voortzetten doelgroepgerichte communicatie en voorlichting (bijvoorbeeld gericht op scholieren);
- gerichte inzet van BOA's op overwegen met verhoogd risicoprofiel ('knelpuntoverwegen', overwegen met lange dichtligtijden, overwegen op routes schoolgaande jeugd);
- waar mogelijk en wenselijk verkorting dichtligtijden van overwegen met lange dichtligtijden.

5.4 Kennisontwikkeling, onderzoek en beproeving

In dit verband werkt ProRail aan het bestendigen en verder uitbouwen van de kennis op het gebied van overwegveiligheid in het algemeen en risicogedrag in het bijzonder. Waar nodig worden de onderzoeksresultaten vertaald in generieke verbetervoorstellen. ProRail zoekt hierbij verdere aansluiting bij het EU-programma Veilige Overwegen.

ProRail is een samenwerkingsverband aangegaan met de Universiteit Groningen en de Hogeschool Windesheim voor het uitvoeren van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek naar risicogedrag op overwegen.

Naast structureel onderzoek naar achterliggende risicofactoren van overwegongevallen aan de hand van analyse van de geregistreerde ongevalgegevens staan verder op de onderzoeksagenda de verdere analyse cq beproeving van:

- mogelijkheden om dichtligtijden van overwegen te verkorten;
- de relatie tussen dichtligtijd en risiconemend gedrag;
- de relatie tussen treinfrequentie en overwegonveiligheid. Doel van dit onderzoek is om te bepalen in hoeverre er een relatie bestaat tussen treinfrequentie en overwegonveiligheid⁵;
- nieuwe en verbeterde vormen van overwegbeveiliging (bijv. ten behoeve van particuliere overwegen of overwegen op haven- en industriegebieden);

5.5 Afstemming met derden

Maatregelen worden afgestemd op de lokale (gebruiks)kenmerken van een individuele overweg en worden in onderling overleg met de betrokken wegbeheerder uitgewerkt met oog voor ieders rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Uitgangspunt daarbij is een optimalisatie van de (veiligheids)belangen van ProRail, vervoerder(s), de wegbeheerder en eventueel andere direct belanghebbenden. Voorziene ontwikkelingen in spoor- of wegverkeer die van invloed kunnen zijn op het gebruik van een overweg dienen vroegtijdig te worden gedeeld.

Belangenorganisaties worden vroegtijdig betrokken bij wijzigingen die een nadelige invloed kunnen hebben op de barrièrewerking voor langzaam verkeer.

Hiertoe is een procedure overeengekomen onder de titel "Adviesaanvraag recreatieve organisaties bij een voornemen tot (selectieve) sluiting van een overweg."

⁵ In de huidige praktijk wordt door sommige partijen als vuistregel een lineair verband verondersteld. Dit is echter vooralsnog niet aangetoond.

ProRail

ProRail is bereid om kostenneutraal bij te dragen aan overwegprojecten van derden die leiden tot ongelijkvloerse kruisingen. Ongelijkvloerse kruisingen dragen direct bij aan de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en veiligheid. Bovendien bespaart ProRail jaarlijks onderhouds- en vervangingskosten met betrekking tot de bevoering en de beveiliging en kosten als gevolg van de niet-beschikbaarheid⁶. Bij het kapitaliseren van een besparing gaat ProRail uit van een berekeningsgrondslag van een exploitatietermijn van 10 jaar.

Verder zijn de volgende concrete maatregelen voorzien met betrekking tot verbetering van de afstemming met derden:

- Intensiveren samenwerking met wegbeheerders, waaronder het maken van afspraken over het leveren van gegevens van intensiteiten van wegverkeer en het gezamenlijk zoeken naar maatregelen om de veiligheid van overwegen te verhogen;
- Vastleggen rechten en plichten rechthebbenden ten aanzien van veiligheid particuliere overwegen in een overeenkomst en het handhaven daarvan.

⁶ Omdat er een grote spreiding bestaat in de uitvoeringsvorm van de overweg en daarnaast voor diverse overwegen separate afspraken zijn gemaakt met gemeenten t.a.v. een eenmalige of een periodieke bijdrage voor de instandhouding van de overweg kan niet op voorhand een vast bedrag worden aangegeven dat ProRail kan toezeggen als bijdrage. Bij het saneren van een standaard AHOB ligt de gekapitaliseerde structurele besparing in de instandhoudingskosten in de orde van grootte van € 100.000 euro. Dit is derhalve het bedrag dat ProRail kosten neutraal bij kan dragen.

6 Intensivering aanpak specifieke categorieën overwegen

6.1 Overwegen nabij stations

Overwegen nabij stations kennen een relatief hoge kans op ongevallen. Dit lijkt samen te hangen met een verhoogde kans op risicogedrag, bijvoorbeeld als gevolg van de ervaren (subjectieve) verkeershinder door dichtligtijden.

De verkeershinderproblematiek zal in de toekomst toenemen als gevolg van de gewenste intensivering van het treinverkeer en de autonome groei van het wegverkeer.

Concrete maatregelen:

- aanpak knelpunt overwegen nabij stations;
- onderzoek achterliggende risicofactoren risicogedrag op overwegen nabij stations;
- waar mogelijk en wenselijk verkorting dichtligtijden van overwegen met lange dichtligtijden;
- gerichte inzet van BOA's op overwegen met verhoogd risicoprofiel ("knelpuntoverwegen", overwegen met lange dichtligtijden, overwegen op routes schoolgaande jeugd).

6.2 Overpaden op stations

In 2008 hebben op overpaden op stations 5 dodelijke ongevallen plaatsgevonden, het hoogste aantal sinds 1999. De grote bijdrage van slachtoffers op stationsoverpaden aan het totaal (bijna 30% in 2008) geeft, gezien het lage aantal van stationsoverpaden (ruim 100), aanleiding tot een nadere focus op deze categorie van overwegen.

Concrete maatregelen:

- verdere uitrol vandaalbestendige hangwerken op stationsoverpaden;
- aanvullende aanpak stationsoverpaden wanneer geclassificeerd als knelpunt overweg;
- gerichte inzet van BOA's op stationsoverpaden met verhoogd risicoprofiel (overpaden waarbij structureel optreden risicogedrag is vastgesteld);
- Nadere analyse naar achterliggende risicofactoren veiligheidsincidenten op stationsoverpaden.

6.3 Niet actief beveiligde openbare overwegen

Ongevallen op niet actief beveiligde overwegen blijken tot maatschappelijk discussies te leiden. Niet actief beveiligde overwegen met doorgaand gemotoriseerd verkeer en/of langzaam verkeer op druk bereden baanvakken komen binnen de categorie niet actief beveiligde openbare overwegen het meest in aanmerking voor een verhoging van de veiligheid.

Concrete acties zijn:

- afronding uitvoering maatregelen conform aanbevelingen uit het uitgevoerde landelijk onderzoek (n.a.v. motie van der Staaij);
- aanpak knelpuntoverwegen.

6.4 Particuliere overwegen

Een overweg kan de juridische status openbaar of particulier hebben. Een particuliere overweg is uitsluitend bestemd voor gebruik door bepaalde rechthebbenden. Voorkomen moet worden dat particuliere overwegen anders gebruikt gaan worden en in de praktijk verworden tot particuliere overwegen met openbaar gebruik. Het is daarom van belang een scherpe juridische grens te kunnen trekken tussen beide categorieën, de bestaande overwegen op basis daarvan in te delen en status/gebruik vervolgens te bewaken.

Doelstelling van is om zorg te dragen dat alle particuliere overwegen⁷ met een openbaar karakter ofwel openbaar zijn in de zin van de Wegenwet ofwel particulier zijn, maar dan formeel geregeld (inclusief veiligheidseisen en kostenvergoeding) ofwel zijn verdwenen.

Concrete maatregelen:

- Aanpak particuliere overwegen wanneer geclassificeerd als knelpunt overweg;
- Ontwikkeling standaard uitmonstering per relevante categorie voor particuliere overwegen
- Uniformering uitmonstering particuliere overwegen;
- Herijken dan wel afsluiten van overeenkomsten met rechthebbenden en handhaven daarvan voor alle particuliere overwegen;
- Overleg met wegbeheerder over particuliere overwegen die als gevolg van openbaar gebruik in aanmerking komen tot wijziging van juridische status. Bij overeenstemming in gang zetten wijzigingsprocedure juridische status inclusief afspraken over verdeling van kosten voor aanbrengen benodigde beveiliging.

6.5 Overwegen op haven en industrie gebieden

Overwegen op haven- en industriegebieden kenmerken zich door lage treinintensiteiten, lage snelheden (max. 40 km/uur) en laag beveiligingsniveau. Als gevolg van het lage beveiligingsniveau en mogelijke toename van het wegverkeer waaronder sluipverkeer vraagt dit type overwegen om extra aandacht met het oog op de overwegveiligheid en de veiligheid van rangeerders.

Concrete maatregelen:

- Aanpak overwegen op haven en industriegebieden die zijn geclassificeerd als knelpunt overweg;
- Intensiveren overleg met betrokkenen en belanghebbenden, waaronder vervoerders, met betrekking tot beheersing veiligheidsrisico's op overwegen op haven en industriegebieden;
- Onderzoek naar kosteneffectievere (en eventueel niet fail safe) vormen van beveiliging van overwegen op haven- en industriegebieden.

⁷ Het betreft ca. 280 overwegen.

7 Financiering⁸

7.1 Speerpunten overwegveiligheid en aanpak categorieën overwegen

Financiering uit bestaande beschikkingen

De activiteiten als genoemd hoofdstuk 5 en 6 vergen vooralsnog geen aanvullende financiering vanuit de Rijksoverheid. De activiteiten worden of gefinancierd vanuit de reguliere beheer en onderhoudsbeschikking van ProRail of gefinancierd uit het restant budget van het PVVO⁹ of de reeds geormerkte subsidies ten behoeve van de specifieke overwegprojecten¹⁰. Het restant van het budget van het PVVO wordt besteed aan:

- de aanpak van de knelpuntoverwegen (zie paragrafen 6.1 t/m 6.5);
- de verdere uitrol van hangwerken op stationsoverpaden (zie paragraaf 6.2);
- uniformering van de uitmonstering van particuliere overwegen (zie paragraaf 6.4).

Financiering verbetering “knelpuntoverwegen” bij uitputting PVVO budget

De kosten die gemoeid zullen zijn met de aanpak van ‘knelpuntoverwegen’ zijn nog niet vastgesteld. Dit is afhankelijk van de aard van de te kiezen maatregelen, het aantal overwegen dat wordt aangepakt, te maken afspraken met wegbeheerders, etc. In de loop van dit jaar (2010) zal daar beter inzicht in ontstaan. Dan zal ook duidelijk worden in hoeverre het restant PVVO budget ‘toereikend’ is.

Indien blijkt dat de aanpak van een of meerdere “knelpuntoverwegen” grote infrastructurele maatregelen vergt (bijv. vervanging overweg door onderdoorgang) zal het restant van het PVVO budget zeker niet voldoende zijn om alle overwegen die geclassificeerd zijn als “knelpuntoverweg” aan te pakken.

ProRail zal in dat geval een aanvullend plan opstellen en met een bijbehorende aanvraag voor aanvullend budget voorleggen aan V&W.

Overige indirecte financiering projecten verbetering overwegveiligheid

Bij de planstudies die in het kader van het PHS worden uitgevoerd wordt rekening gehouden met benodigde overwegprojecten. Uitgangspunt hierbij is dat de veiligheid op een corridor als gevolg van de frequentieverhoging niet mag verslechteren en waar mogelijk verbeterd dient te worden.

Daarnaast worden er in de komende jaren in het kader van de tweede tranche Spoorse Doorsnijdingen projecten uitgevoerd die direct of indirect een positieve bijdrage leveren aan de overwegveiligheid.

7.2 Aanvullende activiteiten

Projecten en programma's ter verbetering overwegveiligheid

ProRail onderzoekt continu aan de hand van incidentonderzoek- en evaluatie, trendanalyses en Europese benchmarking op welke wijze de veiligheid en kwaliteit van overwegen nog verder verbeterd kan worden. Het onderzoek zal zich o.a. gaan richten op:

⁸ Vooralsnog is niet duidelijk of vanuit V&W extra budget voor nieuwe of aanvullende overwegactiviteiten (buiten reeds lopende plannen en projecten) beschikbaar kan worden gesteld. Daarom is een aantal voorstellen nog niet heel concreet t/m een kostenoverzicht uitgewerkt.

⁹ Het PVVO budget betreft de financiering ten behoeve van het “ AKI plan en veiligheidsknelpunten”

¹⁰ Overwegprojecten te Den Dolder en Bilthoven.

ProRail

- Relatie dichtlijgtijden cq verkeershinder en overwegveiligheid op overwegen nabij stations;
- Mogelijkheden om dichtlijgtijden op overwegen nabij stations te verkorten;
- Trends en achterliggende risicofactoren bij ongevallen op stationsoverpaden;
- Veiligheidsincidenten waarbij voertuigen niet tijdig de overweg kunnen verlaten;
- Veiligheid van niet actief beveiligde overwegen op haven en industriegebieden;
- Relatie treinfrequentie en overwegveiligheid;
- Effectiviteit hangwerken voor langzaam verkeer overwegen.

Zie ook het gestelde in par. 5.4

Een en ander kan leiden tot de ontwikkeling van nieuwe of aangescherpte kaders aan de hand waarvan overwegen vanuit de aspecten veiligheid en/of omgevingshinder als 'knelpuntoverweg' kunnen worden aangemerkt.

Eventuele projecten of programmavoorstellen die hieruit voortvloeien zullen door ProRail, voorzien van een aanvraag voor aanvullend budget, aan V&W worden voorgelegd.

Daarnaast is het mogelijk dat op basis van politieke besluitvorming ProRail verzocht wordt een investeringsvoorstel te maken omtrent een project of programma ter verbetering van de overwegveiligheid. Bijvoorbeeld het aanbrengen van een hoger beveiligingsniveau op alle ongeveer 200 overwegen op haven- en industriegebieden waarbij in de huidige situatie beveiliging plaatsvindt door de rangeerder met een rode vlag of lamp. De IVW heeft in 2009 een verkenning uitgevoerd naar de risico's voor rangeerders op overwegen in haven- en industriegebieden en het Ministerie geadviseerd deze wettelijke vorm van beveiliging niet langer toe te staan. ProRail acht een dergelijke generieke maatregel overigens niet kosteneffectief en past een risicobenadering toe bij de aanpak van overwegen op haven- en industriegebieden (zie paragraaf 6.5).

Mocht ProRail op enig moment worden gevraagd een dergelijk programma voor te bereiden en uit te voeren zal ProRail daarvoor aanvullend budget aanvragen.

Aanvullende maatregelen naar aanleiding van functiewijziging van bestaande overwegen
Conform de derde Kadernota Railveiligheid is de initiatiefnemer van een project verantwoordelijk voor compensatie van eventuele nadelige veiligheidsaspecten m.b.t. overwegen.

ProRail zal bij functiewijziging van bestaande overwegen, waaronder capaciteitsuitbreiding op bestaande baanvakken, snelheidsverhoging en ingebruikname nieuwe haltes nabij overwegen, de aanvullende veiligheidsmaatregelen op overwegen integraal meenemen in de benodigde projectfinanciering.

In geval de verkeersfunctie van een overweg wijzigt als gevolg van het gebruik van een (openbare) weg dan is de wegbeheerder primair verantwoordelijk voor de compensatie van een eventuele verslechtering van de overwegveiligheid. Bij het vaststellen van de benodigde compenserende maatregelen dienen afspraken gemaakt te worden over de verdeling van de kosten tussen ProRail en de wegbeheerder.

8 Literatuur

- Brief van IVW aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Spoor, inzake Veiligheid rangeerders op overwegen, 20 november 2009, IVW-2009-14268
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer inzake overwegen, 1 september 2009
- Brief van ProRail aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Spoor, inzake 'niet actief beveiligde overwegen', 'dichtligtijden' en 'hangwerken', 24 augustus 2009
- Rapport 'Onderzoek dichtligtijden overwegen; Benaderingswijze en aanpak onderzoek', ProRail, augustus 2009
- Rapport 'Proef met vandaalbestendige hangwerken onder overwegbomen bij reizigersoverpaden; Resultaten uitgevoerd pilotproject en vervolg', ProRail, augustus 2009
- Evaluatie proef 'Elke 10 minuten een trein', ProRail,
- 'Trendanalyse 2008, Trends in de veiligheid van het spoorwegsysteem in Nederland', IVW, 1 mei 2009
- Strategisch Plan ProRail 2009-2015
- Beheerplan ProRail 2010
- Rapportage 'Overwegbotsingen', afstudeeronderzoek in het kader van overwegveiligheid in Nederland, Joren Schouten i.o.v. Inspectie Verkeer en Waterstaat, 29 mei 2009
- 'Rapportage Overwegen 2009', ProRail, 24 februari 2009-11-04
- Evaluatie '2^e Kadernota Veiligheid op de rails',
- Rapportage overwegen 2009, ProRail, 24 februari 2009
- Brief van ProRail aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Spoor, inzake de overwegen op de Valleilijn en de motie van der Staaij, 20 februari 2009
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer inzake de motie van der Staaij, besteding PVVO budget en antwoord op Kamervragen van het lid Roemer, 8 april 2009
- Motie van der Staaij over de verhoging van overwegveiligheid op onbeveiligde overwegen op drukke baanvakken (vergaderjaar 2008-2009, 31700A, nr. 59)
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer met een reactie op het SP plan over spoorwegovergangen, 24 oktober 2008
- 'Veiligheidsplan Spoorwegovergangen', SP-fractie, Emile Roemer, oktober 2008
- Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer inzake reactie op de overwegenrapportage 2008 en beleidskader spoorwegovergangen, 2 juli 2008
- Notitie 'Actualisering Overwegenbeleid', DGP-Spoor, 12-3-2008, concept
- De motie Hofstra c.s. over het stellen van nadere criteria voor het toestaan van gelijkvloerse overwegen (vergaderjaar 2005-2006, 29893, nr. 6).
- 'Recreatie & Overwegen: handreiking voor belangenbehartiging en besluitvorming bij overwegsanereringen', Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), Project Recreatie & Overwegen, 01-04-2006
- Rapport 'Bepaling risiconiveaus op overwegen', Inspectie Verkeer en Waterstaat, 22 november 2005
- 'Tweede nota Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen; Tussenstand en uitwerking overwegenbeleid 2005-2010', ProRail Inframanagement, 6 oktober 2005
- 'Overwegen? Doen!', Publicatie voor wegbeheerders over het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO), 2001
- 'IGO+ overwegen; Advies voor gemeenten in de regio Achterhoek', Railed Spoorwegveiligheid, 30 december 1999
- Rapport 'Verbeteren Veiligheid op Overwegen', Railed, maart 1999

ProRail

Colofon

Titel Overwegenbeleid ProRail 2010 - 2020
Documentnummer EDMS 2359184
Versie/Datum 0.4/30 maart 2010
Status Definitief

Van ProRail
Auteur Henk Geerlings, Wim de Visser
Projectleider Marcel Hendriks Boers
Distributie
Document EDMS-#2359184-v4-Overwegenbeleid_ProRail_2010_-_2020.DOC

Autorisatie

	paraaf _____	datum _____
gecontroleerd prl	_____	_____
projectleider	_____	_____