



Overwegbotsing te Voorst

16 juni 2000

Den Haag, Januari 2003

De Eindrapporten van de Raad voor de Transportveiligheid zijn openbaar. Een ieder kan daarvan gratis een afschrift verkrijgen door schriftelijke bestelling bij Sdu Grafisch Bedrijf bv, Christoffel Plantijnstraat 2, Den Haag, telefax nr. 070 378 9744. Alle rapporten zijn bovendien beschikbaar via de website van de Raad: www.rvtv.nl.

RAAD VOOR DE TRANSPORTVEILIGHEID

De Raad voor de Transportveiligheid is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een eigen rechtspersoonlijkheid dat bij wet is ingesteld met als taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën van ongevallen en incidenten in alle transportsectoren te weten, de scheepvaart, de luchtvaart, het railvervoer en wegvervoer alsmede het buisleidingen transport. Het uitsluitend doel van dergelijk onderzoek is toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen en indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden. De organisatiestructuur bestaat uit een overkoepelende Raad voor de Transportveiligheid en daaronder een onderverdeling in Kamers per transportsector. Deze worden ondersteund door een staf van onderzoekers en een secretariaat.

SAMENSTELLING VAN DE RAAD EN DE KAMER WEGVERKEER

Raad

Voorzitter: mr. P. van Vollenhoven
F.W.C. Castricum
J.A.M. Elias
mr. A.H. Brouwer-Korf
mr. D.M. Dragt
mr. J.A.M. Hendriks
mr. E.R. Müller
ir. K. Nije
prof. dr. U. Rosenthal
mr. E.M.A. Schmitz
ing. D.J. Smeitink
J. Stekelenburg
dr. ir. J.P. Visser
mr. G. Vrieze
prof. dr. W.A. Wagenaar

Secretaris-directeur: mr. S.B. Boelens
Senior secretaris: drs. J.H. Pongers
Senior-Projectleider: H.J. Klumper

Kamer Railverkeer

Voorzitter: mw. mr. E.M.A. Schmitz
mr. G. Vrieze
ir. F.M. Baud
ir. L.H. Haring
ir. W.F.K. Saher
drs. F.R. Smeding
prof. dr. ir. H.G. Stassen
dr. ir. J.P. Visser
Secretaris: ir. W. Walta
Sen. Onderzoeker: R.H.C. Rumping
Onderzoeker: mw. drs. S.H. Akbar

Kamer Wegverkeer

Voorzitter F.W.C. Castricum,
Vice-voorzitter ir. K. Nije
ir. G. Blom
prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden
dr. M. Koonstra
drs. H. Plasse
mw. ir. I. Spapé
drs. C. Wildervanck
prof. dr. J.S.H.M. Wismans
Secretaris: mw. drs. T.M.H. van der Velden

Bezoekadres: Prins Clauslaan 18
2595 AJ Den Haag
telefoon (+31) 070 333 7000
Internet: <http://www.rvtv.nl>

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag
telefax (+31) 070 333 7077/78

INHOUD

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	9
2 DE TOEDRACHT	11
3 ANALYSE: DE OVERWEG IN DE BROEKSTRAAT	15
3.1 Wegversmalling met regeling voor tegenliggers	15
3.2 Diepladerveaar	15
3.3 Zichtbaarheid van de overweg	16
3.4 Uitzicht op de trein	17
3.5 Beveiliging afgekeurd door de inspectie	17
4 ONDERHANDELINGEN IN VOORST	19
4.1 Gelijkvloers of ongelijkvloers	19
4.2 Nieuwe openbare overwegen	21
5 OVERWEGEN EN RISICO'S	23
5.1 Overwegbeveiliging: van voorwaardelijk naar onvoorwaardelijke voorrang	23
5.2 Risico's in Nederland	24
5.3 Risico's in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk	26
6 ACHTERGRONDEN	27
6.1 De belangrijkste betrokkenen bij overwegen in Nederland	27
6.2 Het beleid	27
6.2.1 <i>Wetgeving</i>	27
6.2.2 <i>Financiën</i>	28
6.2.3 <i>Duurzaamheid van het beleid</i>	29
6.3 Gevolgen van het beleid (de praktijk)	30
6.4 Impasses rondom overwegen: achterliggende factoren	32
6.5 Het effect op overwegen; enkele voorbeelden	33
7 CONCLUSIES	37
8 AANBEVELINGEN	41
BIJLAGE 1 Literatuur	43
BIJLAGE 2 Verantwoording onderzoek	45
BIJLAGE 3 Botsingen op overwegen met ontsparingen	47
BIJLAGE 4 Toelichting Tracéwet en Deltawet grote rivieren	49

VOORWOORD

De onveiligheid op overwegen is in Nederland een groot en bekend probleem. De Spoorwegongevallenraad – één van de voorgangers van de Raad voor de Transportveiligheid – heeft in het verleden al enige rapportages gewijd aan overwegongevallen. Belangrijke aanbevelingen van de Spoorwegongevallenraad ten aanzien van bestuurlijke verantwoordelijkheden rondom overwegen zijn (nog) niet opgevolgd. Dit gegeven vormde voor de Raad aanleiding om naar aanleiding van een zeer ernstig overwegongeval te Voorst opnieuw de bestuurlijke achtergronden van de overwegproblematiek in beschouwing te nemen en daarbij aandacht te besteden aan factoren die oplossingen in de weg staan.

Kort voor de afronding van dit onderzoek naar de overwegproblematiek in Nederland en de publicatie van dit rapport vond te Alphen aan den Rijn (Zuid-Holland) een ernstig overwegongeval plaats. Medio januari 2003 is een buslijndienst op een met een AKI beveiligde overweg aangereden door een goederentrein. Een rangeerder is daarbij om het leven gekomen en in de bus vielen gewonden. De overweg bevindt zich op een industrieterrein en ter plaatse is sprake van drukke verkeersaders. De onderzoeken naar dit ongeval waren ten tijde van de publicatie van dit rapport nog niet afgerond. Het ongeval onderstreept eens te meer de ernst van de problematiek op overwegen zoals in dit rapport wordt behandeld. De massa van de trein leidt bij aanrijdingen op overwegen tot zeer ernstige gevolgen voor weggebruikers. Bij de beveiliging van dergelijke risicovolle kruisingen met automatische systemen voorzien van minimale veiligheidsmarges kan een kleine onregelmatigheid tot vèrstrekkende gevolgen leiden. Deze algemene problematiek en de achtergronden daarvan zijn in het kader van het onderhavige rapport uitvoerig onderzocht. De Raad stelt dan ook geen nader onderzoek in naar het ongeval te Alphen.

Wel zal de Raad de overwegbotsing die te Veenendaal plaatsvond in oktober 2002 nog nader onderzoeken. Hier was namelijk sprake van een storing in de werking van de AHOB, waardoor deze open was terwijl de trein passeerde. Dit (technische) aspect en de achtergronden daarvan zijn geen onderwerp van het onderhavige rapport.

De Raad hoopt van harte dat dit rapport zal bijdragen tot een fundamentele discussie over de overwegproblematiek in Nederland.

Mr. Pieter van Vollenhoven
Voorzitter van de Raad

Drs. J.H. Pongers
Wvd. secretaris-directeur

Handwritten signature of Pieter van Vollenhoven in black ink, written over a horizontal line.Handwritten signature of J.H. Pongers in black ink, written over a horizontal line.

SAMENVATTING

Bij een overwegbotsing op 16 juni 2000 in de gemeente Voorst kwam een gezin, bestaande uit vader, moeder en drie kinderen, om het leven. Deze overweg was beveiligd met een AKI, die naar behoren functioneerde. De bestuurder van het voertuig – de vader van het gezin – heeft in een complexe verkeerssituatie de in werking zijnde AKI waarschijnlijk niet waargenomen. Er waren meerdere voertuigen en een beperkt overzicht en zicht. Onder andere was de bebording ter plaatse niet optimaal en bovendien zichtbelemmerend.

Uit het onderzoek naar de lokale situatie bleek, dat de gemeente Voorst reeds jarenlang in onderhandeling was met de spoorwegbeheerder, Railinfrabeheer (nu opgegaan in “ProRail”), over het opheffen van overwegen en het ongelijkvloers maken van overwegen. Deze onderhandelingen mondten uit in een impasse, waardoor een aantal gevaarlijke situaties niet kon worden aangepakt.

De verhoudingen, zoals die zijn aangetroffen in Voorst, bleken kenmerkend voor de bestuurlijke situatie rondom overwegen. Uit het onderzoek naar bestuurlijke, juridische en financiële achtergronden, uitgevoerd door Twynstra & Gudde in opdracht van de Raad, bleek dat de spoorweg- en wegbeheerders wederzijds afhankelijk zijn zonder dat er een bevoegdheid bestaat tot het beslissen bij impasses. De verschillen in probleem-perceptie tussen beide partijen zijn groot en de belangentegenstellingen ook. Er zijn geen spelregels volgens welke de aanpassing van een overweg verloopt. De bekostiging van maatregelen is daarbij ook een open vraag.

Hoewel er de afgelopen jaren duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd ten aanzien van overwegen, acht de Raad overwegen waar bij het naderen van de trein niet gecontroleerd wordt of de overweg vrijgemaakt is door het wegverkeer (onbeveiligd, AKI, AHOB) een ongewenste inbreuk op het algemene spoorveiligheidsprincipe.

De Raad beveelt de Minister van Verkeer en Waterstaat aan:

- er voor te zorgen dat de onbeveiligde (Andreaskruis) en automatisch beveiligde overwegen (AKI en AHOB) worden vervangen door ongelijkvloerse kruisingen dan wel door overwegen die beveiligd zijn met een verbeterde AHOB waarbij gecontroleerd wordt of de overweg vrij is. Om dit doel te bereiken zou een ‘plan van aanpak voor overwegen’ moeten worden opgesteld waaraan financiële middelen worden gekoppeld;
- de in dit rapport gesignaleerde bestuurlijk-juridische knelpunten op te heffen, bijvoorbeeld door de zorg voor een veilige verkeersafwikkeling op overwegen (integraal: spoorbaan en weg), op te dragen aan één instantie die daarbij de beschikking krijgt over voldoende financiële middelen en wettelijke bevoegdheden om deze taak uit te voeren;
- een wet te ontwikkelen dan wel de nieuwe Spoorwegwet aan te vullen waardoor het mogelijk wordt het te ontwikkelen overwegenplan zo spoedig mogelijk en met een zo breed mogelijke steun van de betrokken bestuurlijke partijen tot uitvoering te brengen. Daarbij dient tevens gewaarborgd te zijn dat een bindende uitspraak kan worden gedaan bij belangentegenstellingen tussen de betrokken bestuurlijke partijen. Als ingrediënten voor de beoogde wettelijke regeling kunnen worden

genoemd de mogelijkheden tot coördinatie en/of integratie van besluitvormingsprocessen uit de Tracéwet en de bestuurlijke consensus en projectfinanciering uit de Deltawet grote rivieren.

1 INLEIDING

Bij een tragische overwegbotsing op 16 juni 2000 in de gemeente Voorst kwam een gezin, bestaande uit vader, moeder en drie kinderen, om het leven. Direct na het ongeval heeft de Raad voor de Transportveiligheid besloten deze overwegbotsing te onderzoeken met als doel na te gaan welke maatregelen mogelijk zijn om de veiligheid op overwegen te verbeteren. De Raad kwam daarbij tot de conclusie dat de onderzoeksinspanning ook de bredere context van dit ongeval diende te omvatten.

Het onderzoek van de Raad heeft zich vooral gericht op het fenomeen ‘overweg’. Waarom bestaan ze? Wie is verantwoordelijk voor de veiligheid op overwegen? Hoe is de financiering van een eventuele verbetering van de veiligheid op overwegen geregeld? Parallel aan het onderzoek naar deze vragen is de overwegbotsing te Voorst op de gebruikelijke wijze onderzocht. Dit houdt in, dat ter plaatse sporen zijn onderzocht en feiten zijn vastgesteld, waardoor het ongeval zo goed als mogelijk kan worden gereconstrueerd. De handelingen die de betrokkenen direct voor het ongeval hebben verricht, zijn hierbij voor zover mogelijk geanalyseerd.

De methode van onderzoek weerspiegelt de keten- of systeembenadering. Onderzocht is hoe de verschillende onderdelen van het systeem – beleid, regelgeving, uitvoering, toezicht – elkaar beïnvloeden en wat de effecten daarvan zijn op de veiligheid. Het onderzoek richt zich primair op deze aspecten.

Dit rapport volgt deze systeembenadering. Het eerste deel van rapport richt zich op het ongeval in Voorst. Allereerst wordt de toedracht van de overwegbotsing beschreven. Nagegaan is verder hoe deze overweg beveiligd was en waarom dat specifieke niveau van beveiliging is gekozen.

In het tweede deel van het rapport wordt gekeken naar overwegongevallen in Nederland in het algemeen. De risico's verbonden aan overwegen worden beschreven en er wordt aangegeven welke instanties bij overwegen zijn betrokken. De daarop volgende analyse van het overwegprobleem richt zich op de daarbij geldende bestuurlijke, juridische en financiële kaders.

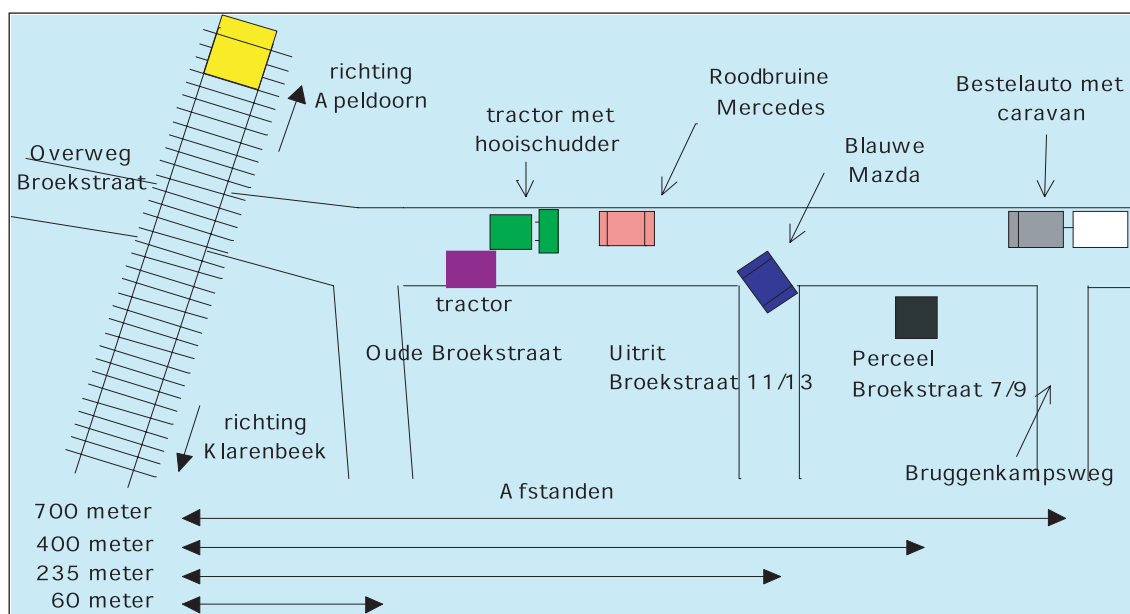
Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen van de Raad.

2 DE TOEDRACHT

Om 13:44 uur rijdt een bestelauto met caravan vanuit de Zutphensestraat de Broekstraat in. De bestelauto vervoert een volledig gezin: vader, moeder en drie kinderen. De afstand tussen de Zutphensestraat en de overweg, beveiligd met een Automatische Knipperlicht Installatie (AKI), bedraagt één kilometer. Bij een snelheid van 70 kilometer per uur wordt deze afstand in vijftig seconden afgelegd. Op de eerste 750 meter van de Broekstraat bevinden zich geen andere weggebruikers. De bestuurder van de bestelauto met caravan houdt hier een snelheid aan van ongeveer 70 kilometer per uur. Het laatste gedeelte (250 meter) vóór de overweg wordt op dat moment intensief gebruikt. Vóór de bestelauto rijdt een blauwe Mazda, die kort daarvoor uit een uitrit kwam. Vóór de Mazda rijdt een roodbruine Mercedes. Vóór deze Mercedes rijdt met lage snelheid een tractor met hooischudder. In de andere richting rijdt eveneens een tractor.



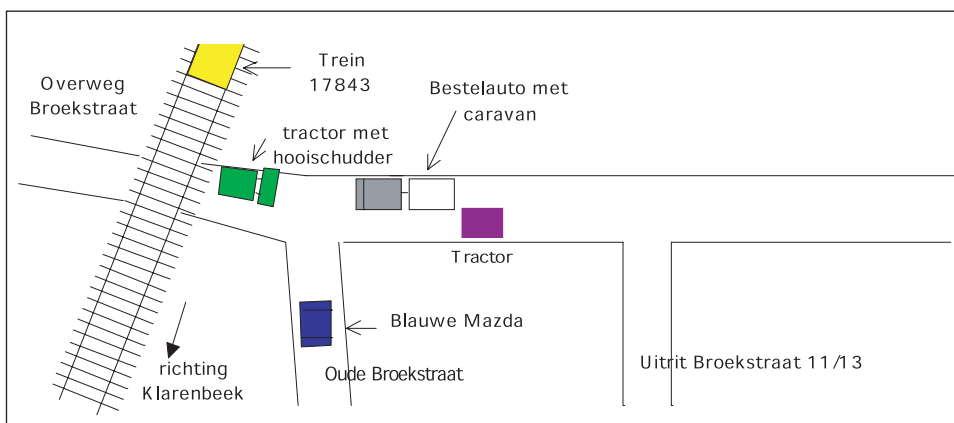
Figuur 1. De Broekstraat en de spoorlijn Apeldoorn-Zutphen. De voorgenomen route van de bestelauto is met een zwarte lijn aangegeven die gemarkeerd is met een pijl en een rode rechthoek. De lijn begint bij de Zutphenseweg.¹



Figuur 2. Schematische weergave van de verkeerssituatie ruim 40 seconden vóór de overwegbotsing. Alle voertuigen rijden richting overweg met uitzondering van de paarse tractor, die in tegengestelde richting rijdt. De snelheidslimiet is hier overigens 80 kilometer per uur.

¹ Deze route was onderdeel van een omleidingroute die op de bewuste dag van kracht was. De betrokken voertuigen maakten echter geen gebruik van deze omleiding.

40 Seconden vóór de botsing bevindt de bestelauto met caravan zich op ongeveer 700 meter voor de overweg. De tractor met hooischudder wijkt zoveel mogelijk uit naar rechts en komt op 125 meter afstand voor de overweg tot stilstand, om de tegemoetkomende tractor makkelijk te laten passeren. De roodbruine Mercedes en de blauwe Mazda blijven daarbij achter de tractor met hooischudder. Hierna rijdt de tractor met hooischudder door. De beide personenauto's blijven er achter rijden en slaan op ongeveer 60 meter voor de overweg linksaf, de Oude Broekstraat in. Wanneer de blauwe Mazda de Oude Broekstraat indraait beginnen de rode lichten van de AKI installatie op de overweg te knipperen; 21 seconden later passeert de trein de overweg.



Figuur 3. De verkeerssituatie 20 seconden vóór de overwegbotsing. De paarse tractor, de blauwe Mazda en de rood-bruine Mercedes (niet meer weergegeven) verwijderen zich van de overweg.

De tractor die de bestelauto met caravan tegemoet rijdt heeft zijn weg vervolgd en bevindt zich op ongeveer 200 meter afstand van de overweg, wanneer de bestelauto met caravan passeert. De tractor is 1.70 meter breed. De caravan is 2.10 meter breed, terwijl de weg een breedte heeft van ruim 5 meter. De snelheid van de voertuigen tijdens de passage zal om die reden gering zijn geweest. De passage valt nagenoeg samen met de inwerkingtreding van de AKI installatie. Door de bocht in de Broekstraat op 60 meter vóór deze AKI is dat voor de bestuurder van de bestelauto op dat moment niet goed waarneembaar.

De tractor met hooischudder bevindt zich dan op ongeveer 50 meter vóór de overweg, net voorbij de Oude Broekstraat. De bestuurder van deze tractor ziet, dat van de andere kant van de overweg nog een (derde) tractor naar de overweg rijdt. Deze (derde) tractor bevindt zich dan op een afstand van ongeveer 200 meter aan de andere kant van de overweg. De bestuurder van de tractor met hooischudder wijkt wederom naar rechts uit om, na het passeren van de naderende trein, voorrang te geven aan de tractor die van de andere kant van de overweg nadert. Hij brengt zijn combinatie op ongeveer 20 meter vóór de overweg tot stilstand.



Figuur 4. De situatie na de botsing. Van de Broekstraat is de overweg en de bocht ervoor zichtbaar. De trein is 450 meter voorbij de overweg tot stilstand gekomen (linksboven op de foto). De voorkant van de trein staat bij een particuliere overweg.

De bestuurder van de tractor met hooischudder moet aan de tegemoetkomende tractor voorrang geven op grond van het geplaatste verkeersbord F5 (Verbod voor bestuurders door te gaan bij nadering verkeer uit tegengestelde richting) van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990.

De bestuurder van de bestelauto met caravan ziet de tractor naar rechts uitwijken waardoor een mogelijkheid tot passeren ontstaat. De bestuurder van de bestelauto kan deze manoeuvre van de tractor hebben ervaren als een uitnodiging tot inhalen. Vanaf de plaats waar hij zich bevindt kan de bestuurder van de bestelauto de Broekstraat voorbij de overweg niet overzien. Hij wijkt uit naar de linkerkant van de weg en passeert de tractor met hooischudder. Voor zijn caravan van 2.10 meter is 3.30 meter vrije wegverharding beschikbaar. Zijn snelheid is daarbij waarschijnlijk zo'n 20 kilometer per uur. Bij het inhalen krijgt hij pas zicht op de Broekstraat voorbij de overweg.



Figuur 5. De bandensporen van de bestelauto op de overweg lopen dwars op de rijrichting. De sporen van de achterwielen en van de voorwielen lopen niet parallel. De trein heeft de bestelauto al op de overweg in tweeën gereden.

De bestelauto met caravan rijdt na het passeren van de tractor met hooischudder de overweg op. Hier botst de trein met een snelheid van ongeveer 95 kilometer per uur tegen de bestelauto. Het voorste gedeelte van de trein, de koppeling die zich 70 centimeter boven het wegdek bevindt, boort zich daarbij in de bestelauto direct achter de voorste portierdeur. De bestelauto breekt door de klap direct in tweeën. Het voorste gedeelte komt 30 meter voorbij de overweg terecht. De ouders worden eruit geslingerd. De moeder is op slag dood. De vader overlijdt op weg naar het ziekenhuis. Het achterste gedeelte van de bestelauto, met de drie kinderen, wordt door de trein ruim 400 meter meegesleurd. Ook zij overleven de botsing niet. De caravan wordt volledig vernield.

3 ANALYSE: DE OVERWEG IN DE BROEKSTRAAT

Een overweg is een gelijkvloerse kruising tussen weg en spoorweg. De spoorwegbeheerder is daarbij in principe verantwoordelijk voor de rails en de overwegbevoering, betonnen wegelementen die met de rails een geheel vormen. Daarnaast is de spoorwegbeheerder verantwoordelijk voor de goede werking van de beveiligingsinstallatie. De wegverharding tot aan de betonnen wegelementen op de kruising valt onder de verantwoordelijkheid van de wegbeheerder. De wegbeheerder ziet de kruising tussen weg en spoorweg voornamelijk als probleem van de spoorwegbeheerder. Een bevoegdheid ten aanzien van het totaal, de veilige afwikkeling van beide verkeersstromen op en nabij de overweg, is bij geen van beide partijen neergelegd.

3.1 WEGVERSMALLING MET REGELING VOOR TEGENLIIGERS

De regeling voor tegenliggers is in 1969 ingesteld voor een totaal andere dan de bestaande verkeerssituatie. Na verbreding van de weg is de overweg niet op dezelfde breedte gebracht.

Op de overweg in de Broekstraat moet volgens de verkeersborden (zie figuur 6) de bestuurder komend uit noordelijke richting voorrang geven aan tegemoetkomend verkeer.

In 1969 was de Broekstraat 3,5 meter breed. Vanwege de breedte van de weg was het voor motorvoertuigen niet altijd mogelijk elkaar te passeren. De 3,5 meter brede weg werd daarom in 1969 plaatselijk, direct naast de spoorbaan, verbreed tot 5 meter. Aangezien hiermee direct vóór de overweg een mogelijkheid tot passeren was ontstaan, werd het bord F5 ('verbod voor bestuurders door te gaan bij nadering verkeer uit tegen-gestelde richting') geplaatst (zie figuur 6). Bij latere reconstructies is de Broekstraat over de gehele lengte verbreed tot ruim 5 meter. Op de overweg zelf is de wegbreedte 4.35 meter, die is dus niet aangepast aan de rest van de Broekstraat. Met een eenvoudige verbreding van de overwegbevoering door de spoorwegbeheerder was een continue wegbreedte ontstaan en had de wegbeheerder het voorrangsbord kunnen verwijderen.

3.2 DIEPLADERGEVAAR

Het diepladervevaar dat in 1969 bestond, is inmiddels opgeheven. Het bijbehorende verkeersbord is daarom achterhaald.

De overweg in de Broekstraat is volgens de verkeersborden (zie figuur 6) een overweg met diepladervevaar. Dat wil zeggen dat vrachtauto's met een lage laadvloer, zoals bijvoorbeeld gebruikt voor het vervoer van 'shovels', op deze overwegen kunnen vastlopen, met alle gevolgen van dien. Het diepladervevaar ontstaat doordat de weg veel lager ligt dan het spoor en de opritten van de weggedeelten direct naast de spoorbaan te steil zijn uitgevoerd.

In 1969 was de Broekstraat een overweg met diepladervevaar. Het probleem kan vrij eenvoudig worden opgelost, door de opritten ruimer uit te voeren en dus langer te maken. De kosten van een dergelijke operatie zijn beperkt. Tijdens één van de weg-reconstructies is het diepladervevaar opgeheven. Acties om het bord 'Slecht wegdek'

met het onderbord 'diepladergevaar' bij de overweg te verwijderen heeft de gemeente daarna niet ondernomen. De gemeente verwijst hiervoor naar Railinfrabeheer.²

3.3 ZICHTBAARHEID VAN DE OVERWEG

Zichtbaarheid van de overweg is uitermate belangrijk. Het zicht op de overweg Broekstraat wordt belemmerd door verkeersborden en is voor de weggebruiker onvoldoende.

Overwegsignalen moeten altijd worden waargenomen. Het missen van deze signalen kan fatale gevolgen hebben. In de buurt van overwegen moeten weggebruikers daarom zo min mogelijk worden afgeleid. Bij de nadering van een overweg zou het duidelijk moeten zijn dat men een bijzonder gevaarlijk weggedeelte nadert waar een trein kan passeren. Het voorafgaande wegbeeld moet bij de bestuurder dit verwachtingspatroon oproepen, zodat hij hierop goed kan anticiperen. Bij geëlektrificeerde baanvakken werken bovenleidingportalen mee aan dit verwachtingspatroon. Het onderhavige baanvak is echter niet geëlektrificeerd. Door op ruime afstand geplaatste verkeersborden of een knipperlicht of bakens voor de bocht kan de bestuurder echter worden geattendeerd op de overweg. Op ruimere afstand van de overweg bevindt zich echter niets dat op de overweg attendeert. Wel staan er twee borden die een voorrangregeling en diepladergevaar in de weg aankondigen. Deze borden staan in de zichtlijn van de knipperlichten van de overweginstallatie. Alleen op korte afstand van de overweg zijn de Andreaskruisen, de schrikhekken en de AKI zelf zichtbaar.

In het rechte gedeelte van de Broekstraat, tussen de Zutphenseweg en de Oude Broekstraat, is de overweg, die zestig meter voorbij de bocht ligt, onder normale omstandigheden al niet goed waarneembaar. Op 16 juni 2000 rond 13:45 stond de zon weliswaar hoog maar precies in het verlengde van dit rechte gedeelte van de Broekstraat, zodat de bestuurder tegen de zon in reed. Er is hierdoor veel contrast tussen hemel en objecten maar weinig contrast tussen de onderdelen van de AKI (links) en de boom er achter.³

Verder werd de bestuurder van de bestelauto met caravan in het rechte gedeelte afgeleid door een langzame tegenligger. Toen de bestuurder van de bestelauto direct na het passeren van deze tegenligger de bocht doorreed werd hij opeens geconfronteerd met andere voertuigen en een overweg. Bovendien attendeerden twee verkeersborden die niet optimaal waren geplaatst en waarvan er één overbodig was, op andere gevaren dan de naderende trein.



Figuur 6. Het wegbeeld voor de spoorwegovergang in de Broekstraat. De twee verkeersborden F5 ('Verbod door te gaan bij nadering tegenliggers') en J1 ('Slecht wegdek/diepladergevaar') belemmeren het zicht en het bord J1 heeft reeds lang zijn betekenis verloren. De rechter personenauto staat op de plaats waar de tractor met hooischudder stond.

² Per 1 januari 2003 is Railinfrabeheer opgegaan in ProRail.

³ Zie het rapport van de Arbo Management Groep, dd. 18-8-2000, zie ook vermelding literatuurlijst.

3.4 UITZICHT OP DE TREIN

De bestaande zichtregels geven de wegbestuurder onvoldoende tijd om tot stilstand te komen voor de overweg.

Volgens de bestaande wettelijke regels (art. 36 van de Spoorwegwet) moet de spoorwegbeheerder de weggebruiker een uitzicht van 500 meter langs het spoor garanderen op een afstand van 20 meter vóór de overweg. De bestelauto reed 20 kilometer per uur. Toen de bestelauto het spoor tot op een afstand van 20 meter was genaderd, was de trein nog slechts 100 meter van de overweg verwijderd. Indien de bestuurder van de bestelauto de – in werking zijnde – AKI niet ziet, heeft hij bij deze snelheid nog vier seconden om een eventuele trein waar te nemen en om zijn voertuig tot stilstand te brengen. Deze vier seconden zouden net voldoende zijn geweest om tot stilstand te komen. De bestuurder had door de bosjes echter maar beperkt uitzicht op de trein en werd bovendien afgeleid door de verkeerssituatie ter plaatse.



Figuur 7. Het zicht op de naderende trein is voor een weggebruiker op de Broekstraat, op korte afstand voor de overweg, beperkt.

3.5 BEVEILIGING AFGEKEURD DOOR DE INSPECTIE

Het advies van de Inspectie om de beveiliging van de Broekstraat om te bouwen van AKI naar AHOB is, ondanks de financiële tegemoetkoming, niet opgevolgd.

Op 26 juni 1997 werd de overweg in de Broekstraat in het kader van een periodieke controle geïnspecteerd door de inspecteurs van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gelet op de vele tekortkomingen, de intensiteit van het wegverkeer ter plaatse en de breedte van de weg was het resultaat van de inspectie dat de Automatische Knipperlichtinstallatie (AKI) moest worden omgebouwd tot een installatie met halve overwegbomen (AHOB), die veel veiliger is. Sinds 1991 loopt een programma voor de ombouw van AKI's naar AHOB's. Dit programma is onderdeel van het beleid van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de kosten van de ombouw komen geheel ten laste van het Rijk. Deze kosten vormden dus voor de spoorwegbeheerder geen belemmering om tot ombouw over te gaan. Indien enige marge in de tijd wordt genomen, dan had toch zeker een jaar na deze inspectie de Broekstraat voorzien kunnen zijn van een veel veiliger AHOB. Dat is niet gebeurd. Hoewel Railinfrabeheer het eens was met het advies, werd namelijk aan deze overweg een lagere prioriteit gegeven. Railinfrabeheer koos er vanwege beperkte capaciteit voor, eerst andere overwegen om te bouwen, mede omdat er nog niet eerder ongevallen waren gebeurd op deze overweg. Gebruikelijk was, dat Railinfrabeheer aan de inspectiedienst meldde, wanneer een overweg daadwerkelijk was aangepast. Dit was in 1999 nog niet gebeurd; in dat jaar werd de inspectiedienst ontheven van de taak overwegen te beoordelen. Deze taak kwam in 2000 via een mandaat van de minister van Verkeer en Waterstaat in handen van Railned Spoorwegveiligheid.⁴

⁴ Zie ook hoofdstuk 6, paragraaf 1.

4 ONDERHANDELINGEN IN VOORST

4.1 GELIJKVLOERS OF ONGELIJKVLOERS

Een ongelijkvloerse kruising met de spoorbaan vergt al gauw € 5 miljoen (11 miljoen gulden). Wie dat moet betalen is niet duidelijk. In onderling overleg moeten de betrokken beheerders tot een verdeling van de kosten komen; regie ontbreekt. De positie van de spoorwegbeheerder, een groot, gespecialiseerd en deskundig bedrijf, is bij deze onderhandelingen veel sterker dan de positie van de gemeentelijke wegbeheerder.

Het grondgebied van de gemeente Voorst wordt doorsneden door 15 kilometer spoor. De gemeente telt 18 openbare en 9 particuliere overwegen. Sinds de bouw van de spoorlijnen in respectievelijk 1885 en 1892 zijn deze aantallen nauwelijks veranderd. De openbare overwegen werden bij de aanleg voorzien van sluitbomen en wachters.⁵ De eerste wijziging in het aantal overwegen in de gemeente Voorst betrof de overweg in de Klokkenkampseweg in de bebouwde kom van de plaats Twello. Hier bevonden zich in drie parallel lopende straten drie overwegen, nog steeds voorzien van sluitbomen en wachters. Op verzoek van de NS werd in 1970 de middelste van deze drie opgeheven.

De NS en de gemeente hebben bij die gelegenheid een overeenkomst getekend, waarbij de gemeente akkoord ging met het opheffen van de overweg in de Klokkenkampseweg in ruil voor een overweg in de nog aan te leggen rondweg om Twello. Plannen hiervoor bestonden, maar waren op dat moment niet concreet. De NS betaalde bij het sluiten van de overeenkomst aan de gemeente Voorst € 45.000 (100.000 gulden), voor de kosten van de AHOB installatie die te zijner tijd op de nieuwe overweg in de later aan te leggen rondweg om Twello zou worden aangebracht.⁶

Verwacht werd dat de gemeente aan dit bedrag, aangevuld met rente, voldoende zou hebben om te zijner tijd bij aanleg van de rondweg de kosten van de door dezelfde NS te leveren en te plaatsen AHOB installatie te betalen. Het financiële risico lag hiermee bij de gemeente. De besparingen van de NS, die een door een wachter bewaakte overweg in de Klokkenkampseweg konden opheffen (dus enkele arbeidsplaatsen kon besparen), waren een veelvoud van dit bedrag.



Figuur 8. Overzicht van de gemeente Voorst. De nieuwe rondweg om Twello is nog niet aangegeven. Hij ligt direct naast de bebouwde kom en verbindt de N 344 met de gele weg ten oosten van Twello.

⁵ Het principe van sluitbomen wordt in hoofdstuk vijf nader toegelicht. Het betreft hier een volledige beveiliging tegen ongevallen tussen rail- en wegverkeer.

⁶ De spoorwegbeheerder koopt als het ware de verantwoordelijkheid, genoemd in hoofdstuk drie, af.

In de jaren '90 zijn de verkeersintensiteiten op de autosnelweg A-1 drastisch toegenomen. Om de files te ontwijken worden straten in de bebouwde kom van Twello gebruikt. Deze straten kunnen dit verkeer niet veilig verwerken. In de Molenstraat, een dorpsstraat met een lengte van nog geen 500 meter, zijn sinds 1995 bij verkeersongevallen drie doden gevallen en zijn zeven personen gewond geraakt. Er deden zich 107 botsingen voor met alleen materiële schade. 15 Jaar na het sluiten van de overeenkomst wilde de gemeente Voorst daarom in 1995 daadwerkelijk tot de aanleg van de rondweg overgaan.

Toen kwam er echter een kink in de kabel. In 1996 berichtte Railinfrabeheer aan de gemeente dat het rijksbeleid was gewijzigd en dat nieuwe overwegen niet langer werden toegestaan. De aanleg van een overweg in de rondweg, een onderdeel van de overeenkomst, kon dus niet meer plaatsvinden. Er moest een ongelijkvloerse kruising worden aangelegd. De gemeente diende een groot deel van de extra kosten van de nieuwe kruising (een tunnelbak) voor zijn rekening te nemen. Het deel waar de gemeente Voorst voor werd aangeslagen bedroeg enkele miljoenen. De gemeente had echter slechts € 45.000 (100.000 gulden) plus rente in kas. De gemeente berichtte Railinfrabeheer dat zij niet bereid was de extra kosten voor het ongelijkvloers maken van één van de 27 overwegen op haar grondgebied, veroorzaakt door het gewijzigde overheidsbeleid, te betalen. Zij eiste uitvoering van de eerder gesloten overeenkomst.



Figuur 9. Het Pennincklaantje in het centrum van Twello. Een onbeveiligde overweg voorzien van een Andreaskruis. Alle partijen zijn het erover eens dat deze overweg zo snel mogelijk moet worden opgeheven. De gemeente houdt deze overweg als wisselgeld achter de hand.

Railinfrabeheer hield echter vast aan een ongelijkvloerse kruising in de nieuwe rondweg. De bijdrage van de gemeente kon worden verlaagd indien de gemeente bereid was mee te werken aan het opheffen van andere overwegen. Aan het onderhoud van overwegen zijn aanzienlijke kosten verbonden. Het opheffen van overwegen vermindert de onderhoudskosten van Railinfrabeheer. Eén van de overwegen die hiervoor in aanmerking kwam, was de zeer gevaarlijke, met een Andreaskruis beveiligde overweg in het Pennincklaantje in het centrum van Twello. De bijdrage die Railinfrabeheer van de gemeente verwachtte, zou na inlevering van deze overweg weliswaar verlaagd worden, maar het resterende bedrag bleef veel te hoog voor de gemeente. De onderhandelingen werden op de lange baan geschoven. De aanleg van de rondweg kon geen doorgang vinden, het sluipverkeer bleef door Twello rijden, de overweg in het Pennincklaantje werd gehandhaafd en de AKI in de Broekstraat werd niet omgebouwd tot een veel veiliger AHOB.

4.2 NIEUWE OPENBARE OVERWEGEN

Voor overwegen hanteren de betrokkenen het principe dat diegene die meer veiligheid wenst, de daaraan verbonden kosten moet dragen (veroorzakerbeginsel). (ProRail) Railinfrabeheer heeft uitsluitend de verplichting, de bestaande overweg in stand te houden⁷, verbetering vindt alleen plaats in het kader van programma's waarvoor extra financiering van het ministerie ter beschikking wordt gesteld.

Ten westen van Twello ligt het landgoed De Hartelaar. Het landgoed wordt evenals Twello zelf doorsneden door de spoorlijn Apeldoorn-Deventer. Op basis van de Natuurschoonwet van 1928 kunnen eigenaren van landgoederen subsidie ontvangen voor de instandhouding van het landgoed, mits dit wordt opengesteld voor het publiek. Op basis van deze regeling is door een besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland het landgoed opengesteld (begin jaren '80).

Daarmee werden de particuliere wegen op het landgoed openbare wegen. Op drie plaatsen kruisen deze wegen de spoorlijn Apeldoorn-Deventer. Daardoor is het aantal openbare overwegen in de gemeente Voorst toegenomen met drie. De weggebruikers moeten op deze niet beveiligde overwegen, ook bij regen, mist en duisternis, op eigen waarneming de spoorbaan oversteken. De treinen rijden hier met een snelheid van 140 kilometer per uur. Op drie plaatsen kruisen deze wegen de spoorlijn Apeldoorn-Deventer. Daardoor is het aantal openbare overwegen in de gemeente Voorst toegenomen met drie. De weggebruikers moeten op deze niet beveiligde overwegen, ook bij regen, mist en duisternis, op eigen waarneming de spoorbaan oversteken. De treinen rijden hier met een snelheid van 140 kilometer per uur.



Figuur 10. Eén van de nieuwe openbare niet beveiligde overwegen in het landgoed De Hartelaar. De overweg ligt direct ten westen van Twello.

Indien de gemeente Voorst een betere beveiliging wenst op deze drie overwegen, dient zij de kosten daarvan – globaal € 600.000 (1,32 miljoen gulden) – zelf te dragen. Railinfrabeheer is verplicht tot instandhouding van de bestaande situatie op de overweg. In dit geval betekent dit het onderhoud van de overwegbevloering en het Andreaskruis. Alleen indien bij een inspectie van Verkeer en Waterstaat de situatie als onvoldoende veilig wordt beoordeeld en de Minister hiervoor de financiële middelen verschaft, is er aanleiding voor Railinfrabeheer de situatie te verbeteren.

⁷ Bron: Nota "Bouwstenen voor nieuw overwegenbeleid." NS Dienst Infrastructuur, juni 1992.

5 OVERWEGEN EN RISICO'S

Het ongeval in Voorst was slechts één van de vele overwegongevallen in Nederland. De risico's op overwegen zijn groot en afhankelijk van het type beveiliging.

5.1 OVERWEGBEVEILIGING: VAN VOORWAARDELIJK NAAR ONVOORWAARDELIJKE VOORRANG

De beveiliging van overwegen heeft een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij sluitbomen zijn vervangen door automatische systemen en de trein onvoorwaardelijk voorrang heeft gekregen.

Op een kruising dient iedereen zich zo te gedragen dat er geen gevaar ontstaat of kan ontstaan voor andere weggebruikers (Art. 5 Wegenverkeerswet 1994). Voor overwegen geldt die regel niet. Treinen hebben op overwegen onvoorwaardelijk voorrang. De machinist mag ervan uitgaan dat hij niet hoeft te letten op het wegverkeer; hij weet bovendien dat hij niet in staat is een ongeval te vermijden als de spoorbaan niet vrij is. De beveiliging van overwegen is op dit uitgangspunt gebaseerd (Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990).



Figuur 11. Één van de laatste bestaande ouderwetse overwegen voorzien van sluitbomen en een wachter.



Figuur 12. Een overweg met Automatische Halve Overwegbomen (AHOB). Omdat het wegverkeer altijd de overweg moet kunnen verlaten is de overweg voor de helft open.

Dat is niet altijd het geval geweest. Bij aanleg van de spoorwegen in de negentiende eeuw is bij de inrichting van overwegen een veel veiliger uitgangspunt gehanteerd. De openbare overwegen waren toen namelijk, uitzonderingen daargelaten, voorzien van sluitbomen (ook de Broekstraat in de gemeente Voorst). Hierbij had een trein voorwaardelijk voorrang: hij mocht pas rijden, als van tevoren was vastgesteld dat aan alle veiligheidsvoorwaarden was voldaan. Het gesloten zijn van de overwegbomen en het vrij zijn van de overweg was onderdeel van de veiligheidsvoorwaarden. Een overwegwachter was destijds voor de controle van deze voorwaarden onontbeerlijk. Onvoorwaardelijke voorrang voor de trein bestond dus niet op een overweg met wachter en sluitbomen. Indien een wegvoertuig op de overweg vast raakte, dan liet de wachter de trein niet toe. Dit systeem met een gecontroleerde en beheerste veiligheid is vervangen door een open automatisch systeem (Automatische Halve Overweg Bomen – AHOB – en Automatische Knipperlicht Installatie – AKI –). Het *vrij zijn van de overweg* wordt daarbij niet gecontroleerd. De installatie treedt tenminste 21 seconden voordat de trein op de overweg is

in werking. Het reageren op de signalen van de installatie is de verantwoordelijkheid van de weggebruiker. Het systeem is gebaseerd op de aanname dat iedere weggebruiker zich aan de regels houdt en geen fouten maakt. Bij automatische systemen (AHOB en AKI) zijn de herkenbaarheid en zichtbaarheid van de overwegen voor de weggebruiker daarom veel belangrijker dan bij sluitbomen. Bij gecontroleerde systemen zoals sluitbomen is dit minder relevant, omdat hierbij het veilig gedrag op de overweg niet wordt overgelaten aan de weggebruiker.



Figuur 13. Een overweg voorzien van een Automatische Knipperlichten Installatie (AKI). In 2001 waren nog 533 overwegen van AKI'S voorzien.



Figuur 14. Een overweg met Andreaskruis. Er bestaan nog 337 openbare overwegen alleen voorzien van een Andreaskruis. Situatie 2001.

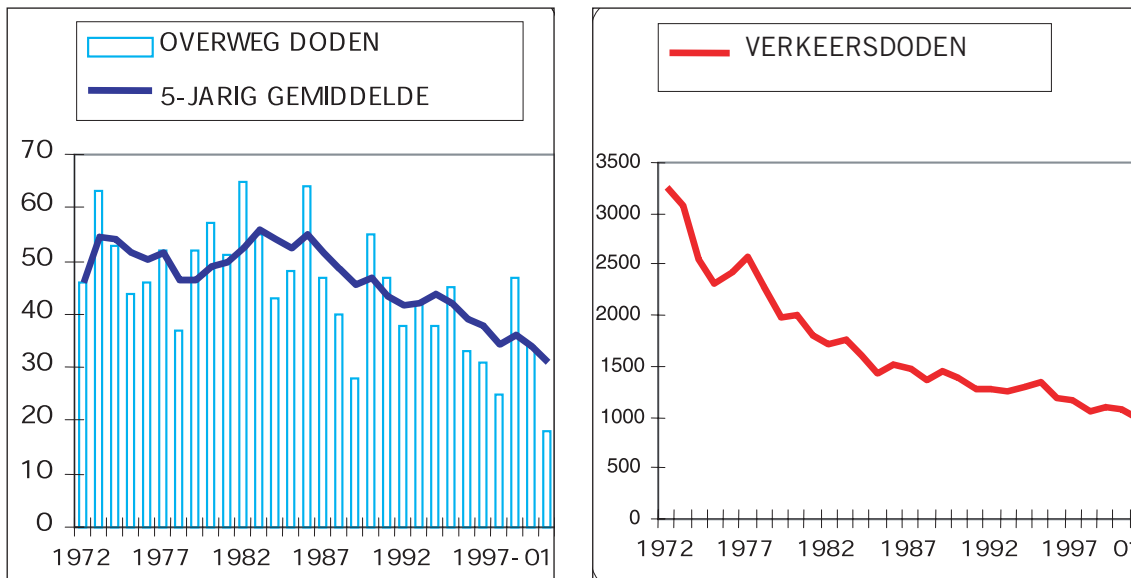
5.2 RISICO'S IN NEDERLAND

Overwegen zijn riskante gelijkvloerse kruisingen tussen wegen en spoorwegen. Voor het wegverkeer resulteert dit jaarlijks in een relatief groot aantal slachtoffers. Voor de treinreiziger echter vormen overwegen een onzichtbaar groot risico.

Het Nederlandse spoorwegnet is 2802 kilometer lang. In dit net liggen 2481 overwegen waarvan 524 particuliere overwegen. Van de 1957 openbare overwegen zijn 1087 voorzien van Automatische Halve Overwegbomen (AHOB), 533 van Automatische Knipperlicht Installaties (AKI) en ongeveer 337 zijn alleen voorzien van een Andreaskruis (Situatie 2001, bron: Railinfrabeheer). Bij de AHOB en AKI wordt de weggebruiker door signalen geattendeerd op de nadering van de trein. Bij uitsluitend een Andreaskruis moet de weggebruiker zelf nagaan of er een trein nadert.

De veiligheid op overwegen is een hardnekkig probleem. Dit blijkt uit de onderstaande grafieken, die betrekking hebben op het aantal overwegdoden en verkeersdoden.

Bij deze grafieken gaat het alleen om het verloop van de lijnen. De absolute waarden zijn niet van belang en niet direct vergelijkbaar, doordat twee verschillende verticale assen zijn gebruikt. De grafieken laten zien dat de onveiligheid op overwegen – een deel van de openbare weg – niet parallel loopt met de algemene ontwikkeling in de veiligheid op de openbare weg. Het aantal verkeersdoden op de openbare weg is tussen 1972 en 2001 eerst snel en later langzaam afgenomen van 3264 tot 993. Het aantal overwegdoden bedroeg tussen 1972 en 1988 globaal gemiddeld 50 per jaar en is daarna afgenomen tot globaal iets meer dan 30. In de periode van 1972 tot 1988 is de veiligheid op overwegen zoals de grafiek aangeeft niet verbeterd. Pas na 1988 is in korte tijd de situatie op overwegen vooruit gegaan. Hierbij geldt echter de algemene regel dat in het begin van een veranderingsproces met relatief weinig middelen veel



Figuur 15. De algemene ontwikkeling in het aantal overwegdoden (blauw, linker grafiek, exclusief zelfdodingen) in relatie tot het aantal verkeersdoden op de openbare weg (rood, rechter grafiek).

kan worden bereikt. Later moet een relatief grotere investering worden gedaan voor een kleine verbetering. De grafiek van de verkeersdoden op de openbare weg geeft dat ook aan: de afname van het jaarlijkse aantal verkeersdoden wordt steeds geringer. Verbeteringen in de overwegveiligheid kwamen vooral tot stand doordat de Minister van Verkeer en Waterstaat extra financiële middelen ter beschikking stelde; in totaal € 148 miljoen (325 miljoen gulden) in de periode van 1991 tot 2001. Van 1972 tot 1990 heeft de overheid vrijwel geen geld uitgetrokken voor het verbeteren van de veiligheid op overwegen.

Niet alleen weggebruikers lopen risico's op overwegen. De Spoorwegongevallenraad heeft in zijn rapporten over de overwegongevallen te Zaanstad (1993) en te Weert (1998) reeds gewaarschuwd voor het risico van ontsporing van de betrokken reizigers- of goederentrein. Deze ontsporingen kunnen zeer ernstige gevolgen hebben. Wanneer de ontspoorde trein op het naastliggende spoor terechtkomt, kan dit leiden tot een botsing met een over dat spoor naderende trein, zoals al bleek uit de botsing te Weert (Rapport Spoorwegongevallenraad 1999). Dubbeldekstreinen kunnen 1000 reizigers vervoeren bij snelheden van 140 kilometer per uur. De kans op dergelijke botsingen lijkt in absolute zin niet groot, maar de gevolgen kunnen voor de inzittenden van de trein(en) en de omgeving buitengewoon ernstig zijn. Ook kan de ontspoorde trein – met een gewicht van toch al snel 300 ton – met een relatief hoge snelheid een vast obstakel zoals de pijlers van een viaduct nabij het spoor raken (Duitsland, Eschede 1999, rond de honderd doden). Bij een botsing met een transport van gevaarlijke stoffen kunnen de risico's ook groot zijn.

In de relatief korte periode tussen het ongeval te Voorst op 16 juni 2000 en 26 oktober 2001, 16 maanden, hebben zich zes overwegbotsingen voorgedaan die een trein-ontsporing tot gevolg hadden. Een korte beschrijving van deze ongevallen is opgenomen in bijlage 3. De Spoorwegongevallenraad kwam in 1999 tot vergelijkbare aantallen:

- zowel in 1992 als in 1993 vonden zeven ontsporingen plaats na overwegbotsingen;
- tussen 1986 en 1993 was het gemiddelde aantal ontsporingen na botsingen 4,5 per jaar.

5.3 RISICO'S IN DUITSLAND EN HET VERENIGD KONINKRIJK

De veiligheid op overwegen is in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk veel hoger dan in Nederland.

De ontwikkelingen in de spoorwegsector hebben een sterk nationaal karakter en de uitvoeringsvormen van de overwegbeveiliging zijn in ieder land verschillend. De laatste 10 jaar vielen op de overwegen in Duitsland 1000 doden, in het Verenigd Koninkrijk 100 doden en in Nederland 370.⁸ De gegevens van Duitsland hebben betrekking op de gecombineerde spoorwegnetten van de Bondsrepubliek en van de DDR. De gegevens van het spoorwegnet van de voormalige Bondsrepubliek vertonen een veel lager ongevallenniveau dan het gecombineerde net.

Deze getallen kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. Met behulp van schaalfactoren moet rekening worden gehouden met de omvang van het land of het spoorwegnet. Een voor de weggebruiker voor de hand liggende vergelijkingsbasis is het aantal slachtoffers per 1000 overwegen. Per 1000 overwegen is het aantal dodelijke slachtoffers in de laatste 10 jaar in Duitsland 40, in het Verenigd Koninkrijk 10 en in Nederland 130. In 1997 was het aantal dodelijke slachtoffers op de 8100 overwegen in het Verenigd Koninkrijk zegge en schrijve één.

De grote onveiligheid in Nederland in vergelijking met de onveiligheid in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kan niet eenvoudig en betrouwbaar worden verklaard. Er zijn wel factoren waarvan bekend is dat zij grote invloed hebben op de veiligheid. De belangrijkste daarvan is de treinfrequentie: het gemiddelde aantal treinen per dag dat een overweg passeert. In Nederland is dat gemiddeld 130 treinen per dag in de beide andere landen is dat een kwart van dit aantal. Ook de soort beveiliging speelt een rol. In Nederland was tussen 1950 en 1985, toen er nog grotere aantallen sluitbomen bestonden, de ongevalsfrequentie op overwegen, voorzien van deze bomen, het laagste. AHOB's hebben een hogere ongevalsfrequentie. AKI's hebben een ongevalsfrequentie die bijna twee keer zo hoog is als die van een AHOB. Als de overweginstallaties in de verschillende landen met elkaar worden vergeleken dan blijkt dat in Nederland relatief meer installaties worden gebruikt met hogere ongevalsfrequenties.

	Sluitbomen	Type AHOB	Type AKI
Duitsland	40%	45%	15%
Verenigd Koninkrijk	60%	30%	10%
Nederland	0%	66%	34%

Figuur 16. Verdeling van het aantal *beveiligde* overwegen in de 3 landen naar type. Overwegen voorzien van sluitbomen zijn het veiligst. AKI's hebben een veel hogere ongevalsfrequentie dan AHOB's.

De 0 % sluitbomen in Nederland staat voor 4 overwegen met sluitbomen, waarvan er rond 1950 nog meer dan 1000 waren. Bron: rapport Twynstra Gudde, zie voetnoot 2.

⁸ Bron: Twynstra Gudde. Internationale vergelijking "Onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen". Rapport van 1 juli 2002 (zie www.rvtv.nl).

6 ACHTERGRONDEN

6.1 DE BELANGRIJKSTE BETROKKENEN BIJ OVERWEGEN IN NEDERLAND

De belangrijkste betrokkenen bij overwegen zijn: Railinfrabeheer BV (nu ProRail Railinfrabeheer), ± 270 gemeentebesturen met overwegen op hun grondgebied en het directoraat-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het spoorwegnet is, met de daarin aanwezige overwegen, eigendom van de Staat der Nederlanden terwijl het beheer is opgedragen aan ProRail Railinfrabeheer BV. Dat is een onderneming volgens Nederlands recht, met een directie en een raad van commissarissen. Dit beheer geschiedt overeenkomstig de opdrachten en aanwijzingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat. ProRail Railinfrabeheer heeft het laatste decennium voor het onderhoud en de instandhouding van het net jaarlijks ruim € 450 miljoen (ruim 1 miljard gulden) ontvangen.

De meeste openbare overwegen liggen in gemeentelijke wegen. Het beheer van deze wegen berust bij de gemeentebesturen. Er zijn ongeveer 270 gemeenten met overwegen op hun grondgebied. Slechts een zeer beperkt aantal openbare overwegen is gelegen in provinciale wegen en wegen in beheer bij waterschappen.

Het beleid voor overwegen wordt onder verantwoordelijkheid van de Minister voorbereid door het directoraat-generaal Personenvervoer. Voor de uitvoering van het beleid beschikt het ministerie over een uitvoerende dienst. Tot 1 juli 2000 was dit de afdeling Spoorwegtoezicht van het ministerie. Op 1 juli 2000 is deze taak bij een ministerieel besluit overgedragen aan Railned BV, een bedrijf dat voortkwam uit het oude NS concern. De taak wordt uitgevoerd door de afdeling Veiligheid van Railned. Tot deze taak behoort het (namens de Minister) vaststellen van de vereiste beveiliging (sluitbomen, AHOB, AKI of Andreaskruis) op iedere overweg, door middel van een ministeriële beschikking. De afdeling Veiligheid van Railned B.V. gaat in 2003 over naar de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Vanaf die datum is die afdeling een integraal onderdeel van het ministerie. De verantwoordelijkheden zijn daarmee weer helder verdeeld: het beoordelen van overwegen en het toezien op de uitvoering van maatregelen is dan wederom in handen van dezelfde inspectiedienst van de rijksoverheid; terwijl de uitvoering van maatregelen bij ProRail Railinfrabeheer ligt.

6.2 HET BELEID.

De Minister zag de overwegen niet zozeer als een bestuurlijk en juridisch probleem, maar vooral als een financieel probleem en als probleem voor het wegverkeer. De veiligheid op overwegen is in de afgelopen 10 jaar verbeterd. Voor de komende 10 jaar is het beschikbare budget voor deze verbeteringsmaatregelen verhoogd. Hoewel er verschillende verbeteringsplannen zijn aangekondigd, ontbreken duurzame lange termijn doelstellingen; het ongelijkvloers maken van overwegen vindt voornamelijk plaats bij de uitvoering van grote railnieuwbouwprojecten.

6.2.1 Wetgeving

In de nieuwe Spoorwegwet die begin 2002 door de Tweede Kamer, maar nog niet door

de Eerste Kamer is aanvaard, zijn geen regels voor overwegen opgenomen. In deze nieuwe wet is alleen bepaald dat de Minister verantwoordelijk is voor spoorwegovergangen. Uitvoeringsbesluiten zijn nog in ontwikkeling en het is nog niet bekend in hoeverre overwegen daarin geregeld zullen worden. In de nog vigerende Spoorwegwet van 1875 is bepaald dat de Minister de beveiliging op iedere overweg vaststelt en dat de kosten van de beveiliging gedragen worden door de spoorwegondernemer. Zodra de nieuwe wet van kracht wordt, gelden deze bepalingen dus niet meer. In de praktijk die met de uitbouw van het wegnnet sinds de Tweede Wereldoorlog is gegroeid, wordt deze bepaling uit de Spoorwegwet zeer beperkt uitgelegd. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 6.3. Deze gegroeide praktijk wordt met de nieuwe Spoorwegwet geformaliseerd.

Het beheer van overwegen verloopt hoofdzakelijk overeenkomstig de eigendomsgrenzen van de spoorwegbeheerder⁹ en wegbeheerder. De spoorwegbeheerder (ProRail Railinfrabeheer) onderhoudt het spoor met de daaraan bevestigde overwegbeveiliging, de schrikhekken en de beveiligingsinstallatie (AHOB, AKI of Andreaskruis). Dit is dus het gedeelte waarvoor de Minister na het van kracht worden van de nieuwe wet verantwoordelijk is. De wegbeheerder onderhoudt de weg tot aan de overwegbeveiliging en de verkeersborden geplaatst in de eigen wegberm.

In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk¹⁰ is het bijzondere karakter van overwegen onderkend en in wetgeving verankerd. Goede resultaten worden alleen bereikt indien de samenwerking tussen betrokken partijen adequaat is geregeld. Bij wet moet zijn vastgesteld hoe wordt omgegaan met deze tegenstrijdige belangen. In Duitsland is al sinds 1963 een wet ("Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahn und Strassen") van kracht. In het Verenigd Koninkrijk geldt sinds 1984 de "Level Crossings Act". De omstandigheden waaronder beide wetten zijn ontstaan zijn verschillend. De doelen die worden nagestreefd zijn ook zeker niet dezelfde. Toch zijn zowel in Duitsland als in het Verenigd Koninkrijk de overwegen al lang geleden als bestuurlijk-juridisch probleem erkend en heeft men daarvoor wetgeving ontwikkeld.

6.2.2 *Financiën*

De spoorwegbeheerder is verantwoordelijk voor het in een goede staat houden van een aantal elementen van de overweg. De belangrijkste zijn de overwegbeveiliging en de beveiligingsinstallatie. Deze kosten worden niet apart vergoed, maar zijn opgenomen in het totale budget dat de spoorwegbeheerder (ProRail Railinfrabeheer) jaarlijks ontvangt van de Minister voor de instandhouding van de spoorbaan. Dit budget lag in de afgelopen jaren in de orde van grootte van € 450 miljoen (1 miljard gulden).

De geldstromen die in omloop zijn ten aanzien van overwegen kenmerken zich door ondoorzichtigheid. De spoorwegbeheerder ontvangt in het kader van het 'Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport' sinds 1991 een bedrag voor de verbetering van de veiligheid op overwegen. Aanvankelijk ging het om € 2,3 miljoen (5 miljoen gulden) per jaar. Dit bedrag is na 1991 stelselmatig verhoogd en bedroeg in 2001 € 23 miljoen (50 miljoen gulden). In de periode tussen 1991 en 2001 werd dus gemiddeld per jaar zo'n € 15 miljoen (33 miljoen gulden) ter beschikking gesteld. Cumulatief betreft dit dus € 150 miljoen (330 miljoen gulden).

⁹ In opdracht van de Staat der Nederlanden.

¹⁰ Twynstra Gudde. Internationale vergelijking "Onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen". Rapport van 10 juni 2002 (zie: www.rvtv.nl), zie ook vermelding literatuurlijst.

De Minister heeft de voorzitter van de Tweede Kamer op 12 maart 2002 per brief (kenmerk: DGP/VI/U.02.00891) geïnformeerd over de inspanning met betrekking tot de verbetering van de veiligheid op overwegen. In deze brief geeft de Minister aan dat zij in juli 2001 een eenmalig extra investeringsbudget van € 113,4 miljoen (250 miljoen gulden) heeft uitgetrokken voor de verbetering van de veiligheid op overwegen.¹¹ Daarmee wordt het volgens de brief mogelijk de in de Kadernota Railveiligheid geformuleerde doelstelling, jaarlijks maximaal 24 doden op overwegen, al te bereiken in 2006 in plaats van 2010.

In een begeleidende nota zet de Minister het beleid met betrekking tot de verbetering van de veiligheid op overwegen uiteen. Het beleid kan als 'vaag' worden gekenschetst:

“De doelstellingen voor de veiligheid op spoorwegovergangen zijn geformuleerd in de Kadernota Railveiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 699, nr. 1). In de uitvoering van het beleid wordt voortdurend gestreefd naar optimalisatie. De veiligheid op overwegen is het resultaat van de inzet van de beheerder van de weg en de inzet van Railinfrabeheer. Met name een onderling afgestemde aanpak zal hier veel effect hebben. De belangen van Railinfrabeheer en de wegbeheerder gaan grotendeels gelijk op.”

Voor de periode 2001-2010 zijn de bedragen die de Minister voor de veiligheid op overwegen heeft uitgetrokken aanzienlijk hoger dan in de periode 1991-2000. Het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen van november 2001 van Railinfrabeheer, dat de Minister als bijlage bij haar brief van 12 maart 2002 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, gaat uit van een bedrag van € 39,5 miljoen (87 miljoen gulden) per jaar voor de periode 2001-2010. De vervanging van alle nog resterende AKI installaties door AHOB installaties (een versnelling van het in 1991 gestarte programma, waartoe de Minister in juli 2001 heeft besloten), maakt deel uit van dit programma.

6.2.3 *Duurzaamheid van het beleid*

In de nota Beleidskader Verbetering Veiligheid op Overwegen (bijlage bij de genoemde brief van de Minister van 12 maart 2002) wordt daarnaast nog aangegeven dat in de afgelopen jaren (vanaf 1998) van alle bestaande overwegen (beveiligde en onbeveiligde) er 54 zijn vervangen door 38 ongelijkvloerse kruisingen en dus 16 zijn opgeheven. Deze verbeteringen van de overwegveiligheid zijn echter bereikt in het kader van de grote 'aanleg'projecten zoals Prorail en de Betuweroute.

- Prorail is de eerste fase van Rail 21, het aanbod van de NS. In 1988 hebben de toenmalige Nederlandse Spoorwegen aan de Nederlandse samenleving een aanbod gedaan, dat inhield: indien de overheid de railinfrastructuur voor € 7 miljard (15 miljard gulden) zou verbeteren, zou de Nederlandse Spoorwegen zorgdragen voor een verdubbeling van het aantal reizigerskilometers. De overheid heeft dat aanbod geaccepteerd. Prorail omvat het eerste deel van dit plan dat voor een bedrag van € 2,7 miljard (6 miljard gulden) in de periode 1991-2000 is uitgevoerd. In dit kader is op bepaalde trajecten het aantal sporen uitgebreid, zijn sporkruisingen ongelijkvloers gemaakt en zijn stations aangelegd.
- De Betuweroute is de spoorverbinding tussen Rotterdam en Duitsland voor goederenvervoer (€ 3,2 miljard, 7 miljard gulden), die in uitvoering is. Voor zover er sprake is van bestaand spoor, worden daarin aanwezige sporkruisingen ongelijkvloers gemaakt.

¹¹ Het gaat hier om gelden in een fonds (MIT), die niet terugvloeien naar de staatskas indien ze niet kunnen worden uitgegeven in een kalenderjaar.

Sinds 1930 zijn alleen nieuwe overwegen aangelegd als bestaande gelijkwaardige overwegen binnen de gemeente werden ingeleverd. Het uitgangspunt, gehanteerd door het directoraat-generaal Personenvervoer¹² en uitgevoerd door Railinfrabeheer, was dat de overwegveiligheid niet mocht verslechteren door toename van het aantal overwegen. Nieuwere lijnen als de Schiphollijn (1985) en de Zuiderzeelijn (Weesp-Lelystad 1988) kennen dus geen gelijkvloerse kruisingen. Het spreekt voor zich dat bij omvangrijke infrastructurele werken, zoals Prorail en Betuweroute, daarvoor in aanmerking komende overwegen worden opgeheven.

Opgemerkt kan worden dat, zoals de Minister heeft aangegeven, het opheffen van overwegen vooral plaats heeft gevonden bij de uitvoering van grote railprojecten. In die situaties worden gronden aangekocht en eventueel onteigend en wordt een beperkt gebied opnieuw ingericht. De betrekkelijke eenvoud waarmee bij grote railprojecten een groot aantal overwegen wordt vervangen door ongelijkvloerse kruisingen, kan vooral worden verklaard doordat dan andere bestuurlijke, juridische en financiële kaders gelden dan bij de bestaande overwegen. In die gevallen is bijvoorbeeld een wettelijk instrumentarium beschikbaar in de vorm van de Tracéwet, waarbij over de aanleg of wijziging van hoofd(vaar)wegen en landelijke railwegen weliswaar inspraak en beroep van medeoverheden mogelijk is, maar waarbij bestemmingsplannen ondergeschikt zijn aan het eenmaal vastgestelde Tracébesluit. Bovendien is er een instantie beschikbaar die het beroep van een gemeente onafhankelijk toetst en die het laatste woord heeft: de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6.3 GEVOLGEN VAN HET BELEID (DE PRAKTIJK)

De spoorweg- en wegbeheerder zijn ieder verantwoordelijk voor een deel van de overwegveiligheid. Zij zijn gelijkwaardig, terwijl een regisseur ontbreekt. Tussen de spoorweg- en wegbeheerder blijkt geen overeenstemming te bestaan over het dragen van de kosten van maatregelen ter verbetering van de veilige verkeersafwikkeling, hoewel de Spoorwegwet duidelijk één partij aanwijst (de spoorwegbeheerder). De financiering van overwegen is niet transparant terwijl een doelstelling op lange termijn ontbreekt.

In de gemeente Voorst bleek dat overwegen niet alleen technisch een bijzonder karakter hebben, maar ook bestuurlijk (zie hoofdstuk 4). Uit het onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële kaders¹³ kwam naar voren dat dit niet alleen geldt voor de overwegen in de gemeente Voorst. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan worden gesteld dat de verhoudingen, zoals die aangetroffen werden in Voorst, kenmerkend zijn voor de bestuurlijke situatie rond overwegen in het algemeen. Deze bestuurlijke verhoudingen rond overwegen kunnen volgens het onderzoeksrapport als volgt worden omschreven:

“Een eerste belangrijk kenmerk is dat iedere overweg in Nederland weer uniek lijkt qua situatie, aanpak, oplossing en financiering. Dit uniek zijn laat zich verklaren door:

- de wederzijdse afhankelijkheid van Railinfrabeheer en wegbeheerders
- het verschil in probleemperceptie tussen deze beide partijen
- het ontbreken van spelregels volgens welke de aanpassing van een overweg verloopt

¹² In 1999 opgenomen in de Kadernota Railveiligheid.

¹³ Twynstra & Gudde. Onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen. Rapport van 15 januari 2002 (zie: www.rvtv.nl), en vermelding in de literatuurlijst.

- het incidentele karakter van botsingen op overwegen, waardoor wegbeheerders (qua kennis) minder goed zijn toegerust
- het ontbreken van een financiële verdeelsleutel.”

Niet alleen in Voorst, maar dus ook elders zijn de spoorweg- en wegbeheerder autonoom en gelijkwaardig. Voor maatregelen gericht op de veilige verkeersafwikkeling is de medewerking van beide partijen vereist. Door het ontbreken van (praktijk)regels is vrijwilligheid daarbij de enige optie. De bekostiging van deze maatregelen blijkt in de praktijk eveneens een open vraag. De genoemde bepaling uit de Spoorwegwet, waaruit volgt dat de kosten van de overwegbeveiliging gedragen worden door de spoorwegondernemer, blijkt dus in de praktijk die gegroeid is sinds de uitbouw van het wegennet na de Tweede Wereldoorlog zeer beperkt te worden opgevat.

Weg- en spoorwegbeheerder blijken vaak tegenstrijdige belangen te hebben. Zij hebben in ieder geval tegenstrijdige financiële belangen. Voorbeelden hiervan zijn in hoofdstuk vier aan de orde geweest. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat dit samengaat met een grote onduidelijkheid in financiële middelen en prestaties. Het is voor de buitenwacht niet helder hoeveel geld daadwerkelijk aan overwegen wordt besteed en eveneens is het onduidelijk welke prestaties voor de verbetering van de veiligheid op overwegen voor de beschikbaar gestelde bedragen daadwerkelijk worden geleverd.

De totale kosten verbonden aan het instandhouden van overwegen¹⁴ zijn niet bekend. Dit geldt overigens ook voor de kosten van ongevallen op overwegen. De omvang van deze kosten kan alleen worden bepaald als deze apart worden bijgehouden en vastgelegd. Dat gebeurt echter niet. Omdat overwegen een maatschappelijk probleem vormen, is inzicht in de kosten van overwegen en van de veranderingen daarin basisinformatie voor verantwoorde beleidskeuzes. Dit geldt vooral in een situatie waarin de kernactiviteiten van het bedrijf dat essentiële elementen van overwegen beheert, ProRail Railinfrabeheer, gevormd worden door het onderhoud en de aanleg van spoorwegen. De veilige verkeersafwikkeling van het wegverkeer op overwegen heeft een totaal andere dimensie en vereist een andere deskundigheid dan de instandhouding van de spoorbaan. De prioriteit die overwegen binnen het bedrijf genieten, kan mede daardoor gemakkelijk onder druk komen te staan. De voorganger van Railinfrabeheer heeft bijvoorbeeld indertijd het initiatief genomen om – overigens met instemming van de Minister – de sluitbomen te vervangen door AHOB'S en AKI'S.

De Minister heeft in de Kadernota Railveiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 699, nr. 1) als doelstelling geformuleerd het terugdringen van het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen tot 24 doden per jaar, te bereiken in het jaar 2010. De doelstelling betekent een halvering van het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen ten opzichte van het jaar 1985. In haar brief aan de Tweede Kamer stelt de Minister, zoals gezegd, deze doelstelling in gunstige zin bij. De reductie in het aantal slachtoffers zal nu eerder worden bereikt. Hoewel de minister zich dus een doel heeft gesteld voor de (middel)lange termijn, ontbreken in het beleid duurzaam veilige maatregelen. In het denken over 'Duurzaam Veilig' binnen het wegverkeer zijn overwegen geheel buiten beschouwing gebleven. Dit kan worden beschouwd als uitvloeisel van verkokering van beleid.

Het voorkómen van ontmoetingen van verkeersdeelnemers met grote verschillen in snelheid, richting en massa – zoals 'Duurzaam Veilig' voorstaat – kan bij overwegen alleen

¹⁴ Hieronder worden verstaan de aanleg en het onderhoud van overwegbeveiliging, beveiligingsinstallatie, elektrische installatie, en periodieke controle van de werking van deze elementen.

geschieden door een concrete reductie van het aantal overwegen¹⁵ of de (her)invoering van een vorm van volledig gecontroleerde veiligheid op een concreet aantal overwegen door een moderne variant van sluitbomen. In het beleid wordt echter gekozen voor het verbeteren van de bestaande open en automatische systemen, waarbij 'ontmoetingen' tussen trein en weggebruiker wel degelijk mogelijk blijven.

De inzet bij het terugdringen van het aantal overwegen loopt achter bij de inspanning geleverd in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Vooral in West-Duitsland is in de periode vanaf 1950 tot de hereniging in 1990 hard aan een reductie gewerkt. In die periode is het aantal overwegen teruggebracht van 40.000 tot 20.000. De wetgeving die daar sinds 1963 van kracht is, biedt een veel beter handvat voor het aanpakken van probleemsituaties dan de Nederlandse. In de periode van 1993 tot 2000 is het aantal overwegen in Duitsland verder gedaald met ruim 10%. In het Verenigd Koninkrijk bedroeg de daling eveneens 10% en in Nederland 6%.

Het resultaat van al deze inspanningen is in ieder geval dat in het Verenigd Koninkrijk gemiddeld in iedere 2 kilometer spoorbaan één overweg ligt, in Duitsland in iedere 1,5 kilometer en in Nederland in iedere kilometer.

6.4 *IMPASSES RONDON OVERWEGEN: ACHTERLIGGENDE FACTOREN*

Omdat formele regelgeving ontbreekt, gelden slechts enkele eenvoudige principes, die oplossingen in de weg staan.

Bij een overweg is de spoorbaan het eigendom van de spoorbaanbeheerder¹⁶. De weg is het eigendom van de wegbeheerder. Een eigenaar kan volledig beschikken over zijn eigendom tenzij bij wet anders is bepaald. Een inbreuk op het eigendomsrecht moet dus bij wet geregeld worden.

Het is duidelijk dat een veilige verkeersafwikkeling op overwegen niet gerealiseerd kan worden binnen de eigendomsgrenzen van de spoorwegbeheerder alleen. De medewerking van de wegbeheerder is noodzakelijk. De Minister heeft dat nu ondervangen door in de Kadernota Railveiligheid te stellen dat overwegen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid zijn van zowel de weg- als de spoorwegbeheerder. Deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is echter niet verder gedefinieerd en is evenmin gevolgd door nader uitgewerkte regelgeving. Voor de dagelijkse praktijk heeft deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dan ook geen betekenis. Als de onderhandelaars niet tot overeenstemming komen, dan kan geen van beide de knoop doorhakken en gebeurt er niets (zie hoofdstuk 4).

Ook bestaan er voor maatregelen over de eigendomsgrenzen heen geen formele regels voor de verdeling of toedeling van kosten over/aan beide beheerders. Bij het ontbreken van een formele regeling geldt het meest eenvoudige principe, het veroorzakerbeginsel. Dat betekent dat diegene die een bepaalde maatregel of voorziening wenst, de kosten daarvan moet dragen. Dit principe wordt ook in de Kadernota Railveiligheid tot uitgangspunt verheven.

¹⁵ Zoals ook in een motie van het Tweede Kamerlid Van Gijssel dd. 30 oktober 1997 is voorgesteld.

¹⁶ Treedt op in opdracht van de Staat der Nederlanden.

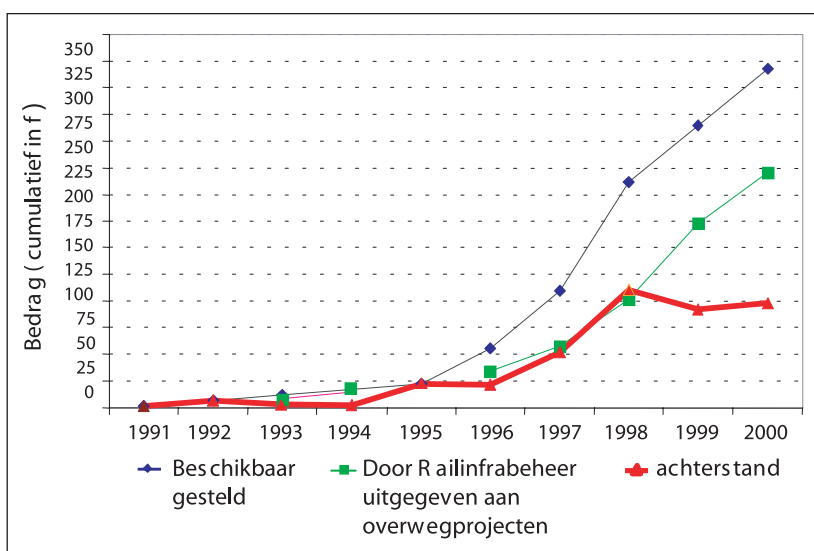
De combinatie van beide factoren leidt al snel tot een bestuurlijke impasse zoals zichtbaar in de gemeente Voorst, waarin – vanwege de kosten – geen van beide partijen het initiatief wil nemen. Tot ongeveer 1990 is dat voor overwegen de algemene situatie geweest. Daarna is de veiligheid op overwegen verbeterd omdat de Minister de kosten in een aantal situaties volledig voor haar rekening heeft genomen.

6.5 HET EFFECT OP OVERWEGEN; ENKELE VOORBEELDEN

Het ontbreken van een regisseur:

1. Vrachtauto's met een lage laadvloer kunnen op overwegen met diepladerveaar vastlopen. In Nederland bestaan nog meer dan 400 overwegen met diepladerveaar. Het diepladerveaar, een risico voor het weg- en het treinverkeer, kan worden voorkomen door een beperkte wegaanpassing tegen relatief lage kosten; dan hoeven diepladers niet meer om te rijden. Binnen de huidige kaders wordt de spoorwegbeheerder noch de wegbeheerder uitgedaagd gezamenlijk de bestaande situatie te verbeteren en het diepladerveaar op deze ruim 400 overwegen op te heffen.
2. Sinds 1930 zijn alleen nieuwe overwegen aangelegd als bestaande gelijkwaardige overwegen binnen de gemeente werden ingeleverd. Toen vanaf 1995 op initiatief van het directoraat-generaal Personenvervoer nieuwe overwegen in het geheel niet meer werden toegestaan (zie ook hoofdstuk vier), was de enige optie voor de nieuwe overweg in de rondweg rond Twello een ongelijkvloerse kruising. Overwegen zijn een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. De voordelen van een ongelijkvloerse kruising komen volgens (ProRail) Railinfra-beheer en het directoraat-generaal Personenvervoer ten goede aan de gemeente; zij vinden dat om die reden de betrokken gemeente het grootste deel van de kosten moet dragen. Aangezien de gemeente Voorst daar anders over denkt ontstond er een impasse met negatieve veiligheidsconsequenties voor de overwegveiligheid ter plaatse.

Figuur 17. Het bedrag (hier cumulatief weergegeven) dat de minister voor overwegen ter beschikking stelt wordt niet volledig benut. Het ministerie typeert dit als werkvoorraad.



3. In de bovenstaande grafiek¹⁷ is – op basis van opgaven aan de Raad – cumulatief aangegeven het bedrag dat de Minister in de opeenvolgende jaren aan Railinfra-beheer ter beschikking heeft gesteld voor overwegprojecten. In de periode 1991-

¹⁷ Twynstra Guddé Onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen.

2000 was dat – zoals in paragraaf 6.2.2 vermeld – gemiddeld 33 miljoen gulden (15 miljoen euro) per jaar, oftewel cumulatief 330 miljoen gulden (150 miljoen euro). Daarnaast is aangegeven welk gedeelte van het ter beschikking gestelde bedrag daadwerkelijk door Railinfrabeheer is uitgegeven. Zoals blijkt uit de grafiek wordt het ter beschikking gestelde bedrag bij lange na niet benut. In 1998 is evenals in 1999 en in 2000 de achterstand in de uitgaven voor de verbetering van de veiligheid op overwegen € 45 miljoen (100 miljoen gulden). De onderuitputting neemt overigens niet verder toe; er kan echter niet gesproken worden van aanloopproblemen. Railinfrabeheer heeft bij het aanpakken van overwegen capaciteitsproblemen en is voor de uitvoering van projecten afhankelijk van de medewerking van de gemeenten.

In het wegverkeer bestaat bij de aanleg van bijvoorbeeld autosnelwegen een vergelijkbare verhouding tussen wegbeheerders onderling. Rijkswaterstaat heeft daarbij echter ook de beschikking over het Tracéwet-instrumentarium (zie paragraaf 6.2.3); Railinfrabeheer beschikt voor overwegen niet over een dergelijk instrumentarium, tenzij er sprake is van een nieuw tracé of een grote wijziging.

De financiële aspecten:

1. De problemen met het uitzicht op de overweg in de Broekstraat (zie hoofdstuk 3), blijken voort te vloeien uit een directiebesluit van Railinfrabeheer. Voor het spoorverkeer is alleen een gebied tot vijf meter uit het spoor van belang. Om deze reden is in het verleden besloten dat de gronden buiten deze zone, voor zover eigendom van Railinfrabeheer, verkocht konden worden aan NS Vastgoed BV. Bij overwegen buiten de bebouwde kom moet de weggebruiker op 20 meter uit de spoorbaan een uitzicht hebben van 500 meter langs de spoorbaan. Een groot gedeelte van deze uitzichtdriehoeken ligt op meer dan vijf meter uit de spoorbaan. Deze gedeeltes van de uitzichtdriehoeken zijn, voorzover ze in eigendom waren, dus verkocht aan NS Vastgoed BV, hetgeen voor Railinfrabeheer een financieel voordeel opleverde. Terwijl vroeger, vóór de overdracht van de gronden, Railinfrabeheer zelf, op eigen grond, door werkzaamheden zoals het snoeien van struiken en bomen het zicht kon waarborgen, moet men daarvoor nu eerst toestemming vragen aan NS Vastgoed BV. In de praktijk leidt dit tot ongewenste vertragingen in het vrijhouden van het vereiste uitzicht, zoals bij de overweg in de Broekstraat.
2. In 1950 waren nog 1000 overwegen voorzien van sluitbomen. In vijftig jaar is dit aantal teruggebracht tot 4. De conventionele sluitbomen zijn vervangen door veel goedkopere automatisch werkende installaties (AHOB). De ongevallenfrequentie van overwegen voorzien van AHOB's is hoger dan van overwegen voorzien van sluitbomen. Door deze ombouw konden naar schatting enkele duizenden arbeidsplaatsen worden opgeheven. In dezelfde periode waarin dit plaats vond, zijn treinfrequentie en treinsnelheid stelselmatig verhoogd. Dit zijn de belangrijkste factoren die de ongevallenfrequentie op overwegen en de afloop daarvan bepalen. Als de financiële informatie met betrekking tot overwegen helder en transparant was geweest, is het een open vraag of toen dezelfde keuzes gemaakt zouden zijn. Zoals blijkt uit het rapport van Twynstra en Gudde is in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de vervanging op overwegen van sluitbomen door automatische systemen lang niet zo ver voortgeschreden als in Nederland.
3. In 1985 heeft de voorloper van Railinfrabeheer een raming gemaakt van de kosten die verbonden zijn aan het instandhouden van de overwegen. De kosten kwamen toen volgens die raming op € 39 miljoen (85 miljoen gulden) per jaar. In het kader van dit onderzoek is Railinfrabeheer opnieuw verzocht deze kosten te ramen. In het

jaar 2000 bedroegen de instandhoudingskosten € 16 miljoen (35 miljoen gulden). Indien zuiver hypothetisch wordt aangenomen dat de kosten tussen 1985 en 2000 gelijkmatig zijn teruggebracht, dan betekent dit dat in deze periode in totaal € 160 miljoen (350 miljoen gulden) minder is besteed aan het onderhoud van overwegen dan bij handhaving van het budget op het niveau van 1985.

4. De kosten van ongevallen worden gevormd door materiële schade aan infrastructuur en materieel, wegsleepkosten, vervangend treinmaterieel, vervangend (bus)vervoer en vertragingen. Jaarlijks vinden ongeveer 85 botsingen plaats op overwegen. De schade die hierdoor ontstaat is waarschijnlijk zeer groot. De Spoorwegongevallenraad heeft in het verleden reeds aangedrongen op het in kaart brengen van deze schade, omdat het oplossen van de problematiek rondom overwegen een aanzienlijke kostenreductie met zich mee kan brengen. Dit is echter voor zover bekend niet gebeurd. NS Reizigers, de goederenvervoerders en RIB verhalen deze schades op de verzekeringen van de betrokken weggebruikers, die vrijwel altijd aansprakelijk zijn.

7 CONCLUSIES

Uit het onderzoek blijkt dat de bestaande bestuurlijke, juridische en financiële kaders de veiligheid op overwegen niet bevorderen. De situatie rondom de overweg in Voorst wijkt wat dat betreft niet af van die in andere gemeenten. De veiligheid op overwegen is de laatste jaren verbeterd. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in toenemende mate financiële middelen ter beschikking gesteld om het veiligheidsniveau te verhogen, hetgeen tot een verbetering van de veiligheid leidt. Dat betekent echter niet dat daarmee het overwegprobleem nu structureel is opgelost. Het betekent alleen dat er activiteiten worden ontplooid om een aantal specifieke problemen op te lossen. Een groot deel van de problemen, zoals de uitblijvende sanering van knelpunten en de constant gebleven onderuitputting van de beschikbare gelden, blijft echter bestaan omdat deze hun oorzaak vinden in de bestuurlijke verhoudingen.

Overwegen zijn voor een deel het eigendom van de spoorwegbeheerder en voor een deel het eigendom van de wegbeheerder. Bij geen van beide partijen is een bevoegdheid neergelegd ten aanzien van het totaal, een veilige verkeersafwikkeling van rail- én wegverkeer op de overweg. Deze 'integrale' veiligheid op overwegen is een probleem zonder duidelijke probleemeigenaar, met meerdere bestuurlijk gelijkwaardige partijen zonder spelregels of mogelijkheid tot bindende uitspraken bij conflicten in een financieel niet transparante omgeving.

De Raad is van oordeel dat de taak 'zorgdragen voor een veilige rail- en wegverkeersafwikkeling op overwegen' aan één instantie moet worden opgedragen, die daarbij over wettelijke bevoegdheden en financiële middelen moet beschikken. Deze instantie dient daarbij verantwoording af te leggen over haar inspanning en de daarbij behaalde resultaten. De toewijzing van deze taak dient formeel geregeld te worden en dient op termijn in de wet te worden verankerd. Tevens dient bij belangentegenstellingen tussen betrokken bestuurlijke partijen in een bindende uitspraak door een onafhankelijke partij voorzien te worden.

Daar zijn niet alle problemen mee opgelost. De wijze waarop overwegen worden beveiligd (sluitbomen of AHOB of AKI of niet beveiligd) vormt eveneens een groot veiligheidsknelpunt. Het besluit van de minister, ruim een jaar geleden genomen, om alle AKI'S om te bouwen tot AHOB'S resulteert in een hoger veiligheidsniveau. Ook van andere maatregelen waartoe in principe is besloten, mag een positief effect worden verwacht. Maar nadat alle maatregelen zullen zijn uitgevoerd en het verwachte effect in 2006 bereikt zal zijn, is de veiligheidssituatie op de Nederlandse overwegen toch nog altijd veel slechter dan in Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. Voor een groot gedeelte kan dit verklaard worden uit de veel hogere treinfrequenties in Nederland. Een verklarende factor is echter nog geen rechtvaardiging. Als tot hoge treinfrequenties wordt besloten is het niet vanzelfsprekend dat daardoor het aantal overwegbotsingen en daarmee het aantal slachtoffers mag toenemen. Hoge treinfrequenties zouden ook kunnen en moeten leiden tot grotere investeringen in de overwegveiligheid. Dat is niet de traditie. Treinfrequenties zijn voortdurend verhoogd zonder verbeteringen aan de overwegen. Op 17 juni 2002 is een visie¹⁸ (geschatte kosten € 13 tot 19 miljard) gepresenteerd,

¹⁸ Sprong naar de toekomst. De gezamenlijke visie van de spoorsector voor de periode 2003-2015. Project Benutten en Bouwen (ministerie van Verkeer en Waterstaat, de NS, Railinfrabeheer, Railned, Railverkeersleiding en vervoerders). Rapport van 28 mei 2002.

strekking tot verhoging van de treinfrequenties op het Nederlandse net, nu naar het niveau van de frequentie van een metro. Ook in deze visie wordt over overwegen niet gesproken. Metro's hebben een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur en rijden op een vrije baan zonder overwegen. Treinen hebben een maximumsnelheid van 140 kilometer per uur en passeren iedere kilometer een overweg.

De trein is het veiligste vervoermiddel, althans voor de inzittenden. Die grote veiligheid dankt de trein aan één principe, dat onvoorwaardelijk wordt toegepast. Dit zeer kostbare principe is vastgelegd in art. 58 van het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen. Het principe houdt in: eerst het spoorgedeelte dat wordt bereden, vooraf volledig controleren, dan pas een trein toelaten. Dat principe is wereldwijd de basis voor de hoge veiligheid van het spoorverkeer. Het wordt onvoorwaardelijk toegepast, met één uitzondering: de overwegen. Bij overwegen beveiligd met AKI's of AHOB's wordt niet meer, zoals in de beginjaren van het spoor, gecontroleerd of de trein de overweg veilig kan berijden. Daarmee is het belangrijkste algemene spoorveiligheidsprincipe bij overwegen losgelaten.

De Raad is van oordeel dat het uiteindelijke doel moet zijn deze inbreuk op het basisprincipe van de spoorwegveiligheid te beëindigen. Het gehele spoorverkeer, zonder enige uitzondering, moet overeenkomstig de eigen veiligheidsnorm worden ingericht, dus ook de overwegen. Overwegen waarbij zonder meer wordt aangenomen dat het wegverkeer de overweg wel tijdig zal hebben ontruimd, de huidige AHOB's en de AKI's, zijn naar het oordeel van de Raad zeker op termijn niet meer aanvaardbaar, vanwege de grote gevoeligheid voor fouten en gebrek aan discipline.

De Raad is met de verantwoordelijke partijen van oordeel dat de beste overweg géén overweg is. Dit betekent dat ongelijkvloerse kruisingen algemeen als de meest wenselijke optie worden gezien. Dit is echter een zeer kostbare aangelegenheid en bovendien fysiek niet altijd realiseerbaar.

Teneinde de veiligheid op overwegen op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen, draagt de Raad als alternatief voor de ongelijkvloerse kruising aan dat een vorm van gecontroleerde overwegen wordt toegepast. Dit type overweg kan worden gerealiseerd door een extra element aan de huidige AHOB toe te voegen zodanig dat een gecontroleerde situatie ontstaat.

Gecontroleerde overwegen zijn niet eenvoudig en evenmin goedkoop. Een experiment met een vorm van overwegbeveiliging (zie figuur 18) die aan deze eisen voldoet loopt, maar is nog niet tot tevredenheid afgerond. Zelfs indien dit experiment met succes wordt afgesloten, dan is het nog niet waarschijnlijk dat alle bestaande overwegen voorzien zullen worden van deze nieuwe beveiliging.

Indien gecontroleerde overwegen worden toegepast zorgt dat in ieder geval voor



Figuur 18. De experimentele overweg in De Bilt. De bomen worden na elkaar gesloten. Een sensor – de witte ton links op de foto – controleert of de overweg na het sluiten van de bomen vrij is. Indien dit niet het geval is, dan moet de trein stoppen.

langere wachttijden voor het wegverkeer. Voor baanvakken waarop de treinfrequenties naar het niveau van metrofrequenties gaan, is deze nieuwe beveiliging geen voor de hand liggende optie voor de bestaande overwegen.

Voor de overige situaties zal mede aan de hand van het experiment in De Bilt het ontwerp van een dergelijk type overweg (verder) moeten worden geoptimaliseerd.

Dit alles houdt in dat op termijn op druk bereden baanvakken een groot deel van de bestaande gelijkvloerse kruisingen zal moeten worden opgeheven. Op de minder druk bereden overwegen kunnen de bestaande overwegen worden aangepast. De Raad ziet deze verdere verbeteringen aan de veiligheid van overwegen als een onvermijdelijk gevolg van de intensivering van het spoorverkeer die al in het verleden heeft plaatsgevonden en nog op stapel staat. De door deze aanpak te verwachten reductie van het aantal ongevallen zal in ieder geval ook een aanzienlijke maatschappelijke kostenreductie met zich meebrengen.

Een groot knelpunt bij de voorgestane benaderingswijze is het vervangen van de overwegen door ongelijkvloerse kruisingen in de vorm van viaducten of tunnelbakken. De bestaande overwegen kunnen niet één op één worden vervangen door ongelijkvloerse kruisingen of gecontroleerde overwegen. Het vervangen zal, zoals dat ook bij de uitbouw van het autosnelwegennet is gebeurd, moeten plaatsvinden op basis van prioriteitstelling, waarbij ook de gevolgen voor (de veiligheid in) het wegverkeer moeten worden meegenomen.

Binnen de bestaande bestuurlijke, juridische en financiële kaders is een voortvarende aanpak van de overwegen niet goed mogelijk. De Raad is, mede geïnspireerd door het bestuurlijk-juridische instrumentarium in Duitsland en Engeland, van mening dat de Minister van Verkeer en Waterstaat hiervoor een oplossing moet zoeken, waarbij gedacht kan worden aan het ontwikkelen van een juridisch instrument, met elementen uit de Tracéwet en de Deltawet Grote Rivieren.

Voor de Deltawet geldt dat alle bestuurlijke partijen het vooraf eens zijn geworden over de noodzaak van versnelde dijkversterkingen, dat bestuurlijk gezag en uitvoerend beheer gescheiden zijn en dat in projectfinanciering is voorzien. Cruciaal voor het beoogde juridische instrumentarium voor overwegen is ook, dat vergelijkbaar met Tracéwet en Deltawet de uitvoering van afspraken met voortvarendheid ter hand kan worden genomen. Uiteraard is voor overwegen een noodwet niet aan de orde; met andere woorden, het gaat hier om elementen uit de besproken wetgeving en niet om een integrale overname ervan. Tenslotte is van belang, dat vergelijkbaar met de Tracéwet maar ook met de Deltawet, er een mogelijkheid moet zijn een bindende uitspraak te doen bij geschillen tussen bestuurlijke partijen. Hierbij kan ook gedacht worden aan het in de nieuwe Spoorwegwet creëren van een wettelijke bevoegdheid voor de minister om bij beschikking de betrokken (spoor)wegbeheerders tot verbeteringen te verplichten.¹⁹

¹⁹ Prof. Mr. H.J. de Ru, Juridisch advies overwegen. Zie ook vermelding literatuurlijst.

8 AANBEVELINGEN

De Raad beveelt de Minister van Verkeer en Waterstaat aan er voor te zorgen dat de onbeveiligde (Andreaskruis) en automatisch beveiligde overwegen (AKI en AHOB) worden vervangen door ongelijkvloerse kruisingen dan wel door overwegen die beveiligd zijn met een verbeterde AHOB waarbij gecontroleerd wordt of de overweg vrij is. Om dit doel te bereiken zou een ‘plan van aanpak voor overwegen’ moeten worden opgesteld waaraan financiële middelen worden gekoppeld.

De Raad beveelt de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de in dit rapport gesignaleerde bestuurlijk-juridische knelpunten op te heffen, bijvoorbeeld door de zorg voor een veilige verkeersafwikkeling op overwegen (integraal: spoorbaan en weg), op te dragen aan één instantie die daarbij de beschikking krijgt over voldoende financiële middelen en wettelijke bevoegdheden om deze taak uit te voeren.

De Raad beveelt de Minister van Verkeer en Waterstaat aan een wet te ontwikkelen dan wel de nieuwe Spoorwegwet aan te vullen waardoor het mogelijk wordt het te ontwikkelen overwegenplan zo spoedig mogelijk en met een zo breed mogelijke steun van de betrokken bestuurlijke partijen tot uitvoering te brengen. Daarbij dient tevens gewaarborgd te zijn dat een bindende uitspraak kan worden gedaan bij belangentegenstellingen tussen de betrokken bestuurlijke partijen. Als ingrediënten voor de beoogde wettelijke regeling kunnen worden genoemd de mogelijkheden tot coördinatie en/of integratie van besluitvormingsprocessen uit de Tracéwet en de bestuurlijke consensus en projectfinanciering uit de Deltawet grote rivieren.

Bijlage 1 LITERATUURLIJST

Twynstra Gudde (Management Consultants),
Onderzoek naar bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen.
Amersfoort, 15 januari 2002

Twynstra Gudde (Management Consultants),
Internationale vergelijking 'Onderzoek naar bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen'.
Amersfoort, 1 juli 2002

Twynstra Gudde. Management Consultants
Aanvullende financiële analyse 'Onderzoek naar bestuurlijke, juridische en financiële aspecten van overwegen'.
Amersfoort, 1 juli 2002

AMG Arbo Management Groep,
Ergonomische rapportage Beoordeling AKI Broekstraat.
Augustus 2000

Prof. Mr. H.J. de Ru,
Juridisch advies overwegen.
Amsterdam, 20 november 2002

Bijlage 2 VERANTWOORDING

Direct na de zware overwegbotsing te Voorst op 16 juni 2000 heeft de Raad voor de Transportveiligheid besloten dit ongeval te onderzoeken. De Spoorwegongevallenraad, die is opgegaan in de Raad voor de Transportveiligheid, had in zijn bestaan reeds diverse overwegbotsingen onderzocht. De ervaringen, opgedaan bij de onderzoeken van de Spoorwegongevallenraad, waren voor de Raad, die over meer bevoegdheden beschikt dan de Spoorwegongevallenraad, aanleiding het onderzoek breder op te zetten dan vroeger gebruikelijk. De Raad heeft het ongeval te Voorst allereerst onderzocht met ondersteuning van Railned en de adviesbureaus AEA Technology en Intergo.

Daarnaast is aan het adviesbureau Twynstra Gudde de opdracht gegeven de bestuurlijke, juridische en financiële kaders met betrekking tot spoorwegovergangen te inventariseren en te analyseren. Dit onderzoek, dat begeleid werd door vertegenwoordigers van de Kamers Rail- en Wegverkeer, diende vooral antwoord te geven op de vraag of deze kaders de veiligheid op overwegen bevorderen of belemmeren. In de opdracht was bovendien een analyse van de situatie in Duitsland en Engeland opgenomen. De onderzoeksresultaten van deze studie zijn vastgelegd in drie rapporten die toegankelijk zijn op de website van de Raad (www.rvtv.nl).

Een groot deel van de analyses, opgenomen in dit eindrapport, is gebaseerd op het feitenmateriaal bijeengebracht bij deze deelonderzoeken. Voor de in dit rapport opgenomen analyses, visies en aanbevelingen is echter de Raad integraal verantwoordelijk.

Voordat dit rapport kon worden gepubliceerd, heeft de vorige Minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer uitgebreide informatie toegezonden met betrekking tot haar overwegbeleid, de hierbij bereikte resultaten en de plannen voor de nabije toekomst. De resultaten van het door de Raad aan het adviesbureau Twynstra Gudde opgedragen onderzoek naar de bestuurlijke, juridische en financiële kaders waren al eerder met de betrokken departementsonderdelen besproken. Omdat de informatie van de Minister aan de Tweede Kamer gedeeltelijk hetzelfde terrein bestrijkt als het onderhavige onderzoek, achtte de Raad het wenselijk dat de door de Minister verstrekte informatie alsnog in dit onderzoeksrapport werd betrokken.

BIJLAGE 3 OVERZICHT BOTSINGEN MET ONTSPORINGEN

Periode 16 juli 2000 tot 26 oktober 2001

3 maart 2001, Halfweg (Lijn Amsterdam-Haarlem)

Een bestuurder van een personenauto neemt 's avonds in het donker de scherpe bocht die over de overweg gaat, te ruim. Hierdoor komt de rechterzijde van de auto naast de overwegbevoering in het spoor terecht. De motor slaat af en vrijwel direct daarna wordt door een naderende trein de AHOB in werking gesteld. De inzittenden van de auto brengen zichzelf in veiligheid. De trein uit Amsterdam raakt de auto in de rechterflank, ontspoord en komt in de ruimte van het nevenspoor. De trein komt na 400 meter tot stilstand. Niemand raakt bij dit ongeval gewond. De treinfrequentie in het nevenspoor is 6 treinen per uur.



10 april 2001, ongeval te Nieuwersluis (Amsterdam-Utrecht)

Een boottrailer schiet los bij het kruisen van de overweg (AHOB) de Angstel te Loenen en komt in het spoor terecht. Kort daarop nadert een trein uit de richting Abcoude de overweg met een snelheid van ± 110 km/h. De machinist kan de trein niet tijdig tot stilstand brengen door snelremming en een aanrijding met de boottrailer volgt. Deze wordt tientallen meters voortgeduwd door de trein, over de overweg en de brug over de Angstel. De trein ontspoord vlak achter de spoorbrug en komt op ongeveer 100 meter over de brug op het nevenspoor tot stilstand. Er raakt niemand gewond. De treinfrequentie op het nevenspoor is 7 treinen per uur.

Afb. 1 Abcoude: De ontspoorde trein is in het nevenspoor terecht gekomen.

21 mei 2001 in Beilen (Meppel-Groningen)

Een trein en een landbouwtractor met aanhanger – drijfmesttank met daaraan gekoppeld een mestinjectiemachine – naderen tegelijkertijd de overweg die beveiligd is met Andreaskruisen en schrikhekken. De trein botst op de overweg tegen de drijfmesttank, die daardoor opzij wordt geslingerd, openscheurt en leegloopt in de parallel aan de spoorbaan lopende sloot. De dikke ijzeren balken van de koppeling van de mestinjectiemachine slaan los en komen onder de trein terecht. De trein ontspoord en komt na ongeveer 300 meter tot stilstand (komt niet in het nevenspoor terecht). De tractorbestuurder raakt lichtgewond, in de trein raakt niemand gewond. De treinfrequentie op het nevenspoor is 3 treinen per uur.



Afb. 2. De na de botsing te Beilen naar rechts ontspoorde Intercity.

3 juli 2001 in Bunde.

Op 3 juli komt een dieplader met oplegger vast te zitten op de overweg 6.5 (AHOB-installatie) tussen Bunde en Beek-Elsloo. De bestuurder brengt zichzelf tijdig in veiligheid, voordat een trein met ca. 100 km per uur de overweg nadert en tegen de dieplader botst. Deze wordt met de achterzijde weggeduwd, draait om zijn as en slaat vervolgens met de cabine tegen de zijkant van de trein ter hoogte van het eerste rijtuig; de dieplader wordt nog enkele meters meegesleurd en vervolgens weggeslingerd. Door de aanrijding ontsporen in totaal 5 rijtuigen, de trein komt uiteindelijk na ca. 400 meter tot stilstand met het eerste rijtuig in de ruimte van het nevenspoor. Er zijn geen gewonden. De treinfrequentie op het nevenspoor is 3 treinen per uur.



Afb. 3. De naar links ontspoorde intercity na de overwegbotsing te Bunde.

22 september 2001 in Maasbracht.

Een personenauto botst 's nachts op de overweg (AHOB) in de Stationsstraat te Maasbracht met de aankomende trein, raakt vervolgens onder de eerste wagen en wordt naar rechts weggeslingerd. De trein vervoert gevaarlijke stoffen, in dit geval zwavelzuur. Door de aanrijding ontspoord de eerste wagen van de trein en komt 400 meter verder tot stilstand (komt niet in het nevenspoor terecht). De bestuurder van de personenauto komt hierbij om het leven.

26 oktober 2001 in Delfzijl

Tijdens het rangeren vindt er op een overweg (beveiligd met Andreaskruisen en schrikhekken) een aanrijding plaats tussen een vrachtauto geladen met aardgascondensaat en een rangeerdeel van een trein. Ten gevolge van het ongeval overlijdt de rangeerder, raakt de vrachtwagenchauffeur zwaar gewond en lekt de betrokken vrachtwagen aardgascondensaat. De trein ontspoord, maar komt niet op het nevenspoor terecht.



Afb. 4. De situatie na de overwegbotsing te Delfzijl.

BIJLAGE 4 Toelichting Tracéwet en Deltawet grote rivieren

De Deltawet grote rivieren betreft 'een bijzondere voorziening voor de versnelde uitvoering van werken tot versterking van enige dijkvakken langs de Rijn en langs de bedijkte Maas, alsmede van werken tot aanleg van kaden langs de onbedijkte Maas en langs een gedeelte van de Rijksweg A2'.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het gaat om een versnelling van reeds voorgenomen dijkversterkingen. Deze dijkversterkingen zijn een verantwoordelijkheid van de beheerder in casu het waterschap en in enkele gevallen het Rijk. Het gevolg van de wet is dat de uitvoering van de werken een aantal jaren eerder geschiedt. De investeringen zullen dus ook eerder moeten worden gedaan, hetgeen zich vertaalt in extra rentekosten (750 miljoen gulden). De kosten van de dijkversterking worden gedragen door het waterschap, dat hierbij een bijdrage ontvangt van de provincie. De extra rentekosten komen daarmee in eerste instantie ook voor rekening van het waterschap. Een deel van deze extra kosten komt uiteindelijk via de bijdrageregeling voor rekening van de provincie. Het Rijk heeft zich verbonden om deze extra rentekosten aan het waterschap geheel en aan de provincie voor 70% te vergoeden.

Met de Deltawet grote rivieren stelt de wetgever de voorschriften op grond waarvan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere bestuursrechtelijke besluiten zijn vereist, buiten werking. Gedacht moet onder meer worden aan besluiten krachtens de Waterstaatswet 1900, de Rivierenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer, etc. De procedures die uit deze wetgeving volgen lopen immers niet zelden uiteen.

De te volgen wettelijke procedure in het kader van de Deltawet grote rivieren is dan als volgt. De beheerder (het waterschap) stelt een concept-plan van uitvoering op, gevolgd door een vaststellingsbesluit door het gezag dat belast is met het bestuurlijk toezicht. Voor het onderhavige kan dat (op dezelfde voet ook voor bepaalde rijkswerken!) het beste het provinciale gezag zijn, zoals ook met instemming van IPO en Unie van Waterschappen in het gevoerde overleg is vastgesteld.

De beheerder (het waterschap) gaat na, welke belangen door het uit te voeren werk worden of kunnen worden geschaad (bijvoorbeeld belangen van eigenaren of gebruikers van onroerende zaken). In het concept-plan van uitvoering geeft hij zo goed mogelijk blijk van het rekening houden met deze belangen. Gedeputeerde staten gaan na of de belangen zo goed mogelijk zijn meegewogen. Gegeven de positie van derden-belanghebbenden is de openbare voorbereidingsprocedure (art 3.4 Algemene wet bestuursrecht) van toepassing.

Voor zover de uitvoering van de op basis van deze wet gerealiseerde werken in strijd is met geldende streek- en bestemmingsplannen, spreekt het vanzelf dat de noodzakelijke aanpassingen van die plannen door gemeenten en provincies na realisering van de werken ter hand wordt genomen.

De Tracéwet heeft ten doel te voorzien in een doelmatige procedure voor de totstandkoming en tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur.

De tracéwetprocedure bestaat uit zes fasen:

- a. het beleidsvoornemen/de startnotitie
- b. de trajectnota/Milieu-effectrapportage (MER)
- c. het standpunt

- d. het ontwerp-tracébesluit
- e. het tracébesluit
- f. de uitvoeringsfase

De beslissing om een tracéwetprocedure te starten wordt genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (zie het nieuwe artikel 2a). De procedure begint feitelijk met de bekendmaking van een startnotitie, waarin het voornemen om het geconstateerde probleem op te lossen is weergegeven. Deze startnotitie vormt tevens het formeel-wettelijke begin van de m.e.r.-procedure.

De provincies, gemeenten en waterschappen die bij het opstellen van de trajectnota/MER betrokken zijn, krijgen binnen een door de minister te bepalen termijn van ten hoogste vier maanden de gelegenheid over de trajectnota/MER te adviseren. Zij dienen aan te geven welke tracés passen binnen hun ruimtelijk beleid, aan welke zij de voorkeur geven en tegen welke zij bedenkingen hebben.

Binnen acht weken na het verstrijken van de termijn voor de advisering door de betrokken bestuursorganen over de trajectnota/MER, bepaalt de minister zijn standpunt met betrekking tot de voorgenomen activiteit. Deze beslissing vindt plaats in overeenstemming met de minister van VROM. Aangegeven wordt welk tracé de voorkeur verdient.

De minister deelt het standpunt mee aan alle betrokken bestuursorganen en – als het gaat om een landelijke railweg – eveneens aan de exploitant van de railweg. De beslissing om niet verder te gaan met de procedure wordt tevens ter inzage gelegd.

De minister zendt het ontwerp-tracébesluit met een motivering en een toelichting aan de betrokken bestuursorganen en, indien de trajectnota betrekking heeft op een landelijke railweg aan de exploitant van de railweg.

Zowel de reacties van bovengenoemde bestuursorganen als van degenen die gebruik maken van hun recht om te reageren kunnen aanleiding zijn om de plannen aan te passen. Indien de Minister besluit tot wijzigingen, gelden bepaalde voorwaarden. Indien de reacties op het ontwerp-besluit niet leiden tot afwijkingen ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit dat ter inzage heeft gelegen, kan het tracébesluit ongewijzigd worden vastgesteld.

Voor zover het tracébesluit in strijd is met een bestemmingsplan geldt het tracébesluit als vrijstelling, bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het tracébesluit werkt dus rechtstreeks door in het ruimtelijke beleid van de betrokken gemeenten. De gemeenteraad is verplicht om binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen of te herzien.

Belanghebbenden kunnen tegen het tracébesluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de Tracéwet is voorzien in een gecoördineerde vergunningverlening, waarmee onder regie van het Rijk de verschillende vergunningprocedures parallel worden geschakeld en op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. De Tracéwet bevat verder enkele onteigeningsrechtelijke bepalingen. Zo is bepaald dat de dagvaarding reeds kan geschieden nadat het tracébesluit is vastgesteld.