

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	28 oktober 2021	Behandeld door
Ons kenmerk	VT20160001-940663603-3121	Telefoonnummer
Bijlage	1	
Onderwerp	Advies structurele overwegenaanpak	

Geachte heer Van Weyenberg,

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Tijdens de Stuurgroep Overwegen op 23 juni 2020 heeft uw ministerie aan ProRail gevraagd de omvang van de overwegenopgave in relatie tot toekomstige mobiliteitsontwikkelingen in beeld te brengen en een advies uit te brengen over zowel de omvang van de overwegenopgave als de voorgestelde risicogestuurde aanpak. Met genoegen biedt ProRail u hierbij het door u gevraagde overwegenadvies aan. Hierrmee vertaalt ProRail de in uw Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 geformuleerde ambitie om te komen tot 0 dodelijke slachtoffers en 0 verstoringen op en rond overwegen naar een werkwijze die zowel toekomstvast als maakbaar is. Hieronder leest u de hoofdlijnen van dit advies.

Noodzaak van een structurele overwegenaanpak – waarom?

Overwegen zijn steeds vaker een bottleneck waar het gaat om het veilig en soepel afwikkelen van trein- en wegverkeer. Bovendien zullen knelpunten rond overwegen in de nabije toekomst groter worden als gevolg van toenemend en sneller verkeer. De maatschappelijke winst van een structurele overwegenaanpak is het vergroten van de veiligheid én het mogelijk maken van ruimtelijke en economische ontwikkeling en mobiliteitsgroei. Bovendien is de aanpak van overwegen conform vigerend beleid randvoorwaardelijk voor het realiseren van de mobiliteitsopgaves 2030 en 2040.

De voorgestelde overwegenaanpak – wat?

Als stip op de horizon ziet ProRail een overwegvrij reizigersnet, en een veilig overwegensysteem op haven- en industriegebieden. Om dit te realiseren, stelt ProRail in haar advies een aanpak voor die voorziet in een risicogestuurde uitvoering van de ambitie. In deze risicosturing is het van belang om zeker tot 2030 fors te investeren in het op orde brengen van de basis (basisopgave). Daarnaast dient geïnvesteerd te worden om de voorziene mobiliteitsontwikkelingen te faciliteren (mobiliteitsopgave). De basisopgave staat wat ProRail betreft vast; de mobiliteitsopgave hangt af van de omvang van mobiliteitsontwikkelingen.

De overwegenaanpak is via drie scenario's uitgewerkt, met de basisopgave als uitgangspunt. Het laag scenario houdt nauwelijks rekening met de mobiliteitsopgave; het middenscenario richt zich op de verwachte mobiliteit in 2030 en het hoog scenario richt zich op de verwachte mobiliteit in 2040. ProRail heeft deze scenario's beoordeeld door drie factoren ten opzichte van elkaar te wegen: het

realiseren van de overwegenambitie, de verwachte mobiliteitsontwikkelingen (zowel 2030 als 2040) en de maakbaarheid¹ van de opgave.

Gelet op deze beoordeling adviseert ProRail om in te zetten op het middenscenario en dit scenario door te rekenen op de spoorse sectorbrede maakbaarheidsopgave. Voor het middenscenario is een gemiddeld en indicatief budget van € 1,8 miljard (exclusief BTW, prijspeil 2021) benodigd. Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houdt ProRail rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 1,1 miljard (ondergrens) en € 2,5 miljard (bovengrens). Een deel van het benodigde budget (schatting: niet meer dan een kwart) kan worden opgebracht via cofinanciering en via Europese financiering.

Randvoorwaarden voor een structurele overwegenaanpak – hoe?

Om te komen tot een succesvolle overwegenaanpak is een goede voortzetting van de samenwerking met decentrale overheden cruciaal. Het beter benutten van kansen op decentraal niveau (onder meer stedelijke opgaves en stationsontwikkelingen) is daarin essentieel.

Ook is het nodig dat rijksmiddelen voor het aanpakken van overwegen worden gebundeld en risicogestuurd worden ingezet. Deze bundeling stelt ProRail in staat om integraal, gericht en flexibel te werken aan de overwegenopgave. Tevens acht ProRail het van belang dat cofinancieringsconstructies met decentrale overheden worden herzien, bijvoorbeeld door een overwegenfonds in het leven te roepen.

ProRail is zich ervan bewust dat voor de gehele spoorse opgave de komende periode substantieel budget nodig zal zijn. Naast de overwegenopgave betreffen dat ook andere beleidsterreinen. Als spoorbeheerder neemt ProRail deze integraliteit in beschouwing en stelt steeds de maakbaarheid van de integrale spoorse opgave centraal. Het aanpakken van overwegen is daar een belangrijk element in, maar niet het enige. Als middelen voor andere spoorse beleidsterreinen niet beschikbaar komen, zal een deel van de spoorse mobiliteitsopgave niet gerealiseerd kunnen worden. Over de verdere afweging hiervan, voor een belangrijk deel afhankelijk van besluitvorming bij uw ministerie, blijft ProRail graag met u in gesprek.

ProRail vertrouwt erop dat dit advies een stevige aanzet vormt om de ambitie op het gebied van overwegen verder vorm te geven en ziet uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad van Bestuur,

Ans Rietstra
COO

¹ Betreft de maakbaarheid in relatie tot de gehele spoorse opgave; meer gedetailleerde marktprognoses voor de overwegenopgave maken deel uit van het reguliere vervolgproces.



Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties

Advies structurele overwegenaanpak



ProRail

Verbindt. Verbetert. Verduurzaamt.

Kenmerk
VT20160001-940663603-3071

Uitgave
ProRail
Juni 2021
www.prorail.nl

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	3
2	Managementsamenvatting Noodzaak van een structurele overwegenaanpak ('waarom') De voorgestelde overwegenaanpak ('wat') Randvoorwaarden voor een structurele overwegenaanpak ('hoe')	4 4 5 7
3	Factsheet Aantal overwegen Aantal storingen Aantal incidenten en invloed op de beschikbaarheid van spoor- en wegverkeer Aantal trein- en wegwijkmeters	8 8 8 9 10
4	Impact van mobiliteitsgroei op overwegen	10
5	Opgeheven overwegen in het laatste decennium: aantallen en kostenindicaties Kosten als gevolg van overwegen	11 11
4	Noodzaak van een structurele overwegenaanpak – 'waarom?'	12
5	Nadere toelichting op de structurele overwegenaanpak – 'wat' Basisopgave Mobiliteitsopgave Risicogestuurde aanpak Differentiëren in aanpak, kosten en gevolgen van keuzes Hoog scenario – aanpakken huidige knelpunten en voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030 en 2040 Middenscenario – aanpakken huidige knelpunten, voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030 en deels op 2040 Laag scenario – deels aanpakken huidige knelpunten en zeer beperkt voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030	14 14 15 15 16 16 17 17
6	De maakbaarheid van de overwegenopgave – 'hoe' De overwegenaanpak: draagvlak en draagkracht als succesfactoren Investeren in overwegen moet beloofd worden Gebiedsgericht werken Faseren en prioriteren ten opzichte van de gehele spoorse opgave Organisatorische en beleidsmatige aandachtspunten	18 18 18 19 20 20
	Verantwoording/referenties	22
	Bijlage Nadere duiding van het overwegenveld Aanpak onbeveiligde overwegen op het reizigersnet (basisopgave) Aanpak beveiligde overwegen op het reizigersnet (basis- en mobiliteitsopgave) Aanpak onbeveiligde overwegen op haven- en industriegebieden (basisopgave)	23 23 23 24

1 Inleiding en leeswijzer

In 2018 heeft de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) onderzoek verricht naar overwegveiligheid, mede naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten die zich op overwegen hebben voorgedaan. De OvV beveelt in haar rapportage *Overwegveiligheid. Een risicovolle kruising van belangen* (2018) aan om te komen tot overkoepelend overwegenbeleid, het binnen 10 jaar halveren van het aantal overwegongevallen en dodelijke slachtoffers en deze zo snel mogelijk terug te brengen tot nul.

ProRail deelt de opvatting van de OvV dat het onacceptabel is dat er jaarlijks mensen omkomen op het spoorwagennet van de overheid. Tevens voorziet ProRail ernstige knelpunten in de toewijzing van capaciteit en in beoogde ruimtelijke ontwikkelingen als niet structureel wordt geïnvesteerd in het opheffen van overwegen. Daarom heeft ProRail haar visie op de risico-gestuurde overwegenaanpak voor zowel de korte, middellange als lange termijn vastgesteld. Deze visie wordt middels dit advies gedeeld met het Ministerie van IenW, met als doel te komen tot nadere besluitvorming op de beoogde en noodzakelijke structurele aanpak van overwegen.

Het Ministerie van IenW heeft eveneens gehandeld in lijn met de aanbevelingen van de OvV, door in de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 het streven te bekrachtigen *“om samen met ProRail, decentrale overheden, recreatieve belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul dodelijke slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen (train- en wegverkeer) om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen”*.

De aanpak van overwegen hangt samen met vele politieke opgaves: naast het vergroten van de veiligheid ook het versterken van internationale verbindingen, het realiseren van snelle verbindingen met landsdelen, en met het versterken van ruimtelijke ontwikkelingen waaronder huisvesting. Overwegen zijn daarin een multidisciplinaire bottleneck. Zonder structurele investering in het opheffen van overwegen staan huidige en toekomstige ontwikkelingen steeds meer onder druk. Ook kan zonder een structurele

overwegenaanpak onvoldoende gestuurd worden op de reductie van dodelijke slachtoffers. Verder past het reduceren van overwegen geheel in de visie en beleid van het Ministerie van IenW ten aanzien van Duurzaam Veilig Wegverkeer.

In dit advies heeft ProRail alle overwegen in Nederland in ogenschouw genomen die in beheer zijn bij ProRail en toegankelijk zijn voor burgers. Van alle circa 2.400 overwegen op het gehele hoofdspoorwagennet bevinden zich circa 1.800 overwegen op het gemengd net (reizigers en goederen) en circa 600 op haven- en industriegebieden.

Voorgesteld advies geeft u inzicht in het waarom, het wat en het hoe van een structurele overwegenaanpak. Deze onderwerpen komen achtereenvolgens aan de orde in de hoofdstukken 3, 4 en 5. De managementsamenvatting van dit advies treft u aan in hoofdstuk 2.

Een risicogestuurde aanpak van overwegen vraagt om scherpe en gezamenlijke focus. De voorgestelde aanpak (hoofdstuk 4) is wat ProRail betreft de basis van iedere keuze. De wijze en het tempo waarop deze aanpak uitgevoerd wordt (hoofdstuk 5) biedt vervolgens binnen bepaalde grenzen ruimte tot fasering.

In onderstaand advies zijn indicatieve kosten opgenomen. Dit zijn steeds de *totale indicatieve kosten* van de overwegenopgave; daarbij is geen verdeel-sleutel in cofinanciering opgenomen. In de praktijk wordt de overwegenopgave veelal door meerdere partijen gefinancierd. Tevens is geen rekening gehouden met eventuele financiering vanuit Europese subsidies.

Inhoud

1
Inleiding
en leeswijzer

2
Management-
samenvatting

3
Feitcheet

4
'Waarom?'

5
'Wat'

6
'Hoe'

Verantwoording
/Referenties

Bijlage



2 Managementsamenvatting

Noodzaak van een structurele overwegenaanpak ('waarom')

– Mobiliteits- en ruimtelijke ontwikkelingen

Naast het vergroten van de veiligheid op en rond overwegen is een structurele aanpak van overwegen meer dan ooit nodig om gewenste en noodzakelijke mobiliteitsontwikkelingen te realiseren, per spoor en via de weg. Het realiseren van de ambities zoals beschreven in de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040 hangt voor een aanzienlijk deel af van het opheffen van overwegen. Het opheffen van overwegen is tevens noodzakelijk om ruimte te bieden aan meer huisvesting en ontwikkeling van bedrijventerreinen als deze nabij overwegen gelegen zijn. Door de toename van mobiliteitsbewegingen is conform rijksbeleid compensatie op het gebied van overwegveiligheid noodzakelijk.

Robuuste investeringen zijn steeds vaker noodzakelijk om de benodigde compensatie te borgen, en tevens wordt daarmee een duurzame, toekomstvaste impuls geleverd aan soepele mobiliteit voor spoor en wegverkeer. Overwegen zijn tevens een belemmering voor de mobiliteitskansen die technologische ontwikkelingen zoals ERTMS en automatisch rijden (trein- en wegverkeer) met zich meebrengen. Intensivering van de treindienst, van het wegverkeer en van ruimtelijke en technologische ontwikkelingen zijn daarom alleen mogelijk als overwegen structureel uit ons straatbeeld verdwijnen. Ook draagt het opheffen van overwegen bij aan het realiseren van werkgelegenheid in de bouwsector.

– Bottlenecks voorzien met risico op stagneren ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen

Overwegen zijn in vele opzichten een bottleneck. Zonder een structurele investering in het opheffen van overwegen zullen mobiliteitsontwikkelingen zoals TBOV 2040 stagneren, maar ook mobiliteitsontwikkelingen op de kortere termijn. Werken aan TBOV 2040 betekent werken aan het wegnemen van capaciteitsknelpunten. Overwegen maken daar een aanzienlijk onderdeel van uit. We voorzien dat bij het uitlijven van een structurele overwegenaanpak vaker besloten zal moeten worden om de



gevraagde extra capaciteit niet toe te delen. De opgave op het gebied van huisvesting en bedrijventerreinen zal tevens stagneren bij het uitblijven van een structurele aanpak van overwegen. Tot slot zal de beleidsdoelstelling om te komen tot 0 dodelijke slachtoffers en 0 verstoringen op en rond overwegen onvoldoende ingevuld kunnen worden (Beleidsagenda). Anders gezegd: er is een systeemsproming nodig in het aanpakken van overwegen om mobiliteits- en ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te blijven maken.

– **En deze negatieve effecten zullen op meerdere fronten merkbaar zijn**

Overwegen zijn niet alleen een *kwetsbare* schakel in onze infrastructuur, maar vormen dus ook een *beperkende* schakel voor gewenste mobiliteits- en ruimtelijke ontwikkelingen. Immers, iedere nadelige wijziging in het gebruik van een overweg, of dat nu aan spoor- of wegzijde is, moet conform rijksbeleid worden gecompenseerd. Voorbeeld: als een nieuwe woonwijk wordt ontwikkeld en de nieuwe vervoersbewegingen beïnvloeden het gebruik van een overweg, kan die woonwijk alleen tot ontwikkeling komen als de afgenomen overwegveiligheid afdoende is gecompenseerd. Eenvoudige, kleinschalige maatregelen zijn steeds vaker niet meer genoeg om de afgenomen overwegveiligheid te compenseren. Datzelfde geldt voor beoogde intensiveringen in de treindienst. Deze intensivering is benodigd om aan de groeiende vervoersvraag te kunnen voldoen. Als geen extra treinen kunnen worden ingezet omdat de afgenomen overwegveiligheid niet gecompenseerd is, heeft dat direct effect op de kwaliteit van de dienstregeling, het vervoersaanbod en het comfort van de treinreiziger (o.a. zitplaatskans). En als de bereikbaarheid per trein onder druk komt te staan, kan dit een verschuivingseffect naar de auto tot gevolg hebben. Maar ook daar is sprake van congestie-gevoelige trajecten en kunnen via de wegzijde negatieve effecten optreden op onder meer de overwegveiligheid. Het niet laten rijden van extra treinen verlaagt bovendien de potentiële economische waarde van een gebied; deze wordt immers meer waard als die beter bereikbaar is per trein. Dit geldt zowel voor woon- als werkgebieden.

– **Naast een structurele overwegenaanpak is ook een tijdige overwegenaanpak noodzakelijk**

De spoorse mobiliteitsontwikkelingen die ProRail richting 2030 voorziet, vragen op korte termijn om investeringen in overwegen. Een doorkijk naar 2040 (TBOV 2040) toont een nog grotere (overwegen)opgave.

– **Tegelijkertijd knelt het huidige overwegensysteem**

Het is noodzakelijk om in alle gevallen – ook als geen mobiliteitsontwikkelingen op handen zijn – onbeheerste situaties¹ te voorkomen danwel te mitigeren. In het bijzonder dient dan gedacht te worden aan niet-actief beveiligde overwegen, aan hogere treinsnelheden dan 140 km/u en aan beveiligde overwegen op drukkeren baanvakken en/of nabij stations. Deze investering is noodzakelijk om tevens invulling te kunnen geven aan aanvullende mobiliteitsopgaves, zoals PHS (Programma Hoog-frequent Spoor), MLT (Middel Lange Termijn), Toekomstbeeld OV (TBOV) 2030, TBOV 2040 en regionale ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen.

De voorgestelde overwegenaanpak ('wat')

- Om de benodigde systeemsproming te realiseren, is het nodig om versterkt in te zetten op de risicogestuurde en gebiedsgerichte aanpak van overwegen. Een risicogestuurde aanpak borgt een gerichte investering in het aanpakken van de grootste risico's op overwegen; een gebiedsgerichte aanpak toont bovendien gunstiger businesscases en biedt de beste kansen op het maximaal verbeteren van de overwegveiligheid. We adviseren deze risicogestuurde en gebiedsgerichte aanpak uit te voeren via drie parallelle sporen: de aanpak van de (resterende) onbeveiligde overwegen op het reizigersnet, de aanpak van beveiligde overwegen op het reizigersnet, en de aanpak van overwegen op haven- en industriegebieden.
- Om deze aanpak mogelijk te maken, zijn structurele rijksmiddelen voor overwegen benodigd. De focus ligt primair op het opheffen van overwegen en draagt op die manier bij aan zowel het beleidsdoel (0 dodelijke slachtoffers en 0 storingen) als aan toekomstige mobiliteitsontwikkelingen zoals MLT, TBOV 2030 en TBOV 2040 (weg en spoor);
- Het is van belang dat het doel van de overwegenaanpak verbreed wordt, conform Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025, door naast het vergroten van de veiligheid en een verbeterde doorstroming van het wegverkeer ook de focus te leggen op een robuuste beschikbaarheid van het spoor en explicieter oog te hebben voor de impact die overwegen hebben op beoogde ruimtelijke ontwikkelingen als huisvesting en bedrijventerreinen. ProRail adviseert om in ieder geval tot 2030 onderscheid te maken tussen de basisopgave en de mobiliteitsopgave. De basisopgave lost die knelpunten op overwegen op die reeds vandaag bestaan. De mobiliteitsopgave lost die knelpunten op die ontstaan als gevolg van mobiliteitsontwikkelingen (spoor en/of weg). Beide opgaves dragen bij

¹ We spreken van een onbeheerste situatie als een fysieke of gedragsmatige barrière ontbreekt voor de weggebruiker.

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management-samenvatting
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



aan het beleidsdoel '0 dodelijke slachtoffers en 0 verstoringen', waarbij een structurele verbetering van de overwegveiligheid centraal staat.

- Advies is om richting 2030 (korte termijn) te koersen op:
 - Aanpakken van de resterende niet-actief beveiligde overwegen op het reizigersnet (basisopgave);
 - Opheffen van beveiligde overwegen op het reizigersnet daar waar tot 2030 sprake is van meer dan 20 treinen per uur (deze zijn onderdeel van de basisopgave indien geen mobiliteitsontwikkelingen worden voorzien tot 2030, en onderdeel van de mobiliteitsopgave als dat wel het geval is), de aanwezigheid van een station (basis- en mobiliteitsopgave), beoogde snelheidsverhogingen > 140 km/u (mobiliteitsopgave) en voorziene ruimtelijke ontwikkelingen met nadelige impact op wegverkeer op overwegen. We adviseren om binnen deze categorie (een deel van) de suicidegevoelige overwegen met voorrang op te pakken (basisopgave).
 - Realiseren van een verbeterde veiligheids situatie voor overwegen op haven- en industriegebieden (basisopgave).
- Om richting 2040 (middellange termijn) te koersen op:
 - Opheffen van een deel van de beveiligde overwegen op het reizigersnet waar tot 2030 tussen 12 en 20 treinen per uur rijden, waar snelheidsverhogingen > 140 km/u voorzien zijn en waar ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot nadelige impact op overwegen. Vanaf dit punt zijn de basisopgave en mobiliteitsopgave geïntegreerd.
 - En vanaf 2040 (lange termijn) te koersen op:
 - Opheffen van de resterende beveiligde overwegen, of waar snelheidsverhogingen > 140 km/u voorzien zijn.
- De ondergrens van de structurele overwegenopgave bedraagt tot 2030 in totaal indicatief € 1,1 miljard (gemiddeld budget laag scenario, exclusief btw, prijspeil 2021); de bovengrens bedraagt tot 2030 in totaal indicatief € 4,5 miljard (gemiddeld budget hoog scenario, exclusief btw, prijspeil 2021). Voor het middenscenario is een gemiddeld en indicatief budget van € 1,8 miljard benodigd. Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houden we voor het middenscenario rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 1,1 miljard (ondergrens) en € 2,5 miljard (bovengrens). Het laag scenario realiseert een deel van de basisopgave maar sorteert onvoldoende voor op de mobiliteitsopgave richting 2030 en 2040. Het middenscenario realiseert de gehele basisopgave, sorteert voor op de beoogde mobiliteitsstappen richting 2030 en biedt de eerste opmaat voor verdere investering richting TBOV 2040. Het hoog scenario realiseert de basisopgave en sorteert voor op zowel de mobiliteitsstappen richting 2030 als richting 2040.

- Deze budgetten duiden de totaal benodigde investering. Eventuele cofinanciering en het verkrijgen van Europese subsidies maakt de benodigde rijksbijdrage lager, maar vergroot de kans dat besluitvorming op het aanpakken van overwegen stagneert op ontoereikende financiële dekking. Daarom adviseert ProRail uw ministerie met klem om de bereidheid te tonen om voor prioritaire en complexe overwegen substantieel en structureel rijksmiddelen te investeren. Dit is een belangrijke sleutel om te komen tot het benodigde tempo in het aanpakken van overwegen. De onlangs in opdracht van uw ministerie uitgevoerde internationale benchmark overwegen kan handvatten bieden in het vinden van alternatieve cofinancieringsconstructies.
- ProRail acht het middenscenario het best passende scenario van de drie geschetste scenario's: het hoog scenario is onhaalbaar vanuit benodigde overeenstemming met derden, benodigde capaciteit in de markt en te forse hinder voor de reiziger; het laag scenario sluit onvoldoende aan bij de voorziene productstappen richting 2030 en 2040 (MLT, PHS, TBOV2030, TBOV2040). Het middenscenario sluit voldoende aan bij de benodigde basisopgave en de beoogde productstappen tot 2030. Dit scenario staat evenwel onder druk in de maakbaarheid van de integrale spoorse opgave. ProRail is reeds gestart met het uitvoeren van deze integrale maakbaarheidstoets en deze zal onderwerp van gesprek blijven met uw ministerie. Vooruitlopend op deze maakbaarheidstoets adviseren we om in te zetten op het middenscenario. Voor dit middenscenario is een gemiddeld en indicatief budget van € 1,8 miljard benodigd. Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houden we voor het middenscenario rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 1,1 miljard (ondergrens) en € 2,5 miljard (bovengrens). Door in te zetten op het middenscenario leggen we een belangrijke basis voor het realiseren van de productstappen tot 2030 en 2040.
- Het is van belang dat de uniformiteit van overwegen (aanpak en uitstraling) ook geborgd is op overwegen die niet in beheer zijn bij ProRail, zodat voor het wegverkeer altijd sprake is van een eenduidig beeld rond spoor kruisingen.
- Voor de gehele spoorse opgave zal de komende periode substantieel budget nodig zijn. Naast de overwegenopgave betreffen dat ook andere beleidsterreinen. Als spoorbeheerder nemen wij deze integraliteit in beschouwing en staat steeds de maakbaarheid van de integrale spoorse opgave centraal. Het aanpakken van overwegen is daar een belangrijk element in, maar niet het enige. Als middelen voor andere spoorse

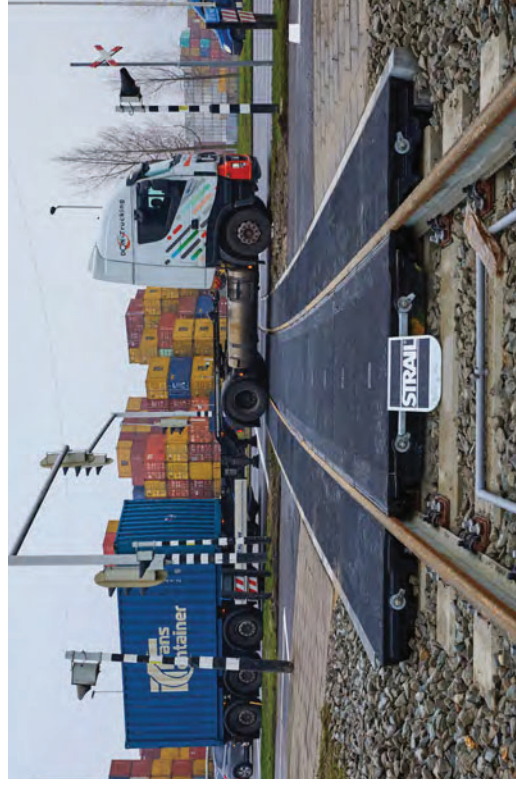
Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Feitcheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



beleidsterreinen niet beschikbaar komen, zal een deel van de spoorse mobiliteitsopgave niet gerealiseerd kunnen worden. Over de verdere afweging hiervan, voor een belangrijk deel afhankelijk van besluitvorming bij uw ministerie, blijft ProRail graag met het ministerie van IenW in gesprek.

maakbaarheidsopgave van spoorse ontwikkelingen in de brede zin van het woord én de bereidheid van onder meer decentrale overheden om mee te werken, adviseren we dat in het structureel budget flexibiliteit wordt aangebracht in de besteding van rijksmiddelen, zowel in tijd als in bestemming.

- Het blijft noodzakelijk om afdoende juridische instrumentaria tot onze beschikking te hebben, zodat beheerste situaties op en rond overwegen kunnen worden gegarandeerd. ProRail heeft in samenwerking met het Ministerie al een aantal concrete verbetervoorstellen in kaart gebracht. Het in gezamenlijkheid uitwerken van deze voorstellen in de komende periode blijft wat ProRail betreft hoog op de agenda staan.
- ProRail staat klaar om structureel te werken aan de overwegenopgave. Afgelopen jaar heeft interne besluitvorming plaatsgevonden waarmee verder versterkte organisatievorm -om de overwegenopgave vanuit ProRail te realiseren- is vastgesteld. Basis is een integraal werkend programmateam waarin zowel de verwachte productstappen, de toekomstige assetopgave, de benodigde maatregelen aan overwegen en de projectmatige uitvoering daarvan in samenhang worden aangepakt. De implementatie van deze organisatievorm krijgt momenteel in detail vorm. Deze organisatiestructuur is logisch ingebed en daarmee stevig verankerd in onze gehele organisatie. We doen nu al goede ervaringen met deze werkwijze op en zijn van mening dat ProRail hiermee een stevige basis heeft gelegd voor de structurele overwegenopgave.



Randvoorwaarden voor een structurele overwegenaanpak ('hoe')

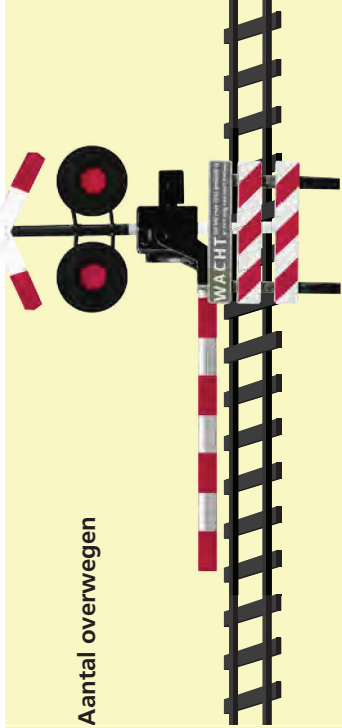
- We streven naar overwegvrije baanvakken, de drukst bereden en meest kritische baanvakken eerst. We zetten in op het overwegvrij maken van baanvakken waar snelheden hoger dan 140 km/u worden voorzien, waarbij de vragende partij voor de investering aan de lat staat. De kans op ontsporing van een trein na aanrijding op een overweg met een wegvoertuig wordt groter, evenals de kans op een opvolgende trein-treinbotsing. ProRail vindt dit een onacceptabel maatschappelijk risico. De oversteektijd van het wegverkeer over een niet actief beveiligde overweg wordt bij hogere snelheden nog korter in vergelijking met de snelheid waarbinnen een nog niet waarneembare trein de betreffende overweg kan benaderen. ProRail adviseert de structurele geldstroom voor overwegen maximaal te bundelen. Dat geldt tenminste voor de rijksmiddelen die momenteel via diverse wegen bestemd worden voor overwegen. ProRail adviseert tevens een overwegenfonds waarin naast rijksmiddelen ook decentrale middelen voor overwegen worden bijeengebracht. Het bijeenbrengen van middelen faciliteert dat meer dan nu gericht en snel kan worden gestuurd op het beleidsdoel voor overwegen.
- We adviseren tevens om in het beschikbaar stellen van structurele rijksmiddelen voor overwegen geen onderscheid meer te maken in verbeteropgaves (autonome verbeteringen) en compensatieopgaves (aanpassingen om de afgenomen overwegveiligheid te compenseren als gevolg van mobiliteitsontwikkelingen die landelijk worden geïntieerd). Door steeds vanuit een overkoepelende doelstelling te werken, wordt de kans op robuuste en gezamenlijk gedragen oplossingen vergroot. Daarbij merken we op dat decentrale overheden niet verplicht kunnen worden tot het bijdragen aan deze overkoepelende doelstelling. Tegelijkertijd zien we bij vele decentrale overheden een sterke bereidheid om robuuste, toekomstvaste oplossingen te realiseren. Het is van belang dat deze kansen benut worden. De kansrijkheid hiervan wordt vergroot als het ministerie bereid is hierin financieel bij te dragen.
- Omdat de besteding van structurele middelen voor overwegen sterk samenhangt met zowel voorziene mobiliteitsontwikkelingen, de

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Feitcheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



3 Factsheet

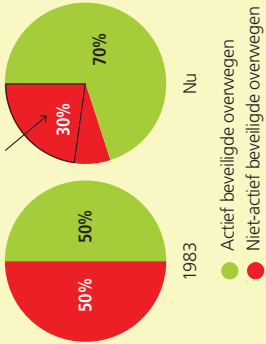
Aantal overwegen



Sinds 1983 is het aantal overwegen dat ProRail in beheer heeft op het openbare spoorwagennet van ongeveer 3700 in 1983 met bijna 33% teruggebracht naar 2500 in 2019.

- Aantal overwegen 1983
- Aantal overwegen 2015

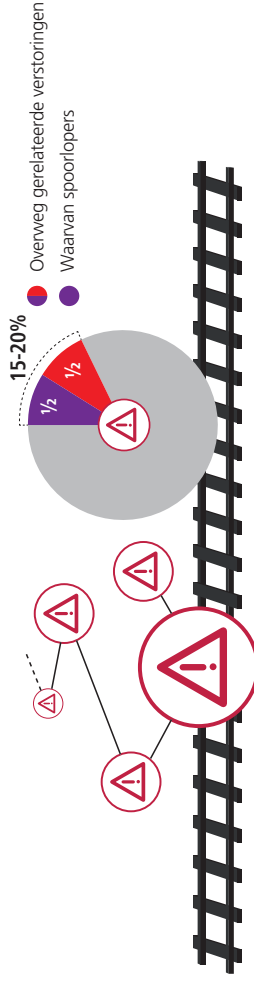
De verhouding tussen actief en niet-actief beveiligde overwegen is sinds 1983 drastisch veranderd. Waar de verhouding in 1983 50/50 was, is de verhouding nu 70/30. Van de niet-actief beveiligde overwegen ligt ruim driekwart op haven- en industriegebieden.



- Actief beveiligde overwegen
- Niet-actief beveiligde overwegen

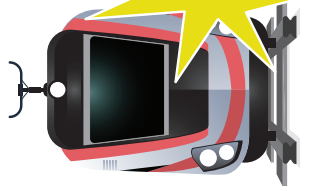
Aantal storingen

Zo'n 15-20% van de verstoringen in de treindienst is gerelateerd aan overwegen. Ongeveer de helft hiervan wordt veroorzaakt door spoorlopers. Overwegen zijn immers een toegangspoort tot het spoor. Verstoringen van de treindienst hebben vaak een 'sneeuwbal-effect' op de dienstregeling elders in het land. Ook de hinderfactor voor het wegverkeer is vaak erg groot. Wegverkeer zal langer moeten wachten of omrijden omdat de overweg langer dan gebruikelijk gesloten is, of de overweg in zijn geheel wordt afgesloten om hulpdiensten ter plaatse te kunnen laten komen. Hoe meer overwegen in elkaars nabijheid, hoe groter de impact van een incident op de afwikkeling van het wegverkeer zal zijn. Hulpdiensten op weg naar meldingen niet gerelateerd aan de verstoring, kunnen zwaar getroffen worden door zo'n verstoring. Ze komen vast te zitten in een file of moeten een lange omrijdroute zoeken, dit zal ook leiden tot secundair verlies van levens. Andersom kunnen verkeersincidenten in de nabijheid van een overweg ook de treindienst beïnvloeden: treinen moeten de overweg met lagere snelheid passeren als dat nodig is om hulpdiensten een incident moeten afwikkelen.



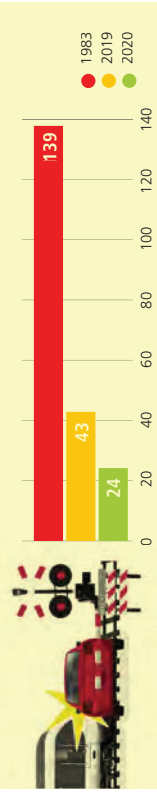
Hoe intensiever de mobiliteit via spoor en/of weg, hoe groter de kans op verstoringen. Ook de impact van verstoringen is aanzienlijk groter als de capaciteit van spoor en/of weg maximaal wordt benut. De groei in mobiliteit, de (impact van) storingen en het aandeel storingen als gevolg van overwegen hangen daarom nauw met elkaar samen.

Aantal incidenten en invloed op de beschikbaarheid van spoor- en wegverkeer



Per jaar kan het aantal aanrijdingen en verstoringen op overwegen verschillen; daarom moet ook over een langere periode gekeken worden om een trend in de ontwikkeling van incidenten op overwegen vast te stellen.

Het jaarlijks aantal incidenten op overwegen is in de afgelopen decennia sterk gedaald. In 1983 vonden er nog 139 aanrijdingen plaats op overwegen. In 2019 waren dit er 43; in 2020 vonden 24 aanrijdingen plaats.

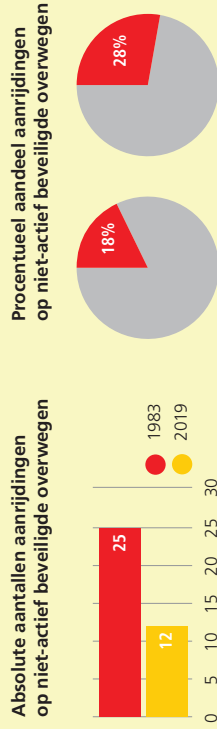


De gegevens van 2020 zijn evenwel niet geheel vergelijkbaar met andere jaren gelet op de aanpassingen in mobiliteit (trein- en wegverkeer) als gevolg van de coronacrisis. Sinds een aantal jaren ziet ProRail een toename van het aantal aanrijdingen op overwegen.

Het aantal dodelijke slachtoffers die vallen bij incidenten op overwegen is ook sterk gedaald. In totaal vielen er in 1983 56 dodelijke slachtoffers. In 2019 was dit aantal 9; in 2020 vielen 5 dodelijke slachtoffers.

Zowel op Actief beveiligde overwegen als op Niet actief beveiligde overwegen is het aantal dodelijke slachtoffers gedaald, waarbij de daling procentueel gezien hoger is op beveiligde overwegen dan op niet-actief beveiligde overwegen. De daling van het aantal slachtoffers op overwegen is te danken aan een risicogestuurde aanpak: we sturen in het aanpakken van overwegen al jaren proactief en gericht op de meest bepalende risico's rond overwegen.

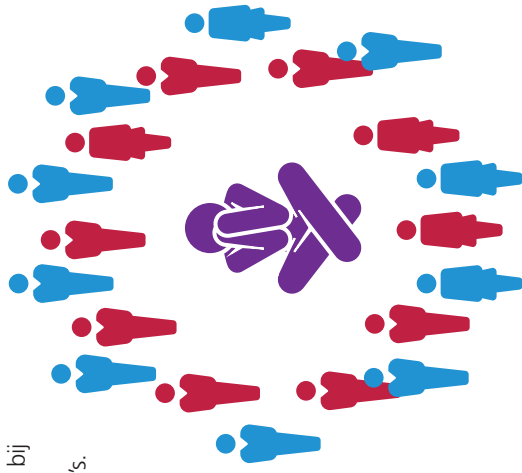
Alhoewel in absolute zin de aantallen aanrijdingen op niet-actief beveiligde overwegen zijn gedaald (van 25 in 1983 naar 12 in 2019), is het aandeel van aanrijdingen op deze categorie overwegen van het totaal aantal aanrijdingen gestegen van 18% in 1983 naar 28% in 2019. Procentueel is de kans op een incident op een niet-actief beveiligde overweg de afgelopen decennia toegenomen.



Overwegen vormen tevens een toegang tot het spoor voor suicidale personen; ongeveer 60% van de suicides vindt op of vanaf een overweg plaats.

De emotionele en maatschappelijk impact van incidenten en suicides op het spoor is groot, zowel voor nabestaanden, treinpersoneel, getuigen, treinreizigers en andere betrokkenen. Gemiddeld zijn er bij elke suicide op het spoor 20 directe nabestaanden, waaronder familie, vrienden, en medeleerlingen/collega's. Naast deze groep zijn er bij elk incident ook gemiddeld 20 mensen professioneel betrokken. Slachtoffers die een incident overleven doen dit vaak vanwege een interventie van personeel of omstaanders. Dit is ook vaak niet zonder risico, bijvoorbeeld als de trein al dichtbij is, of wanneer er agressief wordt gereageerd op de ingreep.

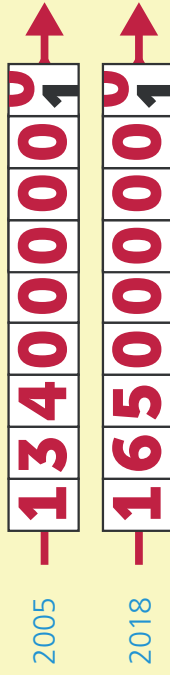
De impact op de treindienst en de afwikkeling van wegverkeer is groot. De afhandeling van een incident neemt gemiddeld 3 uur in beslag. De herstart van het treinverkeer vindt vanaf dat moment weer plaats. Het weg- en treinverkeer is gedurende deze tijd geheel of gedeeltelijk gestremd.



Aantal trein- en wegwijzers

De mobiliteit in Nederland groeit, zowel per spoor als via de weg.

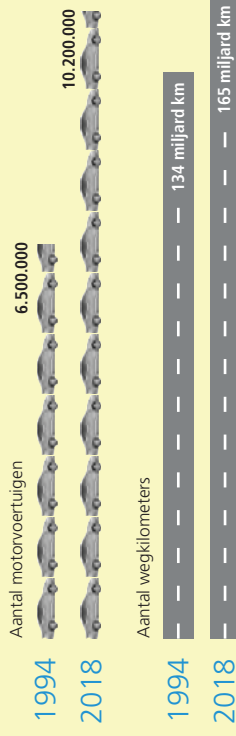
Het aantal treinkilometers is in de afgelopen 15 jaar met bijna 22% gestegen. In 2005 bedroeg het aantal treinkilometers ruim 134 miljoen en dit aantal is gestegen tot 165 mio in 2018. Het aandeel van de treinkilometers voor reizigers is in deze periode gestegen van 87% in 2005 naar 93% in 2018. Het aantal treinkilometers goederen is in deze periode nagenoeg gelijk gebleven (10 miljoen).



Impact van mobiliteitsgroei op overwegen

Ten aanzien van de verwachte mobiliteitsgroei op het spoor wordt voorzien dat het aantal overwegen op baanvakken waar meer dan 20 treinen per uur rijden in 2030 toeneemt ten opzichte van de huidige situatie, en dat TBOV 2040 dat aantal fors extra doet groeien. Ook de categorie overwegen waar nu 13-20 treinen per uur rijden, verdubbelt zich nagenoeg in 2030 en blijft in 2040 ongeveer op het niveau van 2030. Het aantal overwegen waar momenteel minder dan 13 treinen per uur rijden wordt kleiner in 2030 en 2040; deze overwegen zijn verschoven naar de categorieën 13-20 treinen

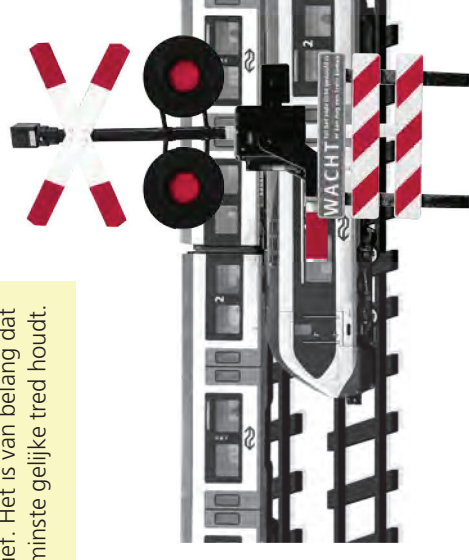
Het aantal motorvoertuigen is tussen 1994 en 2018 gestegen van 6.5 mio naar 10.2 miljoen. Het aantal gereden kilometers op de weg is in de periode van 15 jaar met bijna 12% gestegen naar bijna 150 miljard km.



De coronacrisis laat een gewijzigd mobiliteitsbeeld zien waardoor de prognoses op korte termijn een ander beeld tonen dan voor de coronacrisis. Evenwel schat het KIM (Kerncijfers Mobiliteit 2020) in dat het wegverkeersvolume in 2025 is toegenomen ten opzichte van 2019. Ten aanzien van het openbaar vervoer schat het KIM dat het OV-gebruik zal groeien zodra de coronamaatregelen van de baan zijn. Tegelijkertijd is er sprake van autonome groei in het OV, onder meer veroorzaakt door bevolkingsgroei en kwaliteitsverbeteringen van het OV. Het KIM prognosticeert voorts dat het wegverkeer gestaag groeit en het reistijdverlies verder oploopt (Mobiliteitsbeeld 2019).

Ten aanzien van goederenvervoer wordt middels het Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer geïnvesteerd in het versterken van het spoorgoederenvervoer in nationaal en internationaal perspectief. Het is van belang dat het veiligheidsniveau van overwegen hiermee tenminste gelijke tred houdt.

per uur en meer dan 20 treinen per uur. De toename van treinen zal conform Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 tenminste gecompenseerd moeten worden. Met de toename in mobiliteit op het spoor -evenals ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen in de mobiliteit via de weg- is de overwegenopgave vanuit vigerend beleid daarom altijd aan de orde.

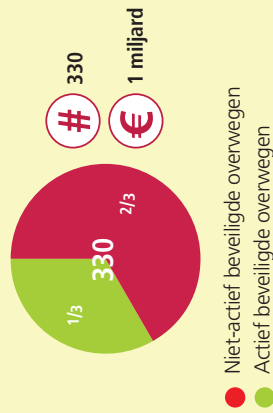




Opgeheven overwegen in het laatste decennium: aantallen en kostenindicaties

Afgelopen 10 jaar heeft ProRail ongeveer 330 overwegen opgeheven, waarvan ongeveer tweederde niet-actief beveiligde overwegen en ongeveer een derde actief beveiligde overwegen. Jaarlijks heft ProRail gemiddeld ruim 30 overwegen op. In de afgelopen 10 jaar is ongeveer 1 miljard geïnvesteerd in het opheffen van overwegen; dat is een jaarlijks gemiddelde van circa € 100 miljoen.

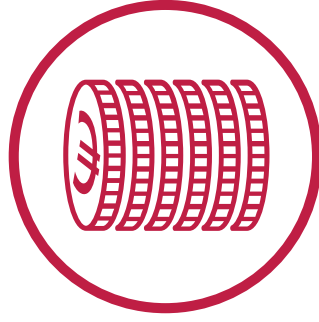
Opgeheven overwegen
afgelopen 10 jaar



Kosten als gevolg van overwegen

Overwegen brengen kosten met zich mee. Primaire kosten worden veroorzaakt als gevolg van incidenten, storingen, onderhoud, stilstaand verkeer (dichtligtijden en milieukosten) en suïcide, en zijn gebaseerd op algemeen aanvaarde kengetallen. Sommige kosten zijn direct te relateren aan financieringsbronnen (bijvoorbeeld onderhoudskosten aan overwegen), andere kosten zijn meer indirect van aard (bijvoorbeeld suïcide).

Daarnaast hebben overwegen indirect negatieve effecten op de bereikbaarheid en economische ontwikkeling van een gebied.



Primaire kosten als gevolg van:

- incidenten
- storingen
- onderhoud
- stilstaand verkeer
- suïcide



4 Noodzaak van een structurele overwegenaanpak – ‘waarom?’

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management-samenvatting
3 Factsheet
4 ‘Waarom?’
5 ‘Wat’
6 ‘Hoe’
Verantwoording /Referenties
Bijlage

Vroeger reden treinen veel minder frequent, met lagere snelheid en veel minder stil dan nu het geval is. Spoorvervoer is steeds aantrekkelijker geworden, en biedt reizigers een goed alternatief voor de auto. De groei op het spoor zal blijven toenemen.

Daarnaast is tevens het wegverkeer qua hoeveelheid vele malen intensiever geworden dan decennia geleden het geval was. Ook is de diversiteit en het gewicht van typen voertuigen fors toegenomen. Onze ruimtelijke omgeving wordt steeds intensiever benut.

Overwegen zijn hierin een kwetsbare schakel. De mogelijkheid om tijdig in te grijpen bij een incident is niet zonder risico voorhanden. Daarnaast bestaan in Nederland nog steeds overwegen die niet (actief) beveiligd worden, zowel op het reizigers-/gemengd net als op de haven- en industriegebieden. Een veilige oversteeek hangt hier volledig af van een adequate inschatting van de weggebruiker. Externe factoren zoals weersomstandigheden in combinatie met hoge reïnsnelheden kunnen deze inschatting echter vertroebelen. Deze incidenten kennen op het reizigersnet helaas bijna altijd een dodelijke afloop. Daarom kunnen dergelijke niet actief beveiligde overwegen als onbeheerst worden gezien.

Overwegen zijn een zeer belangrijke factor als het gaat om veiligheid en beschikbaarheid van het spoor- en de weginfrastructuur. De aanwezigheid van overwegen is een van de belangrijkste bronnen van (dodelijke) incidenten en verstoringen op het spoor. Denk daarbij aan de onderbreking van de treindienst door overwegstoringen, (bijna-)incidenten, spoorlopers en suicides. Overwegen hebben tevens een grote invloed op de veiligheid en doorstroming van wegverkeer, denk aan een overweg in storing, of een overweg die vaak/langdurig sluit zorgt voor stilstaand verkeer. Naast economisch verlies lokt dit ook vaak gevaarlijk, risicovol gedrag uit. Daarnaast staat de aanwezigheid van een overweg op gespannen voet met gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dit brengt immers meer en/of ander verkeer op en rond de overweg met zich mee en nadelige effecten op overwegen dienen

altijd te worden gecompenseerd. Door ons zeer fijnmazig netwerk van spoor- en weginfrastructuur te midden van dichtbebouwd en intensief gebruikt gebied is het aantal belanghebbenden enorm. De overwegenopgave kan daarom alleen samen met landelijke, regionale en lokale overheden, grond-eigenaren en belanghebbenden tot uitvoering gebracht worden.

De toegenomen mobiliteit over zowel spoor als weg heeft ertoe geleid dat steeds meer overwegen de grenzen van hun capaciteit bereiken. Daarbij spelen diverse factoren een rol. Denk aan (te) intensief wegverkeer waardoor de kans toeneemt dat de overweg niet tijdig vrij is, aan intensief treinverkeer waardoor overwegen lang en/of frequent gesloten zijn, en aan bebouwing rondom de overweg wat ertoe leidt dat oplossingen soms (zeer) kostbaar en complex kunnen zijn. Het risiconiveau van overwegen neemt daardoor toe. Overwegen zijn daardoor niet alleen een kwetsbare schakel in onze infrastructuur, maar vormen ook een beperkende schakel voor gewenste mobiliteits- en ruimtelijke ontwikkelingen. Immers, iedere nadelige wijziging in het gebruik van een overweg, of dat nu aan spoor- of wegzijde is, moet conform rijksbeleid worden gecompenseerd. Voorbeeld: als een nieuwe woonwijk wordt ontwikkeld en de nieuwe vervoersbewegingen beïnvloeden het gebruik van een overweg, kan die woonwijk alleen tot ontwikkeling komen als de afgenomen overwegveiligheid afdoende is gecompenseerd.

Eenvoudige, kleinschalige maatregelen zijn steeds vaker niet meer genoeg om de afgenomen overwegveiligheid te compenseren. Datzelfde geldt voor beoogde intensiveringen in de treindienst. Deze intensivering is benodigd om aan de groeiende vervoersvraag te kunnen voldoen. Als geen extra treinen kunnen worden ingezet omdat de afgenomen overwegveiligheid niet gecompenseerd is, heeft dat direct effect op de kwaliteit van de dienstregeling, het vervoersaanbod en het comfort van de treinreiziger (o.a. zitplaatskans). En als de bereikbaarheid per trein onder druk komt te staan, kan dit een verschuivingseffect naar de auto tot gevolg hebben. Maar ook daar is sprake van congestiegevoelige trajecten en kunnen via de wegzijde negatieve effecten optreden op onder meer de overwegveiligheid. Het niet laten rijden van extra treinen verlaagt bovendien de potentiële economische

waarde van een gebied; deze wordt immers meer waard als die beter bereikbaar is per trein. Dit geldt zowel voor woon- als werkgebieden.

De urgentie van een structurele overwegenaanpak, mede als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen, is reeds tot uitdrukking gebracht middels de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 (lenW), de Aanpak Overwegen, waarin ProRail haar risicogestuurde aanpak nader uiteenzet, en de bevindingen van de OvV (o.a. rapport Overwegveiligheid. Een risicovolle kruising van belangen).

De overwegenaanpak kent gelet op haar urgentie een sterke relatie met mobiliteitsontwikkelingen. De verwachte ontwikkelingen voor de korte termijn (vanaf nu tot 2030) zijn actueel. Ook de geschetste contouren voor Toekomstbeeld OV (TBOV) 2040 laten een forse overwegenopgave zien. Vanuit verkeerskundig perspectief is middels het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 de overwegenopgave als randvoorwaardelijk benoemd voor het realiseren van veilige infrastructuur. Ook het realiseren van sterkere internationale verbindingen (versterken van de concurrentiepositie van het

spoor door snellere en robuustere verbindingen te realiseren) staan direct in relatie met het aanpakken van overwegen. Doordat het aanpakken van overwegen intensief is in termen van samenwerking, tijd en budget – in alle gevallen moet overeenstemming met derden bereikt worden – is op korte termijn een concrete invulling van de overwegenambitie noodzakelijk. .

Voor zowel weg- als spoorgerelateerde mobiliteitsontwikkelingen geldt dat deze ook significant worden beïnvloed door technologische innovaties. ProRail staat midden in de maatschappij en onderhoudt nauwe banden met kennis- en opleidingsinstanties, ingenieursbureaus, aannemers en andere opdrachtgevers in de branche. De komende decennia verwachten deskundigen branchebreed, zowel op het spoor als de weg, grote veranderingen. De gemeene deler in deze voorziene verandering is een enorme toename van het aantal zelfrijdende treinen en auto's. Deze ontwikkelingen zullen de aard van spoor-wegkruisingen beïnvloeden. Het is lastig te voorspellen wat deze innovaties zullen betekenen voor overwegen, maar het is zeer aannemelijk dat een reductie van het aantal overwegen leidt tot vereenvoudiging van dit soort vooruitgang.



5 Nadere toelichting op de structurele overwegenaanpak – ‘wat’

ProRail adviseert om de structurele overwegenaanpak tenminste tot 2030 te differentiëren naar de basisopgave en de mobiliteitsopgave. Na 2030 kan dan sprake zijn van een geïntegreerde overwegenopgave. Een risico-gestuurde benadering is in beide opgaves leidend. ProRail prioriteert binnen alle categorieën op meerdere aspecten, waaronder treinintensiteit, aanwezigheid van een station, intensiteit van het wegverkeer, de impact van storingen op de treindienst en het wegverkeer. Deze prioritering geeft tot op zekere hoogte de ruimte om differentiatie in de aanpak (in termen van tijd) toe te passen (zie verderop in dit hoofdstuk). Naast de focus op hieronder genoemde categorieën is blijvende inzet noodzakelijk op innovatie, gedragsbeïnvloeding (o.a. campagnes) en veiligheidsverhogende maatregelen rond overwegen. Hoewel duidelijk moge zijn dat ProRail maximaal wil inzetten op het opheffen van overwegen, zal deze opgave een van lange duur zijn. Het aanpakken van overwegen zal daarom ook gelijkvloerse oplossingen (blijven) bevatten, om de overwegenaanpak voldoende proportioneel te laten zijn. Per productstap, per gebied of per overweg zal dit beschouwd moeten worden. In dat opzicht is en blijft de overwegenaanpak maatwerk.

In de bijlage *Nadere duiding van het overwegenveld* worden de drie hoofd-categorieën overwegen nader toegelicht (1. niet-actief beveiligde overwegen op het reizigersnet, 2. beveiligde overwegen op het reizigersnet en 3. overwegen op haven- en industriegebieden)

Basisopgave

De basisopgave is de acute opgave die de hoogste prioriteit heeft: deze opgave is noodzakelijk om een beheerst overwegensysteem te garanderen. ProRail adviseert om in de basisopgave de volgende categorieën overwegen onder te brengen:

- Aanpakken van de resterende niet-actief beveiligde overwegen op het reizigersnet² (opheffen en in uitzonderlijke gevallen actief waarschuwen)

- Weggebruikers moeten op eigen inzicht inschatten of zij veilig het spoor kunnen oversteken. Bovendien is er in veel situaties nauwelijks handlingsruimte om in te grijpen als het gevaarlijk wordt. Dat geldt voor zowel de machinist als de weggebruiker. Deze overwegen zijn niet meer van deze tijd en moeten met spoed worden aangepakt.
- Opheffen van beveiligde overwegen op het reizigersnet waar momenteel meer dan 20 treinen per uur rijden
- Weggebruikers worden onacceptabel vaak geconfronteerd met een (langdurige en/of frequente) sluiting van een overweg. Dit leidt tot risicovolle situaties. Tevens leidt het opheffen van deze overwegen tot een robuustere dienstregeling en daarmee tot een betrouwbaarder openbaar vervoer voor de treinreiziger.
- Opheffen van beveiligde overwegen in de aanwezigheid van een station waar een beheerste situatie ook zonder mobiliteitsontwikkelingen sterk onder druk staat;
- Weggebruikers worden onacceptabel vaak geconfronteerd met complexe en ongelooftwaardige situaties: lange, gevarieerde en/of achtereenvolgende sluitingen van overwegen, de nabijheid van voorzeningen die tot risicovol gedrag of afleiding kan leiden en een complexe omgeving waarin de verkeersafwikkeling kwalitatief en kwantitatief onder druk staat.
- Opheffen van (een deel van) de suicidegevoelige overwegen.
- 60% van de suicides op het spoor vindt plaats vanaf een overweg. Naast de emotionele schade die dit voor direct betrokkenen meebrengt, heeft dit ook impact op de afwikkeling van trein- en wegverkeer. Treinverkeer ligt gemiddeld 3 uur stil na een dodelijk incident.
- Realiseren van een verbeterde veiligheids situatie voor overwegen op haven- en industriegebieden (op niveau brengen van gebruik en inrichting, en voorts inzetten op beveiligen/opheffen).
- De huidige overweginrichting is onvoldoende herkenbaar voor weggebruikers, mede in relatie tot de industriële omgeving en bijbehorend gebruik daarvan. Een inhaalslag voor deze overwegen om deze het vereiste veiligheidsniveau is noodzakelijk.

² Dit betreffen de NABO's die na realisatie van het programma NABO resterend. Dit betreffen particuliere NABO's die met name agrarisch gebruik kennen.

Mobiliteitsopgave

De mobiliteitsopgave bevat de aanpak van die overwegen die als gevolg van mobiliteitsontwikkelingen (weg en/of spoor) aangepakt moeten worden. De mobiliteitsopgave wordt in sterke mate bepaald door de impact van mobiliteitsontwikkelingen en beweegt daarin mee. De mobiliteitsopgave is allesbehalve vrijblijvend. De overwegveiligheid mag immers niet afnemen, en om een systeemsporang te realiseren, zal ook in de mobiliteitsopgave ambitieus en meer dan nu het geval gestuurd moeten worden op het reduceren van overwegen.

Binnen de mobiliteitsopgave resteren de beveiligde overwegen op het reizigersnet die niet tot de basisopgave behoren. Eenvoudig gezegd betreffen dit alle overwegen waar vanaf 2021 mobiliteitsontwikkelingen worden voorzien. De spoogerelateerde mobiliteitsontwikkelingen komen voort uit initiatieven van de landelijke en decentrale overheden, vervoerders (hoofdrailnet) en havenbedrijven. De weggerelateerde mobiliteitsontwikkelingen komen voort uit MIRT-opgaves, lokale ruimtelijke ontwikkelingen en verkeerskundige ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau.

Mobiliteitsontwikkelingen kunnen ook tot gevolg hebben dat baanvak-snelheden > 140 km/u gewenst zijn. ProRail adviseert het ministerie dringend om deze wens alleen te honoreren als alle overwegen op betreffend baanvak opgeheven zijn. De gevolgen van een incident bij dergelijke snelheden zijn wat ProRail betreft onaanvaardbaar: de impact van een botsing is groter, de kans op ontsporing van een trein is groter, de afstand waarbinnen een trein tot stilstand komt is groter, en de kans op een opvolgende botsing meteen tweede trein neemt daardoor toe.

Binnen de mobiliteitsopgave ligt de focus op:

- Opheffen van beveiligde overwegen op het reizigersnet (de hoeveelheid op te heffen overwegen is afhankelijk van de impact van de mobiliteitsontwikkeling en wordt altijd risicogestuurd benaderd);
- Opheffen van overwegen op baanvakken waar snelheden > 140 km/u gewenst zijn.

Risicogestuurde aanpak

Een risicogestuurde aanpak is de beste manier om de overwegenambitie te realiseren. Door steeds eerst de meest risicovolle overwegen aan te pakken, verlagen we de kans op incidenten en pakken we de echte (capaciteits)knelpunten aan. De resultaten van deze aanpak hebben zich in de afgelopen decennia reeds bewezen. Een risicogestuurde aanpak betekent dat de focus altijd ligt op die overwegen waar een **beheerste situatie** onder druk staat of komt te staan. Een beheerste situatie op en rond een overweg wordt bepaald door uiteenlopende factoren. Het gebrek aan een fysieke barrière - te denken valt aan niet-actief beveiligde overwegen- leiden tot situaties die niet goed te beheersen zijn. Maar ook bij beveiligde overwegen kan een beheerste situatie onder druk komen staan. Daarin spelen onder meer gedragsmatige aspecten een rol. Men vertoont sneller (bewust of onbewust) risicovol gedrag als de geloofwaardigheid van de overweg in het geding komt. Denk aan lange en/of snel opvolgende sluitingen van de overweg, afleiding in de omgeving (station, scholen, veel verkeer etc). Als mensen met hun eigen gedrag worden geconfronteerd, bijvoorbeeld middels camera-beelden, schrikken zij in de meeste gevallen erg.

Voor de bepaling van het risicoprofiel van een overweg heeft ProRail als hulpmiddel het overwegenregister ontwikkeld, dat een goede globale indicatie geeft van het risiconiveau van iedere overweg. Voor een nadere duiding van het risicoprofiel is tevens *expert judgment* noodzakelijk; de vele factoren die het risicoprofiel beïnvloeden, zijn locatie-afhankelijk en vragen om een integrale duiding die meer is dan de som der delen. Deze kennis en expertise, die zowel binnen ProRail als in de markt (weliswaar schaars) beschikbaar is, vormt de ruggegraat van een risicogestuurde aanpak. Dankzij deze kennis en expertise en de jarenlange ervaring op het gebied van overwegen, en zeker ook hun omgeving, is ProRail de partij die een volwaardig gesprekspartner is voor betrokken partijen.

Differentiëren in aanpak, kosten en gevolgen van keuzes

Hierboven zijn de basisopgave en de mobiliteitsopgave geschetst. De risicosturing die hierin wordt voorgesteld, staat wat ProRail betreft op hoofdlijnen vast. Op deze manier werken we immers gericht aan reductie van storingen en dodelijke slachtoffers en het vergroten van de capaciteit op het spoor. De variatiemogelijkheden bestaan in de termijn waarop de basisopgave wordt gerealiseerd, en in de hoeveelheid overwegen die in de mobiliteitsopgave (kunnen) worden aangepakt.

In de hieronder geschetste scenario's is afgewogen in welke mate het overwegensysteem voldoende evenwichtig en beheerst is. Het oversteken van een overweg moet op alle plaatsen in Nederland voldoende veilig zijn. Daartoe is in alle scenario's steeds het uitgangspunt dat eerst ingezet wordt op die overwegen die momenteel qua beheersbaarheid (te) sterk onder druk staan (de basisopgave). Vanaf dit startpunt kunnen volgende stappen met meer of minder vaart worden opgepakt. Dit is echter een preciaire balans. Te veel vaart betekent een onmaakbare opgave. Te weinig vaart betekent dat toekomstige mobiliteitsontwikkelingen op korte termijn ernstig in het gedrang komen. De structurele overwegenaanpak moet zowel realistisch als ambitieus zijn. Bovendien zijn er méér aspecten die van belang zijn voor een succesvolle overwegenaanpak. Deze worden benoemd in het volgende hoofdstuk.

De scenario's zijn primair beschouwd op de tijdshorizon 2030, met een doorkijk naar 2040. De tijdshorizon 2030 geeft concrete handvatten om de mobiliteitsopgave en de overwegenopgave ten opzichte van elkaar te concretiseren. Het mobiliteitsscenario voor 2040 is behulpzaam voor een doorkijk naar de verdere toekomst en geeft de geschetste scenario's belangrijke context.

De indicatieve kosten van de scenario's zijn gebaseerd op de aantallen overwegen die per categorie aangepakt moeten worden, op basis van de voorgestelde prioriteiten. In deze prioriteiten is voor de overwegen op het reizigersnet uitgegaan van opheffen; voor de overwegen op haven- en industriegebieden is uitgegaan van het gelijkvloers verbeteren van de veiligheid. De hiertoe gehanteerde indicatieve kosten zijn gebaseerd op reële indicaties. Gelijktijdig zullen deze dwarsdoornedes in de praktijk moeten worden verrijnd op enerzijds de impact van mobiliteitsontwikkelingen (twee extra treinen erbij brengt immers een andere overwegenopgave met zich mee dan zes extra treinen) en anderzijds op de werkelijk te realiseren scope.

De kostenopgaves zijn onderbouwd door de afdeling Procurement binnen ProRail. Dat levert een stabiel beeld op van de verwachte investeringen voor overwegen. Bij dit advies is een nadere toelichting op de onderbouwing van scope en kosten toegevoegd.

Hoog scenario – aanpakken huidige knelpunten en voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030 en 2040

Het hoge scenario sluit maximaal risicogestuurd aan bij de beleidsdoelstelling *O dodelijke slachtoffers en 0 storingen op en rond overwegen*. Hierin wordt de volledige basisopgave en de mobiliteitsopgave tot 2030 uitgevoerd:

- Aanpakken van alle resterende NABO's op het reizigersnet
- Opheffen van alle overwegen op baanvakken met een treintensiteit van meer dan 20 treinen per uur (inclusief mobiliteitsontwikkelingen tot 2030)
- Opheffen van de meest risicovolle overwegen nabij stations
- Waar mogelijk opheffen van overwegen als gevolg van ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen aan wegzijde
- Realiseren van een verbeterde veiligheidssituatie voor overwegen op haven- en industriegebieden
- Opheffen van suïcidegevoelige overwegen

Dit scenario bedraagt indicatief 4,5 miljard euro tot 2030; dat is vanaf 2022 een *gemiddeld* jaarlijks totaalbudget van € 563 miljoen (cofinanciering niet verrekend). Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houden we voor het hoog scenario rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 2,7 miljard (ondergrens) en € 6,2 miljard (bovengrens).

Dit scenario is het meest ambitieuze risicogestuurde scenario. De reikwijdte van de opgave zal kunnen rekenen op breed draagvlak bij diverse partijen. Dit scenario sorteert pro-actief voor op toekomstige mobiliteitsontwikkelingen (zowel 2030 als 2040) en het opheffen van de huidige knelpunten. Evenwel kent dit scenario de keerzijde dat dit een zodanig fors budget vraagt dat dit scenario niet maakbaar zal blijken te zijn. Dat heeft vooral te maken met de veelheid aan overeenstemmingen die bereikt zal moeten worden, de krapte in capaciteit binnen de markt (ook gelet op de toenemende brede spoorse productievraag richting markt) en de te forse hinder die deze werkzaamheden zal meebrengen voor de reiziger.

ProRail adviseert daarom negatief over dit scenario: deze opgave is tot 2030 niet maakbaar.

Middenscenario – aanpakken huidige knelpunten, voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030 en deels op 2040

Het middenscenario sluit in voldoende mate aan bij de risicogestuurde aanpak door het grootste deel van de basisopgave intact te laten, sorteert voldoende voor op de mobiliteitsontwikkelingen tot 2030 maar doet dat beperkt richting 2040 (conform prognose TBOV):

- Aanpakken van alle resterende NABO's op het reizigersnet
- Opheffen van een *deel* van de overwegen op baanvakken met een treintensiteit van meer dan 20 treinen per uur
- Opheffen van een *deel* van de meest risicovolle overwegen nabij stations
- Waar mogelijk opheffen van overwegen als gevolg van ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen aan wegzijde
- Realiseren van een verbeterde veiligheidssituatie voor overwegen op haven- en industriegebieden

Dit scenario bedraagt circa € 1,8 miljard; dat is vanaf 2022 een *gemiddeld* jaarlijks totaalbudget van € 225 miljoen (cofinanciering niet verrekend). Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houden we voor het middenscenario rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 1,1 miljard (ondergrens) en € 2,5 miljard (bovengrens).

Voordeel van dit scenario is dat de risicogestuurde benadering voldoende intact blijft. Dit scenario sorteert daarnaast voldoende voor op mobiliteitsontwikkelingen tot 2030. Evenwel ontstaat vanaf 2030 tot 2040 een boeg golf aan op te heffen overwegen op baanvakken die als gevolg van TBOV drukbereden zullen worden. Hierop wordt in dit scenario niet voldoende geanticipeerd. Nadere besluitvorming ten aanzien van de concretisering van TBOV2040 moet leiden tot een nauwkeuriger prognose voor de aan te pakken overwegen richting 2040. De maakbaarheid van het middenscenario staat eveneens onder druk, gelet op de brede toenemende spoorse opgave die naast benodigde budgetten ook druk legt op (schaarse) capaciteit in de markt en in hinder voor reizigers.

ProRail adviseert dit scenario nader door te rekenen op de spoorse,

sectorbrede maakbaarheidsopgave. Zij is tot die tijd behoudend waar het gaat om de maakbaarheid, maar is tevens van mening dat dit scenario het minimaal noodzakelijke scenario is voor uitvoering van de overwegenopgave.

Laag scenario – deels aanpakken huidige knelpunten en zeer beperkt voorsorteren op mobiliteitsontwikkelingen 2030

Het lage scenario borgt dat in 2030 een deel van de basisopgave is uitgevoerd en zeer beperkt wordt voorgesorteerd op mobiliteitsontwikkelingen in 2030. In dit scenario wordt niet voorgesorteerd op mobiliteitsontwikkelingen in 2040.

- Aanpakken van een *groot deel* van de resterende NABO's op het reizigersnet
- Opheffen van een *zeer beperkt deel* van de overwegen op baanvakken met een treintensiteit van meer dan 20 treinen per uur
- Opheffen van een *zeer beperkt deel* van de meest risicovolle overwegen nabij stations
- Waar mogelijk opheffen van overwegen als gevolg van ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen aan wegzijde
- Realiseren van een verbeterde veiligheidssituatie voor ongeveer *de helft* van de overwegen op haven- en industriegebieden

Dit scenario bedraagt circa € 1,1 miljard; dat is vanaf 2022 een *gemiddeld* jaarlijks totaalbudget van € 138 miljoen (cofinanciering niet verrekend). Verdere uitwerking van de scope per locatie kan van grote invloed zijn op het kostenniveau. Daarom houden we voor het laag scenario rekening met een bandbreedte, variërend tussen € 0,7 miljard (ondergrens) en € 1,5 miljard (bovengrens).

Binnen dit scenario vindt in de kern nog steeds een risicogestuurde benadering plaats. Evenwel wordt de basisopgave slechts voor een beperkt deel uitgevoerd. Dat betekent dat de knelpunten in de basisopgave onderdeel gaan worden van mobiliteitsontwikkelingen. Door bestaande knelpunten onvoldoende op te lossen zullen elementen in de mobiliteitsopgave onhaalbaar blijven. Beleidsdoelen op het gebied van overwegen (stand-stilprincipe³ en ambitie naar 0 dodelijke slachtoffers en 0 verstorings) dreigen in dit scenario onvoldoende ingevuld te worden. Bovendien wordt in dit scenario zeer beperkt ruimte geboden aan het opheffen van beveiligde overwegen waardoor ook decentrale samenwerking onder druk zal komen te staan.

³ Stand-stilprincipe: de overwegveiligheid mag niet afnemen als gevolg van ontwikkelingen.

6 De maakbaarheid van de overwegenopgave – ‘hoe’

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management-samenvatting
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage

De overwegenaanpak: draagvlak en draagkracht als succesfactoren

- De bereidheid en kansrijkheid tot het aanpakken van overwegen hangt op centraal niveau af van meerdere factoren. Enkele daarvan zijn:
 - De maaswijdte van overwegen: sommige gemeenten kunnen zonder problemen meerdere overwegen sluiten terwijl een andere gemeente dan gelijk een bereikbaarheidsprobleem heeft. Hierdoor zijn overwegopgaves per gemeente heel verschillend.
 - Meerdere provincies (maar niet alle) zijn evenals het rijk concessieverlener (decentrale lijnen). Daarnaast zien we dat sommige provincies zeer ambitieus zijn op het gebied van overwegen, en andere daar ver achter blijven. Deze aspecten bepalen de mate van betrokkenheid van provincies. Dit is direct merkbaar in de decentrale financierbaarheid van opgaves.
 - De financiële draagkracht van gemeenten loopt sterk uiteen. Een gemeente die financieel weinig draagkrachtig is maar wel een risicovolle overweg in haar gemeente heeft, zal daarin weinig kunnen betekenen. Dit kan een belemmering vormen voor de realisatie van de overwegenopgave.
 - De besluitvorming van decentrale overheden ten aanzien van overwegen is vaak onderdeel van bredere besluitvorming, bijvoorbeeld ruimtelijke en verkeerskundige ontwikkelingen. Enerzijds is het daarom belangrijk om kansen te benutten, anderzijds kan besluitvorming daardoor vertraging oplopen.

De betrokkenheid van decentrale overheden kan gekarakteriseerd worden in termen van willen (bereidheid en ambitie tonen), kunnen (financieel draagkrachtig zijn) en moeten (als wegbeheerder of concessieverlener aan de lat staan voor het compenseren van de afgenomen overwegveiligheid). Om de handen samen ineen te slaan, is het van belang dat de bereidheid en ambitie van decentrale partijen (h)erkend wordt, dat er ruimte wordt gezocht als er gebrek aan financiële draagkracht is, en dat decentrale overheden in de rol van concessieverlener of wegbeheerder een structurele verbetering van

overwegen nastreven. In de risicogestuude, structurele aanpak is het van belang dat deze elementen zorgvuldig ten opzichte van elkaar worden afgewogen.

Daartoe adviseert ProRail om te komen tot standaard cofinancieringsafspraken voor **alle** beveiligde overwegen. Op dit moment ontbreekt deze uniformiteit. Om de basisopgave voldoende vlot uit te voeren, zou voor de aanpak van beveiligde overwegen in de basisopgave (substantieel) lagere cofinanciering van decentrale overheden verwacht moeten worden. In de mobiliteitsopgave ligt een meer gelijke verdeling, of een verdeling op basis van belangen voor de hand. Hiertoe kunnen ook ervaringen uit andere landen benut worden (Benchmark studie overwegen in Europa).

Ook Europese subsidies kunnen eraan bijdragen de overwegenopgave verder haalbaar te maken. In de overwegenaanpak kan hier een accent gelegd worden.

Tot slot adviseert ProRail om in de besteding van structurele rijksmiddelen voor overwegen voldoende flexibiliteit in te bouwen: zowel de maakbaarheid van de spoorse opgave en de te bereiken overeenstemming met derde partijen vraagt om met structurele rijksmiddelen maatwerk te kunnen leveren. ProRail adviseert het ministerie daarom om structureel rijksmiddelen voor overwegen beschikbaar te stellen dat ProRail op basis van risicosturing, energie bij en overeenstemming met derde partijen en de spoorse maakbaarheid (minimaliseren hinder voor de reiziger) gericht inzet.

Investeren in overwegen moet beloond worden

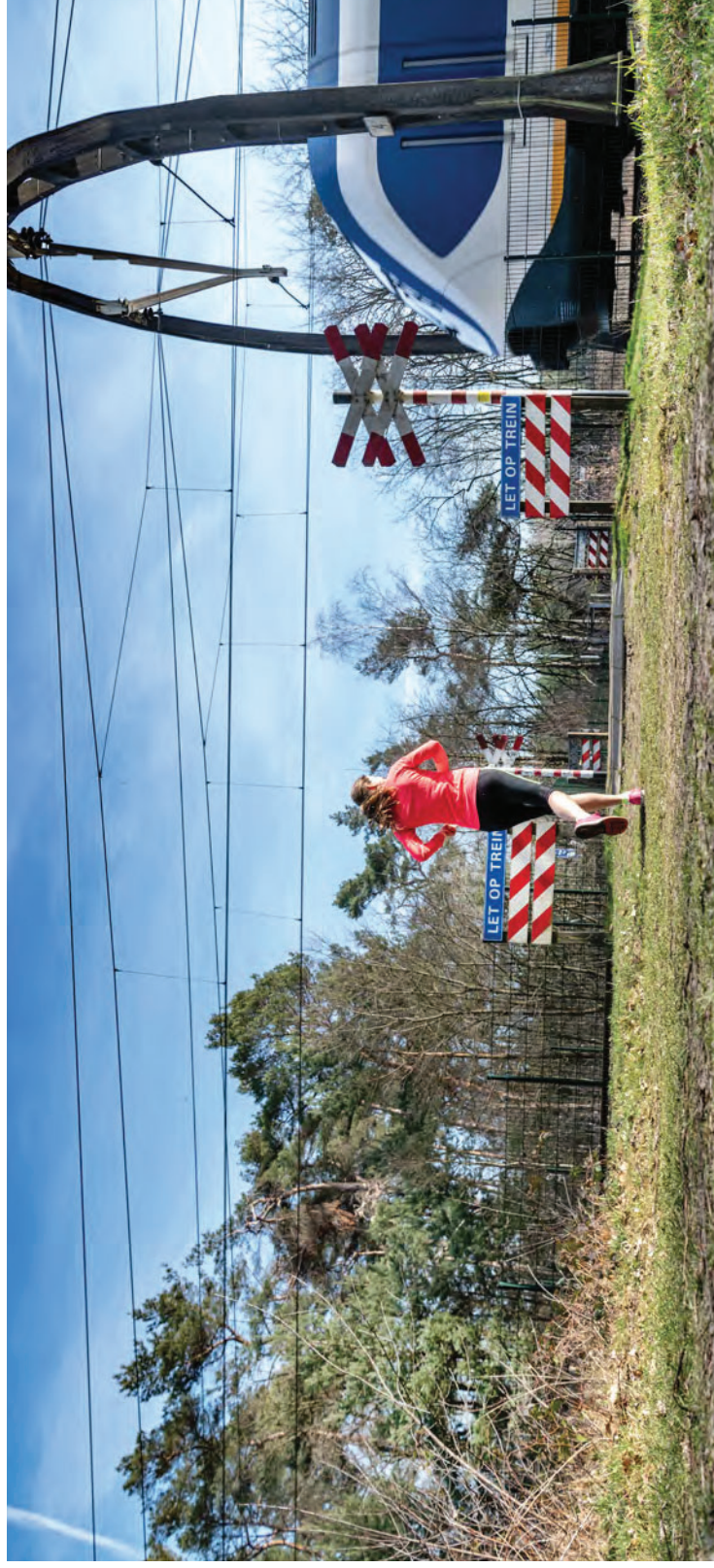
Het opheffen en verbeteren van overwegen is op dit moment gescheiden in verbeteropgaves (via huidige programma's LVO en NABO) en compensatieopgaves (als gevolg van landelijke mobiliteitsontwikkelingen, bijvoorbeeld

PHS, MLT, TBOV). ProRail adviseert deze scheiding op te heffen. Deze scheiding werkt in de praktijk belemmerend en frustrerend: verbeteropgaves (bijvoorbeeld via LVO) mogen niet als compensatieopgave worden gezien, en compensatieopgaves worden gelet op de kosten vaak tot een minimum beperkt. ProRail ziet ditzelfde mechanisme bij decentrale overheden optreden: steeds vaker nemen zij pas initiatief als zij aan de lat staan voor een compensatieopgave (bijvoorbeeld: op het moment een regionale concessieverlener meer treinen wil laten rijden). Initiatieven om overwegen aan te pakken moeten echter niet afhankelijk zijn van dergelijke impulsen. ProRail zal daarom een systeem ontwikkelen waarin gerealiseerde verbeteringen voor een bepaalde periode kunnen gelden als 'wisselgeld' voor een volgende productstap. De borging dat de overwegveiligheid niet verslechtert (stand-stillprincipe) vormt de ondergrens van dit systeem. Aan het ministerie adviseert ProRail om in structurele rijksmiddelen voor overwegen geen scheiding aan te brengen in verbeteropgaves en compensatieopgaves.

Gebiedsgericht werken

Een gebiedsgerichte en corridorwijze aanpak van overwegen leidt tot optimalisaties. Op deze manier werken we gericht aan robuuste en kosten-effectieve oplossingen: door het gehele verkeerskundig systeem te beschouwen realiseren we kosteneffectievere en robuustere oplossingen dan het oplossen van een individueel knelpunt. Een gerichte focus per corridor leidt er bovendien toe dat we direct bijdragen aan de reductie van storingen op dat baanvak.

Door naar het gehele overwegensysteem in een gebied te kijken, kan gewerkt worden aan een totaal aanpak van alle overwegen binnen een gemeente en wellicht ook over gemeentegrenzen heen. Op die manier kan een pakketafpraak met decentrale overheden gemaakt en gefinancierd worden, die toekomstvast is en door alle partijen gedragen wordt. De ervaring van ProRail met gebiedsgericht werken leert dat de businesscase bij een gebiedsgerichte aanpak gunstiger is dan wanneer overwegen individueel



Inhoud

1
Inleiding
en leeswijzer

2
Management-
samenvatting

3
Factsheet

4
'Waarom?'

5
'Wat'

6
'Hoe'

Verantwoording
/Referenties

Bijlage



aangepakt worden. Evenwel vraagt een pakketafpraak vaak een forse investering van decentrale overheden. Het is niet altijd realistisch te verwachten dat dat budget daadwerkelijk en in één keer beschikbaar komt. Om die reden adviseert ProRail om voor dergelijke pakketafspraken tot financieringsconstructies/-afspraken te komen die haalbaar zijn voor alle partijen. Denk aan voorfinanciering, garantstelling, fasering in financieringsafspraken en/of een overwegentfonds.

Faseren en prioriteren ten opzichte van de gehele spoorse opgave

Voor het spoorse deel van de overwegenopgave is de beschikbaarheid van capaciteit in de markt, het minimaliseren van hinder voor de treinreizigers – denk aan het verrichten van andere spoorse werkzaamheden en de omvang van de gehele spoorse opgave medebepalend in de vraag in welke mate de overwegenopgave gerealiseerd kan worden. De overwegenopgave zal door ProRail daarom in nauwe samenhang met andere spoorse opgaves en werkzaamheden beschouwd worden. ProRail heeft haar overwegenorganisatie hierop ingericht, zodat integrale programmering kan plaatsvinden. Dit jaar zal benut worden om deze overwegenorganisatie volledig geïmplementeerd te hebben. Het benutten van kansen staat daarin centraal: we kunnen werk met werk maken in de mobiliteitsopgave, in het meebewegen op ruimtelijke plannen, in de uitvoering van werkzaamheden en in de besteding van structurele rijksmiddelen.

Tegelijkertijd staan we als spoorsector voor een grote opgave om de groei en ontwikkelingen op het spoor te faciliteren. Wanneer we deze groei en ontwikkelingen stuk voor stuk blijven beschouwen, dan leidt dit tot een onmaakbaar totaal. Ook het maximaal inzetten op werk-met-werk-maken verandert dat niet. Kritisch in de maakbaarheid van deze brede opgave raakt onder meer menselijke en kritische capaciteit en het voldoen aan gestelde normen ten aanzien van maximale hinder voor reizigers en goederen. Voor de overwegenopgave speelt tevens het bereiken van overeenstemming met derde partijen een cruciale rol.

Om binnen de beschikbare kaders zoveel mogelijk waarde toe te voegen, is een (sectorbrede) integrale aanpak nodig. De gesprekken hierover zijn opgestart. De maakbaarheid van de overwegenopgave moet afgewogen worden binnen de totale opgave van de sector.

Organisatorische en beleidsmatige aandachtspunten

De overwegengave kent raakvlakken met diverse maatschappelijke thema's. Het bundelen van doelen is gewenst, onder meer op het gebied van mobiliteit, veiligheid, suïcidepreventie, economische, ruimtelijke en agrarische ontwikkelingen. Daarin is actieve regie van het ministerie benodigd.

ProRail adviseert het ministerie daarnaast om rijksmiddelen te bundelen die vanuit mobiliteitsontwikkeling nodig zijn voor de aanpak van overwegen.

Momenteel zijn die middelen verdeeld over meerdere programma's, waaronder in ieder geval PHS, TBOV, MLT en LVO. De integrale samenhang en sturing ten opzichte van de overwegenopgave wordt daardoor bemoeilijkt.

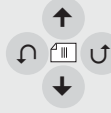
De komst van ERTMS bevat ook kansen voor de overwegen. Dichtliggende van overwegen zullen worden verkort, wat tot een geloofwaardiger en daarvoor veiliger situatie leidt bij weggebruikers. Daarnaast zien we kansen om nieuwe producten zoals de oversteekhulp, de afteller, en andere toekomstige ontwikkelingen eenvoudiger en daardoor goedkoper te realiseren. ProRail heeft reeds de verbinding gezocht met ERTMS om deze synergiekansen te realiseren.

Daarnaast bestaan synergiekansen met de programma's Toegankelijkheid (van stations) en Suïcidepreventie. Veel overwegen bevinden zich in de nabijheid van stations. Een integrale benadering van de kansen die dit met zich meebrengt (toegankelijk maken van stations, het vergroten van capaciteit op of naar perrons en/of het opheffen van stationsoverpaden) draagt eraan bij dat met de inzet van structurele rijksmiddelen meer doelen ineen kunnen worden gerealiseerd.

Suïcidepreventie kent een direct raakvlak met de overwegenopgave, aangezien een groot deel van de suïcides op het spoor op of vanaf een overweg plaatsvindt. Zeker als deze overwegen kritiek zijn voor een robuuste dienstregeling of deze overwegen gelijktijdig met andere risicovolle overwegen kunnen worden aangepakt, kan ook hier voor een meervoudig doel winst worden behaald. Tevens is er een raakvlak met de Landelijke Agenda Suïcidepreventie, dat o.a. als doelstelling heeft om toegang tot dodelijke middelen te beperken.

De Tunnelalliantie is een beproefde succesvolle werkwijze binnen ProRail waarin decentrale overheden hun sturende rol nemen en ProRail samen met de markt haar kennis en ervaring deelt ten behoeve van het realiseren van

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Feitsteek
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage

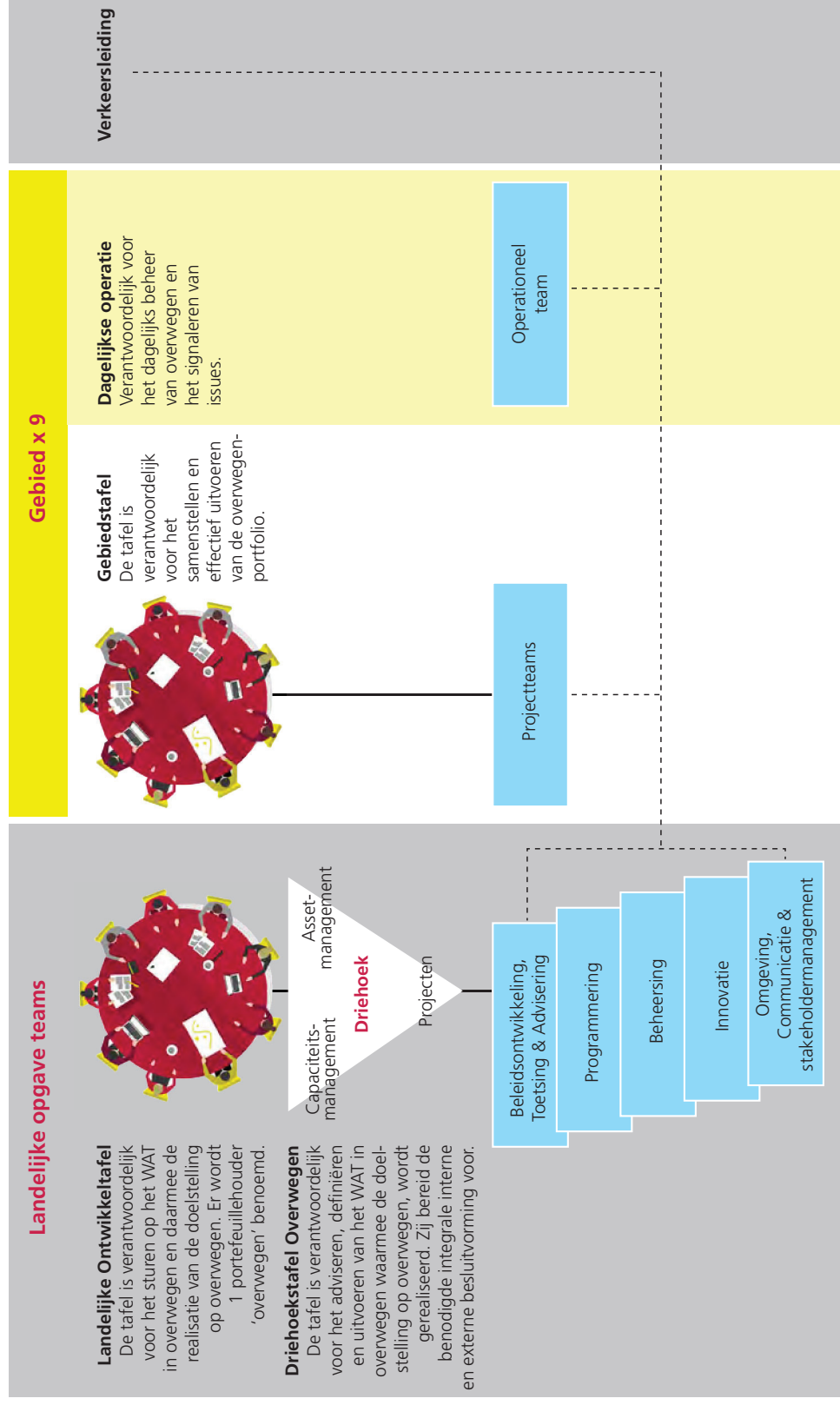


onderdoorgangen. Het voortzetten van de goede samenwerking met de Tunnelalliantie zorgt voor maximaal rendement van deze beproefde werkwijze en borgt continuïteit in samenwerking met de markt.

-ontwikkeling en uitvoering van programma's borgt. In deze organisatievorm is in het bijzonder aandacht voor advisering en toetsing, uitvoering en implementatie van beleid, innovatie, omgeving, programmering en programmabeheersing.

ProRail heeft reeds een integraal werkende overwegenorganisatie opgericht, die een nauwe samenhang tussen de mobiliteitsopgave, assetbeheer en

Globaal ziet de overwegenorganisatie er als volgt uit:



Veiligheid onderzoek, (trend)analyse, inspecties & advies

Verantwoording/referenties

- Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020/2025
- OvV-rapportage, Overwegveiligheid. Een risicovolle kruising van belangen, 26 juli 2018
- Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030
- KiM Rapport Kerncijfers Mobiliteit 2020
- KiM, Mobiliteitsbeeld 2019
- Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer
- Aanpak Overwegen, Visie, beleid, doelstellingen en werkwijze in het werkveld overwegen, januari 2020, ProRail
- TBOV Ontwikkelagenda
- Benchmark studie overwegen in Europa, Ministerie IenW, 19 november 2020

Inhoud

1
Inleiding
en leeswijzer

2
Management-
samenvatting

3
Factsheet

4
'Waarom?'

5
'Wat'

6
'Hoe'

Verantwoording
/Referenties

Bijlage



Bijlage Nadere duiding van het overwegenveld

Aanpak onbeveiligde overwegen op het reizigersnet (basisopgave)

Na afronding van het huidige programma NABO resteren nog circa 150 particuliere (veelal agrarische) NABO's op het reizigersnet. Weggebruikers moeten op eigen inzicht inschatten of zij veilig het spoor kunnen oversteken. Bovendien is er in veel situaties nauwelijks handelingsruimte om in te grijpen als het gevaarlijk wordt. Dat geldt voor zowel de machinist als de weggebruiker. De afgelopen decennia zijn door ProRail al diverse landbouwoverwegen opgeheven (veelal via PWO). Deze onbeveiligde overwegen heffen we bij voorkeur op; beveiligen is alleen een optie als geen alternatieven voorhanden zijn en de baanvakintensiteit en -snelheid laag is. ProRail adviseert om de resterende NABO's op het reizigersnet met spoed aan te pakken. Daarbij merkt ProRail op dat het verkrijgen van overeenstemming met eigenaren zowel de doorlooptijd als de budgetomvang beïnvloedt. De aanwijsbevoegdheid die het ministerie momenteel in voorbereiding heeft, is

noodzakelijk om voldoende tempo te maken. Een gezamenlijk gedragen aanpak tussen rijk, ProRail en betrokken partijen is noodzakelijk. ProRail streeft ernaar om deze agrarische NABO's in 2030 grotendeels of geheel te hebben aangepakt, en steeds voorafgaand aan eventuele intensivering van de treindienst.

Aanpak beveiligde overwegen op het reizigersnet (basis- en mobiliteitsopgave)

Het aanpakken, bij voorkeur door opheffen, van deze overwegen is complex en noodzakelijk. De complexiteit is gelegen in de combinatie van de hoeveelheid treinen, de frequente en vaak wisselende sluitingsduur van deze overwegen, de veelal dichtbebouwde omgeving rond de overweg en het vaak intensieve wegverkeer. Daarom is interdisciplinaire samenwerking met



Inhoud

1
Inleiding
en leeswijzer

2
Management-
samenvatting

3
Factsheet

4
'Waarom?'

5
'Wat'

6
'Hoe'

Verantwoording
/Referenties

Bijlage



betrokken partijen nodig. De noodzaak is gelegen in het realiseren van een robuust, veilig en betrouwbaar spoor- en wegennetwerk en het voorkomen dat het risicoprofiel van deze overwegen als gevolg van mobiliteitsontwikkelingen leidt tot onbeheerste situaties. Het is daarom noodzakelijk dat deze overwegen tijdig worden aangepakt, bij voorkeur door middel van opheffen.

Door overwegen op drukbereiden baanvakken met prioriteit op te heffen, garanderen we beheerste situaties en wordt geïnvesteerd in overwegvrije baanvakken. Naast verhoging van de veiligheid wordt hiermee ook ruimte geboden tot robuustere dienstregelingen, het verhogen van baanvak-snelheden en het intensiveren of wijzigen van treindiensten;

Het opheffen van suicidehotspots (basisopgave). Overwegen vormen in 60% van de suicides op het spoor de toegang tot het spoor. Opheffen van de overweg (inclusief het over voldoende lengte afschermen van het spoor) betekent dat, naast het voorkomen van suicide op het spoor, geïnvesteerd wordt in een betrouwbaarder spoorproduct en lagere economische, operationele en maatschappelijke kosten;

We acteren proactief op toekomstige mobiliteitsgroei aan spoor- en wegzijde en continueren we ook hier onze landelijk dekkende samenwerking met decentrale partners. Een integrale werkwijze die recht doet aan lokale, regionale én landelijke belangen blijft noodzakelijk. Deze categorie overwegen is immers een omvangrijke en een complexe categorie binnen het overwegen-veld: de omgeving is dynamisch maar de werking van de overweg blijft statisch. De inrichting van de overweg sluit daarom in veel gevallen niet meer aan bij het huidige gebruik. Naast adequate risicosturing is het zeker binnen deze categorie noodzakelijk om ook kansen op decentraal niveau te benutten.

Aanpak onbeveiligde overwegen op haven- en industriegebieden (basisopgave)

De dynamiek ten aanzien van spoor- en wegverkeer op haven- en industrie-sporen wijkt af van die op het gemengd spoorwegnet. Het wegverkeer is vaak groot, zwaar, lang, traag en hoog. De omgeving is robuust, groot in omvang en er is veel afleiding binnen en vanuit deze omgeving. Ook kent de bestemming voor het wegverkeer vaak een industriële grondslag. De huidige overweginrichting valt in het niet binnen deze omgeving en dient verbeterd

te worden. Bovendien ontbreekt veelal een centrale treinbeveiliging. Machinisten moeten daarom op zicht rijden. Dit vergroot de taakcomplexiteit van de machinist. De uitstraling van overwegen op haven- en industriegebieden is bovendien niet uniform. Dit gaat ten koste van de herkenbaarheid van de overweg voor de weggebruiker.

Havenbedrijven geven gronden uit aan bedrijven en daarbij hoort bereikbaarheid. Havenbedrijven leggen dan ook vaak spoor aansluitingen aan, op gronden die eigendom van hen zijn. Daarin worden vaak overwegen gerealiseerd om het bedrijf ook per weg bereikbaar te laten zijn. Dit leidt bij wijziging van grondposities met enige regelmaat tot vraagstukken rond de aanleg, beveiliging en financiering van overwegen. Deze situaties vragen gezamenlijke inspanningen en afspraken om veilige situaties op overwegen in deze gebieden te garanderen.

Bij ontwikkeling van de havengebieden (ruimtelijk en verkeerskundig) en/of het goederenvervoer is het noodzakelijk dat de overwegveiligheid geborgd en verbeterd is. Naast groei staan ook aspecten als duurzaamheid, veiligheid, nieuwe diensten en producten op de agenda's van havenbedrijven.

De huidige en toekomstige bereikbaarheid, gebiedsontwikkeling, bedienconcepten van en naar spoor aansluitingen en stamlijnen, leefbaarheid en veiligheid over spoor en weg en haar omgeving is daarin van belang.

De risicosturing voor deze overwegen vraagt een andere aanpak dan die op het reizigersnet. Binnen haven- en industriegebieden differentiëren we overwegen naar toevoerlijnen, voedende spoortakken en de spoortakken/aansluitingen. Qua functie zijn deze vergelijkbaar met respectievelijk de aorta, de slagaders en haarvaten. Voorts prioriteren we hierbinnen op respectievelijk gevaarlijke stoffen, openbaar gebruik en bedrijfsaansluitingen.

ProRail adviseert de borging en verbetering van de overwegveiligheid op haven- en industriegebieden in twee stappen te realiseren. Daarbij is steeds een generieke aanpak nodig, ongeacht eigenaarschap van de betreffende overweg.

De eerste stap betreft het verder in orde maken van de passieve beveiliging van deze overwegen. Overwegen op haven- en industriegebieden kennen op dit moment geen uniforme uitstraling en uitrusting. Bovendien laat de herkenbaarheid van deze overwegen te wensen over. Een robuuste inventarisatie van de stand van zaken per overweg en de wensen van de havenbedrijven voor elk haven- en industriegebied is daartoe noodzakelijk.

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Managementsamenvatting
3 Feitcheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



De tweede stap betreft het gefaseerd en risicogestuurd actief beveiligen en indien mogelijk het opheffen van overwegen op haven- en industriegebieden. ProRail onderzoekt momenteel welke oplossingen voor dit toepassingsgebied het meest geschikt is.

Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Management- samenvatting
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



Inhoud
1 Inleiding en leeswijzer
2 Samenvatting Advies
3 Factsheet
4 'Waarom?'
5 'Wat'
6 'Hoe'
Verantwoording /Referenties
Bijlage



ProRail

Verbindt. Verbetert. Verduurzaamt.