



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Doel, uitgangspunten en aanpak



Programmaplan Landelijk Verbeterprogramma Overwegen

Doel, uitgangspunten en aanpak

Inhoud

	Samenvatting	6
1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Doel van dit document	10
2	Doel, uitgangspunten en financiering	11
2.1	Doel	11
2.2	Uitgangspunten	11
2.3	Financiering	12
3	Resultaten voorbereidingsfase	13
4	Aanpak LVO	15
4.1	Een drieledige aanpak	15
4.2	Vernieuwende aanpak in samenwerking	15
4.3	Generieke maatregelen	17
4.3.1	Algemeen	17
4.3.2	Aandachtsgebieden voor verder onderzoek	17
4.4	Specifieke aanpak van projecten	18
4.4.1	De scope van de specifieke LVO overwegprojecten	19
4.4.2	Fasering in tranches	19
4.4.3	De eerste tranche	20
4.4.4	De tweede en volgende tranches	20
4.4.5	Fasering per tranche	20
4.5	Leren en consolideren	23
5	Organisatie en omgeving	25
5.1	Organisatie	25
5.2	Relatie met andere overwegprogramma's	25
5.3	Communicatie	26

Samenvatting

Het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (hierna: het LVO) geeft invulling aan het regeerakkoord Rutte II om het aantal incidenten rond overwegen te verminderen. Het LVO heeft een nieuwe aanpak voor ogen. Samen met decentrale overheden, spoor- en wegbeheerders en andere betrokken partijen wil het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) zoeken naar slimme en vernieuwende maatregelen om de veiligheid en doorstroming op overwegen verder te verbeteren. Een gezamenlijke aanpak vanuit een breder perspectief: gebiedsgericht, met zowel aandacht voor het spoor- als het wegverkeer in een bredere ruimtelijke context. Uitgangspunt is een lerende organisatie, waarbij kennisuitwisseling en innovatie een belangrijke plek krijgen. Het LVO beoogt tevens een platform te zijn voor nieuwe ontwikkelingen en het uitwisselen van kennis. Dit vraagt een andere benadering door partijen met meer samenwerking en samenhang en meer betrokkenheid van alle betrokken doelgroepen.

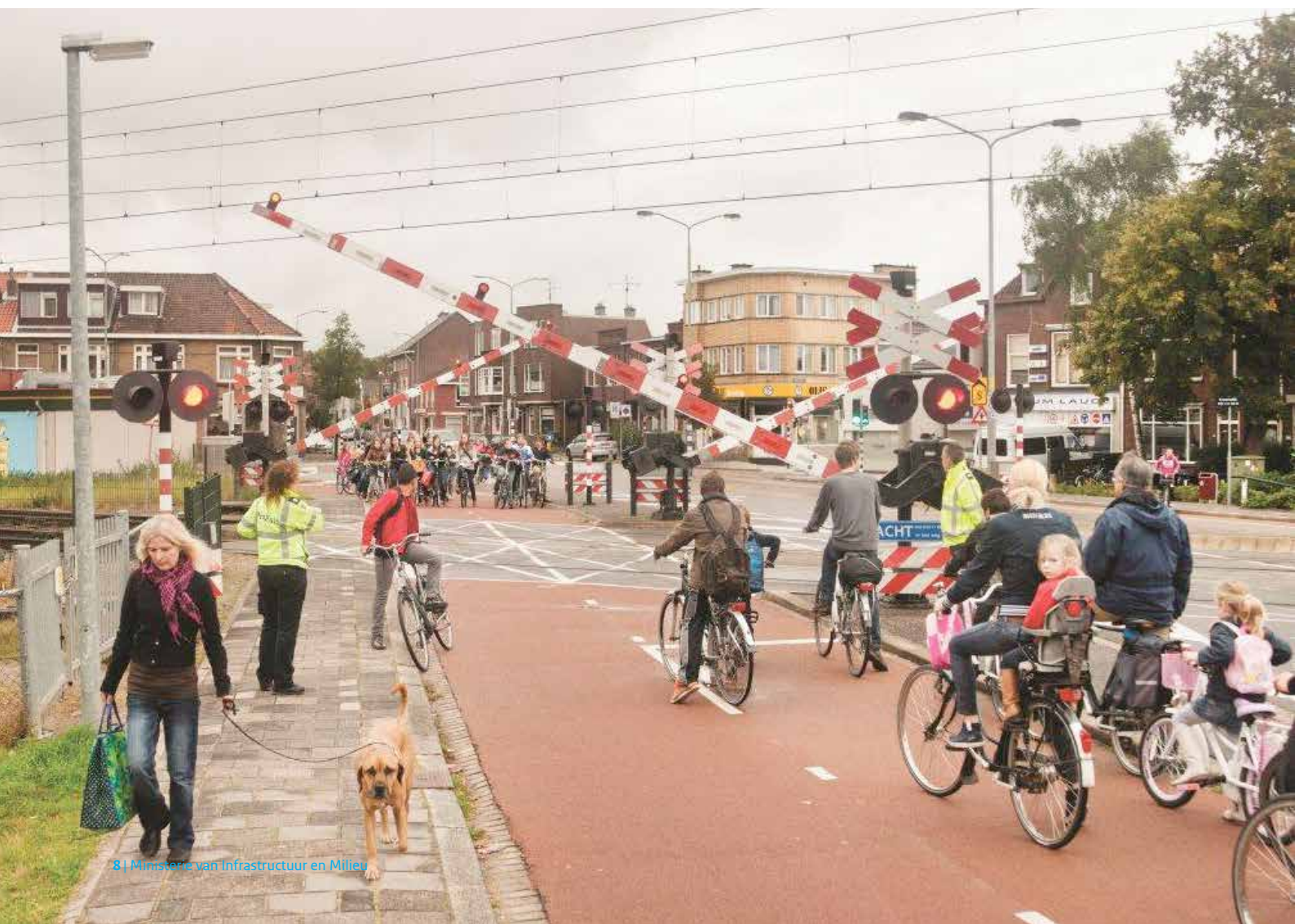
Het doel van het LVO is het bevorderen van veilige en vlotte doorstroming van wegverkeer en treinen op overwegen door middel van innovatieve kosteneffectieve maatregelen, zodat het aantal incidenten of de kans daarop aantoonbaar vermindert. Uitgangspunt is om maatregelen in cofinanciering te realiseren. In de begroting van IenM is daartoe tot 2028 in totaal € 200 miljoen opgenomen. Met de beoogde cofinanciering door decentrale overheden is het de ambitie om verbetermaatregelen te treffen in de orde van grootte van € 400 miljoen. Het LVO is uitdrukkelijk geen subsidie- of financieringsprogramma, maar een gezamenlijke verbeteropgave.

Het LVO kent een driedelige aanpak. Ten eerste richt het LVO zich op het ontwikkelen en verankeren van een vernieuwende aanpak, ten tweede op generieke maatregelen voor zoveel mogelijk overwegen en ten derde op specifieke lokale maatregelen. De vernieuwende aanpak vraagt een andere benadering van knelpunten met meer samenwerking en samenhang, meer betrokkenheid van alle betrokken doelgroepen, het inslaan en bewandelen van nieuwe wegen en het benutten en het aanboren van nuttige kennis en ervaring. Deze aanpak sluit aan bij de nieuwe koers van IenM ten aanzien van maatregelen gericht op mobiliteitsverbetering en de ervaringen die met het programma Beter Benutten zijn opgedaan.

Vanuit kosteneffectiviteit streeft het LVO naar zoveel mogelijk generieke maatregelen, waarbij veiligheid en doorstroming op zoveel mogelijk overwegen worden verbeterd. Tot op heden hebben alle partijen zich vooral ingespannen om vanuit hun eigen scope en verantwoordelijkheden de overwegen te verbeteren. Er is daarmee al veel bereikt. Om nog meer te bereiken is een volgende stap nodig met meer verbinding van en samenwerking tussen betrokken partijen. Daartoe start IenM een LVO denktank. De gezamenlijk nader te verkennen en uit te diepen velden betreffen in ieder geval incidentenanalyse, gedragsbeïnvloeding, voorschriften en procedures en in algemene zin de samenwerking tussen beheerders en beleidsmakers. Daarnaast zal in het kader van het LVO worden bekeken welke maatregelen ter verkorting van de dichtlijgtijden (= sluitingstijden) van overwegen gerealiseerd kunnen worden. Er zal waar mogelijk in 2014 in één of meerdere specifieke gevallen een pilot starten om te kijken of hiermee op korte termijn resultaten te behalen zijn. Daarnaast starten er specifieke projecten voor overwegen met een hoog verbeterpotentieel waar maatwerk vereist is. Voor deze specifieke projecten geldt een jaarlijkse tranchewijze aanpak.

In 2014 start de eerste tranche met enkele in overleg met de regio's geselecteerde overwegen met een hoog verbeterpotentieel die *en* voldoen aan de selectiecriteria voor het LVO *en* al in een zodanig gevorderd stadium zijn dat er snel resultaten behaald kunnen worden. Bij deze tranche is sprake van een overgang van de meer klassieke aanpak naar de beoogde vernieuwende LVO-aanpak.

Het intakeproces voor de tweede tranche start in de zomer van 2014. Aanmelding van potentiële overwegen voor deze tranche dient bij voorkeur via de betrokken provincie / stadsregio te lopen. In het onderhavige programmaplan LVO is aangegeven waaraan een aanvraag dient te voldoen. De intakefase richt zich op het verkrijgen van een gedeelde probleemanalyse en een gedeeld beeld over mogelijke oplossingsrichtingen. In dit proces ligt meerwaarde in een coördinerende rol voor de provincies en stadsregio's in verband met een goede regionale belangenafweging tussen de mogelijke projecten. Het is aan de decentrale overheden om die rol op te pakken en verder in te vullen. De definitieve keuze en vulling van de tweede en volgende tranches zal zo veel mogelijk in samenspraak met de decentrale overheden worden vastgelegd in de jaarlijkse najaarsoverleggen over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, hierna: het MIRT. De verdere uitwerking van de tweede tranche start vervolgens begin 2015. De intentie is om de volgende jaren steeds in juli een nieuwe tranche te starten. Deze aanpak zal gedurende het programma worden geëvalueerd en waar nodig aangepast.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Veiligheid en betrouwbaarheid van het spoor hebben voor het kabinet hoge prioriteit. In de Derde Kadernota Railveiligheid is als veiligheidsdoelstelling ‘permanente verbetering’ opgenomen.¹ Het Regeerakkoord (Rutte II) bevat de opgave dat er een verbeterprogramma komt om het aantal overwegincidenten te verminderen. Met het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen, hierna het LVO, geeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, hierna IenM, in samenwerking met ProRail en decentrale overheden en andere betrokken partijen uitvoering aan die opgave.²

Elk incident heeft een grote impact op de omgeving en de samenleving. De afgelopen jaren zijn diverse verbeteringen aan overweginfrastructuur gerealiseerd. Het aantal incidenten op overwegen is gedaald van meer dan 90 in 2000 naar ca. 50 in 2012. Er bestaan in Nederland in principe geen onveilige spoorwegovergangen. Een onveilige overweg wordt direct aangepakt. Toch vallen de meeste verkeersslachtoffers op het spoor nog steeds op overwegen.

De focus in de aanpak hiervan is tot op heden vooral gericht op de spoorkant van de overwegen. Incidenten op overwegen zijn echter niet alleen een specifiek spoorveiligheidsprobleem. Het gaat ook om de veiligheid van de weggebruikers en om de doorstroming van zowel weg- als spoorverkeer. Daarbij zijn incidenten op overwegen het gevolg van diverse oorzaken die veelal verband houden met de lokale omgeving van overwegen. De hoogte van het risico op een incident is onder andere afhankelijk van de intensiteit van het wegverkeer, de overzichtelijkheid van de verkeerssituatie, de inrichting van de omgeving van de overweg en de dichtligtijden (sluitingsduur van de overwegbomen). Dit beïnvloedt het gedrag van weggebruikers. Het verder reduceren van incidenten op overwegen vereist dan ook een

¹ Kamerstuk 29 893, nr. 106, 28 juni 2010

² Zie brief aan de TK van 24 juni 2013, kamerstuk 29893, nr. 148

breder integrale aanpak vanuit veiligheid en doorstroming van zowel trein- als wegverkeer in de ruimtelijke context van een overweg. In veel gevallen bestaat er een te snelle reflex om bij een verbetering van veiligheid of doorstroming van overwegen standaard tot tunnel- of viaductoplossingen te besluiten. Deze oplossingen zijn uiteraard wel effectief, maar ook duur, hebben grote impact op de directe omgeving en de besluitvorming kost veel tijd. In andere gevallen zijn geen verdere fysieke aanpassingen meer mogelijk en is het nodig om op zoek te gaan naar innovatieve mogelijkheden om nog verbeteringen te realiseren.

Het LVO beoogt een andere en meer integrale aanpak om veiligheid en doorstroming van zo veel mogelijk overwegen te verbeteren. Nog meer dan voorheen is de focus gericht op kosteneffectieve keuzes door zowel IenM als decentrale overheden. Het is de uitdaging om dit samen met betrokken partijen te realiseren.

1.2 Doel van dit document

Dit document is bedoeld voor alle partijen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij overwegen. Het gaat om decentrale overheden en wegbeheerders, de spoorbeheerder, gebruikers van overwegen, private partijen en kennisinstellingen. Het doel is om de beoogde nieuwe aanpak van de overwegproblematiek nader toe te lichten en partijen uit te nodigen binnen het LVO te participeren. Voorts geeft dit document praktische informatie over deelname aan het LVO.



2 Doel, uitgangspunten en financiering

2.1 Doel

Het doel van het LVO is het samen met betrokken partijen bevorderen van veilige en vlotte doorstroming van weg- en spoorverkeer op overwegen met slimme, innovatieve en kosteneffectieve maatregelen, zodat het aantal incidenten of de kans daarop aantoonbaar vermindert.

2.2 Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten van het LVO zijn:

- een integrale vernieuwende benadering van de aanpak van overwegen vanuit veiligheid en doorstroming van zowel spoor- als wegverkeer in de ruimtelijke context van de overweg
- samen met decentrale overheden en andere betrokken partijen zoeken naar kosteneffectieve, slimme, innovatieve en waar mogelijk generieke maatregelen
- het realiseren van verbeteringen op zoveel mogelijk overwegen, waarbij het LVO zich primair richt op die overwegen met het meeste verbeterpotentieel op basis van het LVO afwegingskader
- voor specifieke individuele overwegprojecten vindt bekostiging plaats in cofinanciering met de decentrale overheden; vanuit het Rijk geldt daarbij een maximale bijdrage van 50 % van de meest kosteneffectieve oplossing
- een vernieuwde aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de in het programma “Beter Benutten”³ opgedane kennis en ervaring en waarbij het LVO een platform beoogt te zijn voor nieuwe initiatieven en het uitwisselen van kennis.

³ www.beterbenutten.nl

2.3 Financiering

Voor het LVO is in de begroting van IenM tot 2028 in totaal € 200 miljoen opgenomen en het LVO is onderdeel van het MIRT-projectenboek⁴. Met de beoogde cofinanciering door IenM en decentrale overheden kan een totaalbedrag van € 400 miljoen beschikbaar komen voor maatregelen ter verbetering van de veiligheid en doorstroming van overwegen. Het LVO is uitdrukkelijk geen subsidie- of financieringsprogramma, maar een gezamenlijke verbeteropgave.

⁴ Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport



3 Resultaten voorbereidingsfase

Om gericht te kunnen inzetten op het bevorderen van veilige en vlotte doorstroming van weg- en spoorverkeer op overwegen is het belangrijk om het huiswerk op orde te hebben, zodat duidelijk is waar zich verbeterpotentieel bevindt.

Binnen het LVO is voor alle overwegen de nulsituatie qua veiligheid en doorstroming met betrekking tot spoor- en wegverkeer in kaart gebracht. Daartoe zijn onderzoeken verricht met gebruikmaking van het overwegenregister van ProRail en de in opdracht van IenM en ProRail ontwikkelde wachtrijtool⁵. Het overwegenregister is een instrument om de veiligheidsrisico's van alle overwegen in Nederland te kunnen vergelijken. De wachtrijtool is specifiek ontwikkeld om de overwegen te kunnen vergelijken vanuit de aspecten van doorstroming van wegverkeer (bereikbaarheid). Binnen het LVO heeft een actualisering van de inputgegevens voor beide instrumenten plaatsgevonden met controle door de wegbeheerders. De instrumenten zijn een geschikt middel voor deze landelijke objectieve nulmetingen en voor een objectieve vergelijking van alle overwegen op de aspecten veiligheid en doorstroming. Daartoe zijn beide analyse-instrumenten gevalideerd door gerenommeerde onderzoeksinstituten. Dit geheel vormt de basis voor het programma.

De uitkomsten van deze nulmetingen zijn vervolgens gewogen in een specifiek ontwikkeld afwegingskader. Dit heeft geleid tot een lijst van overwegen met het meeste verbeterpotentieel. Zowel het afwegingskader als de lijst zijn afgestemd met en verfijnd op basis van commentaar van experts, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit heeft geleid tot vaststelling van de LVO lijst van circa 140 overwegen met het meeste verbeterpotentieel. De lijst is op 25 september 2013 gepresenteerd aan decentrale overheden. De lijst is dynamisch en heeft dan ook de status van "in bewerking". Nieuwe onomkeerbare ontwikkelingen en besluitvorming kunnen leiden tot aanpassing van deze lijst. Aan vermelding op de lijst kunnen geen rechten worden ontleend.

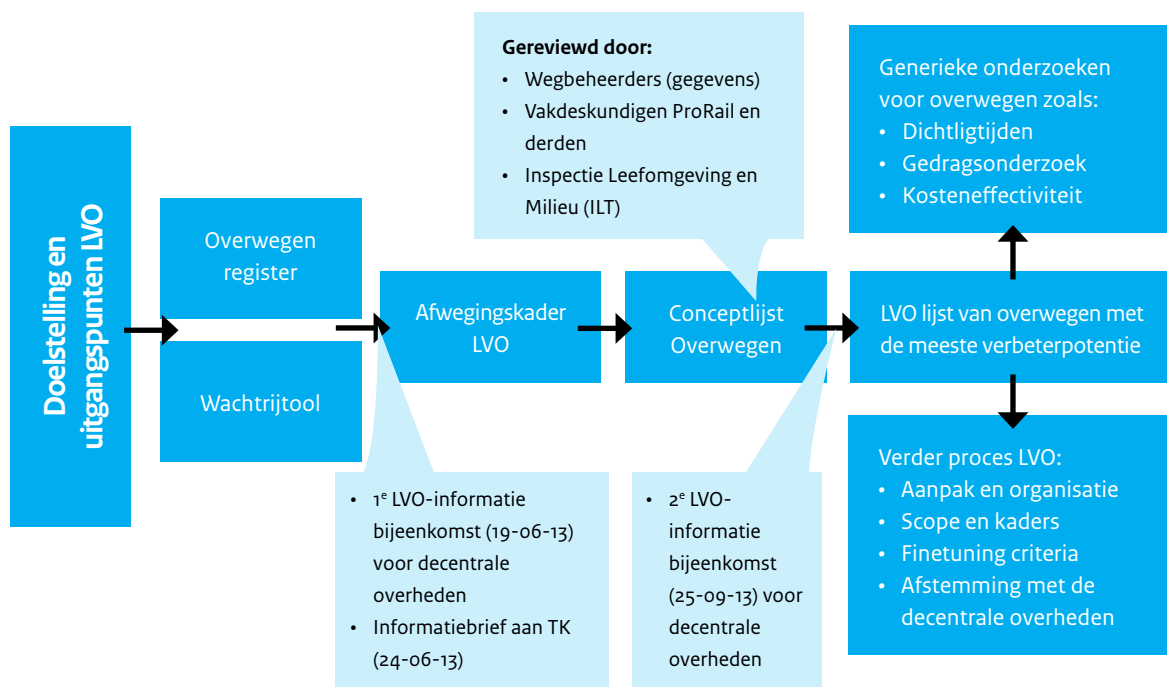
⁵ De Wachtrijtool is in opdracht van IenM en ProRail ontwikkeld door Goudappel Coffeng, in eerste instantie ten behoeve van het Programma Hoogfrequent Spoor en aansluitend is dit instrument verfijnd ten behoeve van het LVO

Het afwegingskader vormt ook de basis voor de beoordeling van de effecten van voorgestelde maatregelen. Op deze manier kunnen voorgestelde maatregelen objectief worden vergeleken en beoordeeld.

Voorts is in deze fase een start gemaakt met het nader bezien en waar mogelijk verfijnen van al lopende onderzoeken met betrekking tot overwegen in het licht van het doel en de uitgangspunten van het LVO. Onderzoeken en analyses vinden in veel gevallen vanuit een sectorale invalshoek plaats. Bij overwegkwesties worden oplossingen veelal aan de spoorse- of aan de wegkant gezocht. Een gezamenlijke integrale benadering kan wellicht leiden tot oplossingen met meer toegevoegde waarde. Vanuit het uitgangspunt van een doelmatige besteding van beschikbare middelen heeft daarbij een aanpak gericht op het toepassen van zoveel mogelijk generieke maatregelen de voorkeur. De al lopende onderzoeken binnen ProRail en IenM zijn in deze fase meer in samenhang gebracht met het LVO. Tevens is een start gemaakt met het - waar mogelijk - meer in integrale zin onderzoeken en analyseren van oorzaken en feiten van overwegincidenten. Hierbij dienen weg- en spoor- kant en lokale feiten en omstandigheden in relatie tot de overweg te worden meegewogen. Bij die analyses en onderzoeken zijn uiteraard samenwerking en het benutten van wederzijdse kennis en deskundigheid gewenst.

De voorbereidingsfase is daarnaast gebruikt om zowel de organisatie, de processen als de aanpak verder vorm te geven. Daarbij is zoveel als mogelijk aangesloten bij de werkwijze en ervaringen vanuit het programma "Beter Benutten". Hoe kunnen we gezamenlijk kosteneffectieve maatregelen treffen om veiligheid en doorstroming op overwegen te verbeteren? Hoe beoordelen we of mogelijke maatregelen in een bepaald geval daadwerkelijk kosteneffectief zijn? Uitgangspunt is dat een actieve samenwerking leidt tot integrale, innovatieve en kosteneffectieve maatregelen.

Onderstaande figuur geeft de aanpak en de doorlopen stappen in de voorbereidingsfase weer.



Figuur: de doorlopen stappen in de voorbereidingsfase

4 Aanpak LVO

4.1 Een drieledige aanpak

Het LVO kent een drieledige aanpak. Ten eerste richt het LVO zich op het ontwikkelen en verankeren van een vernieuwende integrale aanpak, waarbij de kennis die binnen het programma wordt opgedaan en de aanpak breed zullen worden gedeeld. Deze aanpak kan alleen succesvol zijn indien betrokken partijen gezamenlijk optrekken bij het vinden van oplossingen. Ten tweede richt het programma zich op het zoeken naar generieke maatregelen om zo veel mogelijk overwegen te verbeteren. Ten derde is het LVO gericht op specifieke lokale maatregelen, daar waar maatwerk is vereist.

Hieronder volgt een nadere toelichting op deze werkstromen.

4.2 Vernieuwende aanpak in samenwerking

Het LVO wil een vernieuwende werkwijze volgen bij de aanpak van overwegen en daartoe een integraal proces organiseren waarin zowel de overweg (en haar omgeving) als de overweggebruiker centraal staan. In een vroeg stadium zullen alle betrokken stakeholders, zoals de decentrale overheden en zo mogelijk het bedrijfsleven en de vervoerders, op basis van een brede probleemstelling zoeken naar (kosten)effectieve maatregelen die de kans op een incident rondom de overweg verminderen en een positief effect hebben op de doorstroming.

De invulling van die aanpak krijgt vorm aan de hand van de volgende aspecten:

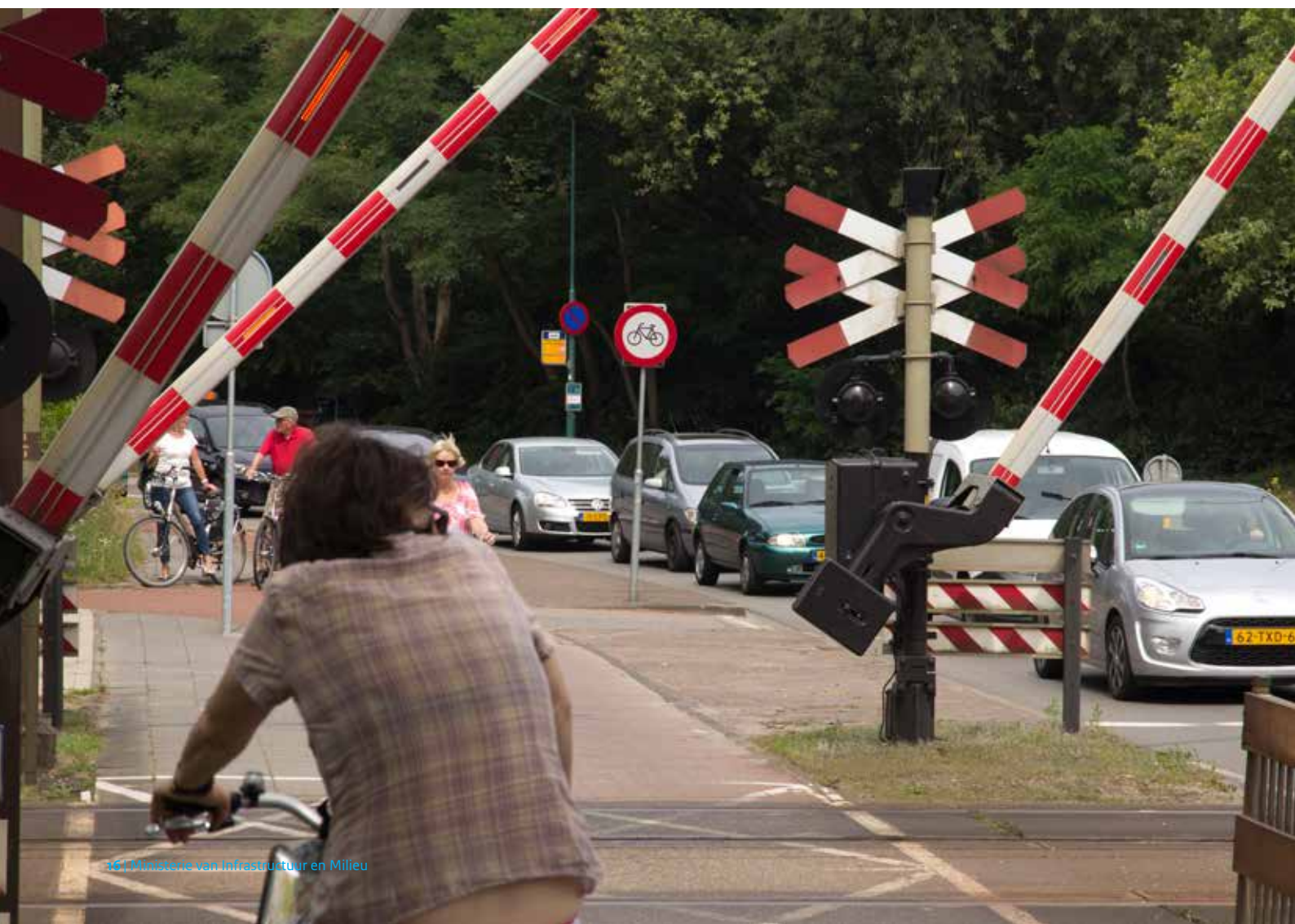
- een brede probleemanalyse: uitgevoerd samen met belanghebbende partijen, waarbij onder andere gezamenlijk een verkeerskundige- en gedragsanalyse worden uitgevoerd, wat moet resulteren in een kwantitatieve en kwalitatieve vaststelling van de knelpunten rondom een overweg
- een verkenning naar potentiële oplossingen / maatregelen: kosteneffectieve, slimmere, en vernieuwende en zoveel mogelijk generieke maatregelen, die waar mogelijk gericht zijn op de (over)weggebruiker en waarbij er breder wordt gekeken dan alleen de aanleg

van nieuwe infrastructuur

- het samenwerken met andere partijen: vanuit de gezamenlijke problemerkenning en verantwoordelijkheid werken aan de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van maatregelen
- meten is weten: zowel voor, tijdens als na de aanpak van een overwegsituatie dient met behulp van monitoring en evaluatie de effectiviteit van maatregelen te worden bepaald. Hier kan in toekomstig beleid op worden voortgebouwd
- een lerende organisatie, waarbij de aanpak al doende kan worden bijgesteld op basis van ervaringen uit de praktijk en nieuwe initiatieven en kennis.

Bij de concretisering van de nieuwe aanpak willen we zo veel mogelijk gebruikmaken van de ervaringen die binnen het programma Beter Benutten zijn opgedaan met een nieuwe werkwijze. Ook wordt hierbij verbinding en aansluiting gezocht met andere lopende en nieuwe initiatieven vanuit zowel het Rijk als vanuit decentrale overheden.

De leerervaringen en de kennis willen we breed delen tussen en met alle betrokken partijen. In overleg zullen met betrokkenen naar behoefte (regionale) kennisoverleggen worden opgezet om onderling ervaringen in aanpak en innovatieve maatregelen te delen. In eerste instantie zal vanuit IenM een LVO denktank worden gestart om de vernieuwende aanpak nader vorm en inhoud te geven.



4.3 Generieke maatregelen

4.3.1 Algemeen

Het LVO wil het onderzoek naar en de ontwikkeling van generieke maatregelen stimuleren en ondersteunen omdat daarmee wellicht kosteneffectieve oplossingen op meerdere overwegen mogelijk worden.

Daarbij is het van belang kennis en ervaring vanuit verschillende disciplines te gebruiken. Met de in het LVO beoogde bredere integralere aanpak is meer verbinding tussen de verschillende invalshoeken mogelijk om een overweg aan te pakken. Dit vraagt dus een gezamenlijke inspanning met het ook benutten van aanwezige deskundigheid van derden. Het LVO wil daartoe een platform zijn met een activerende, stimulerende en coördinerende rol om de mogelijkheden tot meer generieke en gedeelde maatregelen te verkennen en te ontwikkelen. Alle betrokken partijen worden uitdrukkelijk uitgenodigd om te participeren en met voorstellen te komen en ideeën aan te dragen.

4.3.2 Aandachtsgebieden voor verder onderzoek

Uit tot op heden verrichte onderzoeken en analyses zijn de volgende aandachtsgebieden voor verder onderzoek in samenwerking te onderscheiden:

- incidentenanalyses
- gedragsbeïnvloeding
- voorschriften en procedures
- verkorten van dichtligtijden.

A. incidentenanalyses

Onderzoeken naar en analyses van incidenten en ongevallen op overwegen vinden in de regel plaats door ProRail als spoorbeheerder. Dit vloeit voort uit de concessieverplichtingen en maakt onderdeel uit van het wettelijk vereiste veiligheidsbeheersysteem van ProRail. Daarnaast maakt de ILT jaarlijks een trendanalyse. Tevens doen ook de decentrale overheden als wegbeheerders onderzoek naar incidenten. Op dit moment vinden dergelijke onderzoeken en analyses vooral binnen de verschillende sectoren en organisaties plaats, waarbij de meerwaarde juist in een combinatie van de verschillende onderzoeken en daarbij gebruikte methodieken kan liggen.

Een bredere gezamenlijke benadering kan zo mogelijk helpen om andere maatregelen te ontdekken. Daarbij kan het gaan om maatregelen in relatie tot het spoorgebruik, het weggebruik, maar ook om geheel andere oplossingsrichtingen die te maken hebben met het gebruik van de overweg of de inzet van nieuwe technieken. Dit vereist een aanpak gericht op het, afgezien van de eigen verantwoordelijkheden en rollen, meer gezamenlijk afstemmen over en het onderzoeken en analyseren van incidenten. Ook kan het van toegevoegde waarde zijn indien deskundigheid vanuit andere sectoren wordt gebruikt. In het kader van het LVO zal in dit verband bekeken worden in hoeverre ervaringen met incidentanalyses uit andere sectoren bruikbaar zijn om het incidentonderzoek verder te ontwikkelen en zo mogelijk te verbreden.

B. gedragsbeïnvloeding

Gedrag speelt bij veel incidenten op overwegen een belangrijke rol. Daarom is het goed om te kijken welke aspecten van invloed zijn op het gedrag van weggebruikers bij overwegen. Er zijn reeds diverse onderzoeken uitgevoerd en binnen ProRail loopt thans een verdiepingsonderzoek naar gedrag. Het al verrichte onderzoek heeft zicht gegeven op een aantal regelmatig voorkomende categorieën van overwegongevallen. Voor het vervolgonderzoek ligt de focus op die specifieke categorieën van risicovol handelen die beïnvloedbaar en dus vatbaar voor maatregelen (lijken te) zijn. Het gaat om de volgende soorten gedragingen:

- slalomgedrag
- naast de overwegbevoering raken
- tweede trein ongevallen
- stilstaan op de overweg
- ingesloten raken tussen de overwegbomen bij filevorming.

Daarnaast wordt voorgesteld specifiek aandacht te besteden aan kwetsbare groepen (ouderen en mindervaliden).

De uitkomsten van deze en mogelijk nog andere onderzoeken vormen input voor het LVO.

C. voorschriften en procedures

Overwegen vormen een kruising van weg en spoor en daarmee van zowel de belangen van weg- en spoorbeheer en van spoor- en wegbeleid. Bij de planning, inrichting, beveiliging, vernieuwing en het beheer van (over)wegen worden procedures gehanteerd, ontwerpvoorschriften gebruikt en is (veiligheids) wet- en regelgeving van toepassing. Al deze regels zijn in de loop van de tijd historisch ontwikkeld en uitgebreid en kunnen soms belemmerend werken voor de toepassing van nieuwe ontwikkelingen en technieken. Daarnaast vraagt de concrete uitvoering een vroegtijdige afstemming tussen de betrokken partijen. Mogelijk kunnen bestaande activiteiten, procedures of regels vanuit de verschillende disciplines en invalshoeken beter op elkaar worden afgestemd of is vereenvoudiging dan wel herziening mogelijk op grond van nieuwe technische ontwikkelingen en inzichten.

Het LVO wil daarom eventuele knellende voorschriften en procedures in overleg met de betrokken partijen nader (laten) analyseren en hierover adviezen en voorstellen formuleren waarmee nieuwe technieken en innovaties mogelijk worden.

D. verkorten van dichtligtijden

Er vindt thans door ProRail onderzoek plaats naar de dichtligtijden van overwegen. Dit betreft onderzoek naar het verkorten van de tijd dat de slagbomen van een overweg bij een passerende trein dicht zijn. Op 600 overwegen is daartoe meetapparatuur geplaatst. Daarmee worden de dichtligtijden van de overwegen exact en continue gemeten, waarbij de gegevens geschikt zijn voor nadere analyse.

Bij ca. 130 overwegen (voornamelijk bij stations) loopt een project om deze data actief te gebruiken om mogelijkheden voor verkorting van de dichtligtijden verder te onderzoeken. Mogelijke oplossingen zijn: de verkorting van de aankondigingstijden van treinen, het optimaliseren van de beveiliging van de overweginstallatie en een betere afstemming van de vertrekprocedures van treinen tussen betrokken partijen.

Mede in het kader van het LVO zal worden bekeken welke maatregelen gerealiseerd kunnen worden. Er zullen waar mogelijk in 2014 één of meerdere specifieke pilots starten om te onderzoeken of hiermee op korte termijn resultaten te behalen zijn.

4.4 Specifieke aanpak van projecten

Veel overwegen met een verhoogd risico bevinden zich in een drukke omgeving met veel verkeer en veel bebouwing. Realisatie van risicoreductie is niet altijd in voldoende mate mogelijk met alleen generieke maatregelen. In sommige specifieke gevallen zijn specifieke maatregelen vereist.

4.4.1 De scope van de specifieke LVO overwegprojecten

Voor de beoordeling en probleemanalyse van een specifieke overweg gaat het LVO uit van de bestaande situatie zowel qua gebruik, inrichting als besluitvorming. Toekomstige ontwikkelingen (zoals PHS⁶) kunnen een rol spelen in de programmering van het LVO, maar spelen in de daadwerkelijke beoordeling pas een rol na definitieve besluitvorming. Voorts maken overwegen geen deel uit van het LVO wanneer deze onderdeel zijn van een ander al lopend project met rijksfinanciering vanuit IenM. Het LVO richt zich primair op die overwegen die een hoog verbeterpotentieel hebben en op generieke maatregelen.

Concreet omvat de scope van het LVO voor de aanpak van specifieke projecten alle ca. 140 overwegen die zijn opgenomen in de LVO - lijst van overwegen met een hoog verbeterpotentieel⁷ waar maatwerk vereist is, met uitzondering van overwegen:

- die al zijn beschikt of waar een beschikkingsaanvraag in behandeling is
- waarover al definitieve bestuurlijke afspraken bestaan tussen IenM en de regio
- die onderdeel zijn van en een financiële bijdrage krijgen uit lopende programma's of projecten van IenM of ProRail, zoals bijvoorbeeld het Programma Hoogfrequent Spoor en de 1ste en 2de tranche Spoorse Doorsnijdingen
- waarover al definitieve afspraken tot realisatie van maatregelen zijn gemaakt met ProRail in opdracht van en gefinancierd door een decentrale overheid of andere partij anders dan IenM.

4.4.2 Fasering in tranches

Het LVO gaat voor specifieke overwegprojecten werken met tranches. Het voornemen is om elk jaar een nieuwe tranche te starten met die overwegen, die voor die tranche zijn geselecteerd. In die aanpak komen er, naar de huidige inschattingen, in de periode van 2014 tot 2021 mogelijk 6 of 7 tranches, afhankelijk van de belangstelling en de input van de decentrale overheden. Per tranche denken we thans circa 5 tot 8 concrete overwegprojecten op te kunnen nemen.

De (belangrijkste) criteria voor opname in een tranche zijn:

- de overweg staat op de lijst van 140 overwegen met een hoog verbeterpotentieel
- er is een gedeelde en voldoende onderbouwde probleemanalyse
- de in de probleemanalyse benoemde knelpunten zijn met diverse maatregelen oplosbaar (er zijn nog keuzes mogelijk, dan wel er zijn in lijn met de doelstellingen van het programma voldoende gemotiveerde keuzes gemaakt)
- partijen willen zoeken naar innovatieve en kosteneffectieve oplossingen en maatregelen
- er bestaat energie en bestuurlijk commitment voor actieve participatie door alle partijen ter realisatie van de doelen van het LVO
- partijen stemmen in met en er is zicht op realisatie van cofinanciering vanaf de studiefase, met een Rijksbijdrage van maximaal 50%
- partijen stellen alle beschikbare informatie voor het project beschikbaar en handelen transparant jegens elkaar
- beschikbaarheid en prioriteit van voldoende capaciteit bij alle betrokken partijen.

Opname in een tranche is geen besluitvorming of toezegging / garantie dat het project daadwerkelijk leidt tot realisatie. Opname in een tranche houdt in dat IenM en ProRail en de wegbeheerder / decentrale overheid het project beschouwen als een overweg met een groot verbeterpotentieel en kansrijk achten om de problematiek met kosteneffectieve maatregelen in cofinanciering aan te pakken. De definitieve besluitvorming over realisatie

⁶ Programma Hoogfrequent Spoor

⁷ Deze lijst is tijdens de informatiebijeenkomst van 25 september 2013 verspreid en opvraagbaar via het loket: LVO@minienm.nl

en cofinanciering vindt plaats in de afspraken- en realisatiefase bij het sluiten van de bestuurlijke overeenkomst tussen IenM en de decentrale overheid en de uitvoeringsovereenkomst tussen de decentrale overheid en ProRail.

4.4.3 De eerste tranche

Om een snelle start te kunnen maken met het programma is er voor gekozen om de eerste tranche ietwat anders vorm te geven. Er zijn meerdere redenen voor dit bijzondere karakter. De omslag naar de nieuwe LVO-benadering van de overwegproblematiek vergt enige tijd. Op dit moment zijn er diverse overwegprojecten in een bepaald stadium van ontwikkeling. Het zou zonde zijn om projecten, waarvan zowel IenM, ProRail als de decentrale overheden / wegbeheerder nut en noodzaak onderschrijven en waarbij een zorgvuldige (kosteneffectieve) afweging van alternatieven en varianten heeft plaatsgevonden niet in het LVO mee te nemen. Juist deze projecten maken het mogelijk om snelle successen te boeken met concrete maatregelen. De toets van de kandidaatprojecten voor toelating tot de 1^{ste} tranche vindt grotendeels dus plaats met een beoordeling achteraf van de door decentrale overheden gemaakte keuzes en afwegingen. Daarbij kan de mate van cofinanciering door IenM mede afhankelijk zijn van gemaakte keuzes en afwegingen en van de mate waarin keuzes nog mogelijk zijn.

De projecten in deze tranche volgen een verkorte procedure. Het gaat om projecten waarvan een gedeelde probleemanalyse en een gedeelde oplossingsrichting is, of snel kan worden bepaald, zonder nadere nog uit te voeren studies. Voorts dient voor deze projecten cofinanciering vanuit de regio al te zijn geregeld, er dient concreet zicht te zijn op bestuurlijke overeenstemming in 2014 of begin 2015 over concrete realisatie. De formele besluitvorming over de intake van een overweg vindt plaats met het sluiten van een bestuurlijke overeenkomst, waarin de bestuurlijke intentie met betrekking tot de realisatie wordt vastgelegd.

De eerste tranche markeert daarmee een overgang van de meer gangbare naar de nieuwe benadering van de overwegproblematiek in het LVO.

4.4.4 De tweede en volgende tranches

De intake voor de tweede tranche start per 1 juli 2014. Aanmeldingen dienen uiterlijk dan binnen te zijn in verband met de benodigde afstemming en eventuele aanvullende overleggen voor plaatsing van de overwegen op de agenda van het bestuurlijk MIRT najaaroverleg. IenM ziet hierbij meerwaarde in een coördinerende rol voor de provincies en de stadsregio's. Het heeft voor IenM de voorkeur de aanmeldingen via de provincies / stadsregio's te laten lopen. Dit kan per regio verschillen, afhankelijk van afspraken daarover tussen partijen.

4.4.5 Fasering per tranche

Elke tranche kent een vaste cyclus met 3 fases, namelijk de intakefase, de verkenningfase en de afspraken- / realisatiefase.

1. De intakefase

Deze fase omvat het traject vanaf het aanmelden van potentiële overwegprojecten in een tranche tot en met de besluitvorming over opname in een tranche.

De aanmelding geschiedt bij voorkeur zo veel mogelijk in samenspraak met de provincie / stadsregio. Bij de besluitvorming over de tranches zien we meerwaarde in een coördinerende rol voor de provincies en stadsregio's in verband met een goede regionale belangenafweging tussen de mogelijke projecten. Over deze door ons gewenste coördinerende rol van de provincies / stadregio's bestaat op dit moment nog niet in alle regio's duidelijkheid. Voor zover dit in een regio nog niet duidelijk is streven we naar duidelijke afspraken hierover op korte termijn. De regio's worden daarbij uitgenodigd om voor de komende tranches zo mogelijk een meerjarig overzicht op te stellen van gewenste aan te pakken overwegen. De kosten / financiering van onderzoeken in deze fase zijn voor eigen risico en rekening van de betreffende partij. In deze fase geldt nog geen cofinanciering.

Met behulp van een plan van aanpak vindt de intake van een overweg voor een bepaalde tranche plaats. Deze fase is vooral bedoeld om te komen tot een gedeelde probleemanalyse en een gedeeld beeld van mogelijke oplossingsrichtingen met kosteneffectieve maatregelen die binnen de doelstelling en uitgangspunten van het programma in samenwerking tussen de betrokken partijen, realistisch en in cofinanciering (financieel) haalbaar lijken. Waar nodig stemmen partijen het plan van aanpak voor de formele indiening voor een tranche af met ProRail en/of andere betrokken partijen.

In dit plan van aanpak zijn de volgende elementen opgenomen:

- beschrijving van de overweg en ruimtelijke context
- probleemanalyse met onderbouwing en cijfers van gebruik
- mogelijke oplossingsrichtingen en eventuele mogelijke innovaties
- inschatting van de effecten op veiligheid en doorstroming
- financiële bandbreedte en risico's
- betrokken partijen, hun rollen en mogelijke financiële bijdragen
- beoogde planning, openstaande vragen en verwachte leereffecten
- motivering voor opname in een tranche van het LVO.

Bij overeenstemming over de intake bestaat tussen de betrokken partijen een commitment over de volgende zaken:

- een gedeelde probleemanalyse
- een gedeeld beeld van de uit te zoeken oplossingsrichtingen en hun effecten op de doelen van het programma
- de cofinanciering en de orde van grootte van de financiële bijdragen
- de uit te werken vervolgonderzoeken met mogelijke planning.

Wegbeheerders kunnen, zoals hiervoor aangegeven, hun overweg aanmelden bij voorkeur via de provincie / stadsregio. Aanmelding voor de intake van een tranche vindt uiterlijk 1 juli van elk jaar plaats. Reden daarvoor is dat er nog voldoende tijd overblijft om eventueel verduidelijkende vragen te stellen en dat er afstemming kan plaatsvinden met de decentrale overheden over de prioriteiten en de uiteindelijke invulling van de betreffende tranche in dat jaar. Vanzelfsprekend kan ook de spoorbeheerder ProRail voorstellen tot verbeteringen en voorstellen tot prioritering indienen.

Na overeenstemming over benodigd maatwerk, de probleemstelling, concreet zicht op cofinanciering en mogelijke kosteneffectieve maatregelen op korte termijn wordt deze fase afgerond met vastlegging van de overwegen die in de betreffende tranche meegaan. Die vastlegging vindt in principe plaats in het jaarlijkse MIRT najaarsoverleg.

2. De verkenningfase

Deze fase start na afronding van de intakefase en daarmee start de nieuwe tranche. In deze fase worden de verschillende benoemde oplossingsrichtingen verkend met als vertrekpunt de gedeelde probleemanalyse. In deze fase start de cofinanciering. Deze omvat alle onderzoeken en kosten die in deze fase noodzakelijk zijn.

De verkenning richt zich op de gedeelde oplossingsrichtingen ter verbetering van de veiligheid en doorstroming vanuit innovatie en kosteneffectiviteit.

In deze fase werkt ProRail primair de spoorgerelateerde en de wegbeheerder primair de weggerelateerde maatregelen uit. De concepten hiervan worden gedeeld en ProRail en de betrokken wegbeheerders stemmen in nauw overleg de alternatievenstudies met elkaar af. Zij beoordelen daarbij gezamenlijk de effecten van de maatregelen en zij delen de kosten.

Bij deze beoordeling gebruiken partijen het ontwikkelde afwegingskader als instrument. Aan de hand van kostenramingen per maatregel is een vergelijking en oordeel over de kosteneffectiviteit mogelijk. Uiteindelijk leidt deze aanpak tot een afweging en een voorkeursalternatief om de overweg te verbeteren. Partijen leggen deze gezamenlijke keuze als voorkeursbeslissing in een document vast en ronden daarmee de verkenningfase af.

3. De afspraken- en realisatiefase

In deze fase werken partijen het voorkeursalternatief verder uit binnen de gestelde uitvoeringsvoorwaarden. Na het bereiken van overeenstemming leggen partijen dit vast in een bestuurlijke overeenkomst. De bestuurlijke afspraken betreffen in ieder geval de volgende onderwerpen:

- aanpak weggerelateerde zaken
- aanpak spoorgerelateerde zaken
- wijze van financiering op basis van ramingen
- invulling opdrachtgeverschap
- planning, mijlpalen en monitoring
- beheer en instandhouding
- meerkosten en risico's.

Hierbij streeft het programma naar het gebruik van nog op te stellen modelovereenkomsten. Na het ondertekenen van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst start de definitieve planuitwerking. Na afronding van de planuitwerking en het bestuurlijk akkoord op het resultaat wordt door IenM en/of de betrokken decentrale overheid de projectbeschikking afgegeven en worden (zo nodig) tussen de weg- en spoorbeheerder een realisatie- en instandhoudingsovereenkomst gesloten. De concrete invulling van de cofinanciering qua geldstromen en afrekening van de werkzaamheden in de verkenningfase vereist nog nadere uitwerking en zal bij omvangrijkere projecten maatwerk vereisen. In de afspraken- en realisatiefase ligt de projectleiding afhankelijk van de gekozen oplossing bij de weg- of spoorbeheerder.

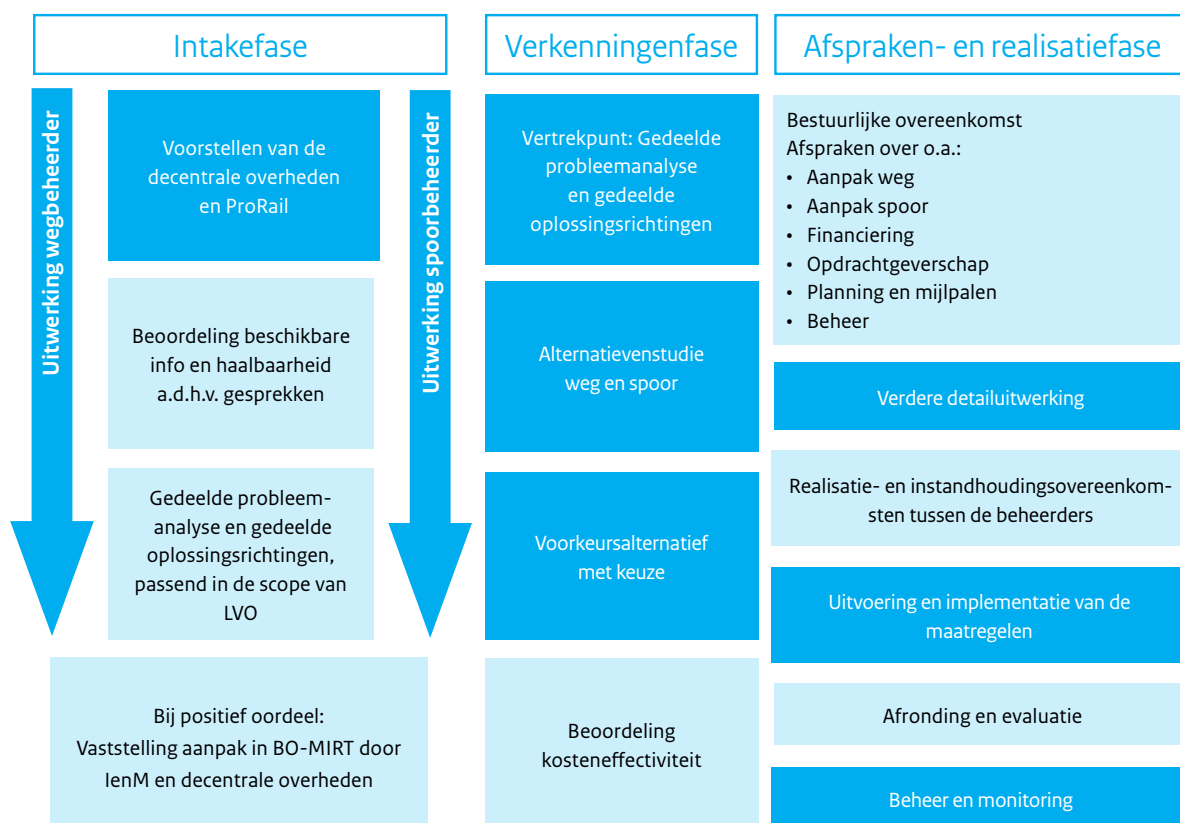
4.5 Leren en consolideren

De tranches staan mede in het teken van het verder ontwikkelen van de voorgestelde aanpak in de praktijk en het verder invullen van het programma aan de hand van de opgedane ervaringen.

De leerdoelen richten zich vooral op:

- ontwikkeling van innovatieve en generieke maatregelen
- aanpak, intake en wijze van samenwerking voor zowel het generiek onderzoek, als de specifieke projecten
- invulling van kosteneffectiviteit
- gebruik van het afwegingskader voor de effectbeoordeling m.b.t. de programmadoelen
- wijze van vastlegging en komen tot afspraken.

De ervaringen leiden mogelijk tot aanpassingen en verbeteringen binnen het LVO bij de volgende tranches. Het is de intentie om leerervaringen vast te leggen en te delen via bijvoorbeeld een LVO-website of kennisbank en daarnaast om vormen van kennisuitwisseling tussen betrokken partijen op te zetten. In onderstaande figuur zijn de verschillende fasen schematisch weergegeven.



Figuur: aanpak LVO in activiteiten en fasen

Lichtblauwe vlakken: Initiatief en actie bij lenM / decentrale overheden en ProRail

Donkerblauwe vlakken: Initiatief en actie bij decentrale overheden en ProRail

Voor een goede beoordeling van de gekozen aanpak en procedures is monitoring van de stappen en producten binnen het LVO nodig.

De doelen van de verschillende te monitoren onderdelen van het LVO zullen in de loop van 2014 verder worden ontwikkeld.



5 Organisatie en omgeving

5.1 Organisatie

Het LVO valt onder de bestuurlijke regie van de staatssecretaris van IenM. De uitwerking van het programma ligt bij IenM in samenwerking met ProRail en de decentrale overheden / wegbeheerders.

IenM en ProRail hebben een programmaorganisatie ingericht, waarbij het programma-management bij IenM ligt. ProRail treedt binnen het LVO op als de spoorbeheerder en is uit dien hoofde betrokken en verantwoordelijk. De LVO-organisatie van IenM en ProRail werkt met een Back Office, die de programmaorganisatie ondersteunt bij het uitwerken van de probleemanalyse en oplossingsalternatieven en het beoordelen van producten.

Afstemming over het programma vindt plaats tussen IenM / ProRail en de provincies / stadsregio's / wegbeheerders. Afhankelijk van de fase van een project verschuift de directe betrokkenheid naar de weg- en spoorbeheerder. In de fase van realisatie ligt de integrale projectleiding bij de betreffende beheerder. De bestuurlijke afstemming vindt plaats in het kader van het MIRT-overleg. Verantwoording naar de TK vindt eveneens plaats binnen de MIRT-verantwoording.

5.2 Relatie met andere overwegprogramma's

Met het zoeken naar betere benutting van spoor- en weginfrastructuur in combinatie met een doelmatige besteding van overheidsmiddelen is een meer integrale en gezamenlijke benadering van het overwegenbeleid met meer regie vanuit IenM gewenst.

Het programma wil bijdragen aan meer samenhang tussen en regie op overwegprojecten en -programma's. Het gaat daarbij om zowel lopende programma's van IenM en ProRail zoals het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (het PVVO), de regelingen Spoorse Doorsnijdingen (SpoDo I en II), overwegprojecten binnen het Programma Hoogfrequent Spoor als andere projecten.

Ook wil het LVO de verbinding leggen met projecten en programma's van andere betrokken partijen.

5.3 Communicatie

IenM is primair verantwoordelijk voor de communicatie op programmaniveau met inbegrip van alle bestuurlijke en landelijke communicatie. IenM verzorgt in samenspraak met ProRail een periodieke nieuws mailing. De communicatie op uitvoerings- en/projectniveau ligt geheel bij ProRail en / of de decentrale overheden.

Voor vragen en opmerkingen over het LVO is een centraal contactpunt voor het LVO ingericht. U kunt uw vragen en opmerkingen sturen naar het volgende e-mail adres: lvo@minienm.nl.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Foto voorkant: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Maart 2014