

Vergaderjaar 2004–2005

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 mei 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 20 april 2005 overleg gevoerd met minister Peijs van Verkeer en Waterstaat over **de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 15 maart 2005, inzake aanvullende informatie over de uitvoering van het overwegenbeleid (29 893, nr. 4)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) vindt het hoog tijd om te komen tot heldere regels en afspraken over de overwegen in Nederland en de beleidslijnen die ProRail in de praktijk toepast. Hij maakt zich primair, maar niet uitsluitend, sterk voor de belangen van wandelaars en fietsers in dezen, aangezien er de laatste tijd op veel plaatsen wandel- en fietspaden zijn afgesloten op plekken waar vroeger Automatische Knipperlicht Installaties (aki's) waren die nu zijn verdwenen.

In de brief van de minister van 15 maart ziet hij een aantal openingen en handvaten die mogelijk iets opleveren. Uit het land ontvangen berichten over de praktijk van ProRail staan echter lijnrecht tegenover de inschatting van de minister. Weet zij wel wat er in het land gebeurt? Hoe is de schakel tussen beleidsontwikkeling en uitvoering? De minister claimt dat ProRail maatwerk levert, maar ProRail houdt in de praktijk tamelijk star vast aan een aantal regels die men zelf heeft afgeleid uit de beleidsstukken.

Volgens ProRail is eigenlijk alleen het sluiten van aki's een goede optie.

Voor ProRail is de beste overweg geen overweg.

Gevraagd zijn proportionele maatregelen die passen bij de problematiek en het verkeer dat zich ter plekke voordoet. Zo heeft de Kamer het ook uitgesproken in de motie-Duyvendak c.s. Sinds de motie is aangenomen, zijn veel overwegen in het land dicht gegaan, maar er was nergens sprake van selectieve sluiting.

Kan er in het railveiligheidsbeleid een absoluut veiligheidsniveau per overweg worden gehanteerd in plaats van het huidige relatieve veiligheidsniveau? Maatregelen hoeven dan alleen genomen te worden bij overschrijding van het absolute veiligheidsniveau per overweg, waarbij sluiting de allerlaatste optie zou zijn.

Kan er in het railveiligheidsbeleid gekomen worden tot een «nee, tenzij»-

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GroenLinks), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Slob (ChristenUnie), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GroenLinks), Jager (CDA), Vergeer (SP), Ten Hoopen (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD) en Buijs (CDA).

beleid? Overwegen zouden in principe niet gesloten worden voor langzaam verkeer, tenzij de risicoanalyse aantoont dat de risico's voor deze gebruikers te groot zijn.

Consequentie zou moeten zijn dat de begrotingssystematiek hierop wordt gebaseerd. De selectieve sluiting zou dan ook financieel beloofd worden door gemeenten.

In haar brief van 15 maart schrijft de minister dat per 2006 alle aki's afgesloten worden. Dat staat niet zo in de railveiligheidsnota en is gezien de betekenis voor voet- en fietspaden in Nederland zeer ongewenst. Er moet per geval worden bekeken of maatregelen überhaupt nodig zijn en zo ja, of er kan worden volstaan met sluiting voor gemotoriseerd verkeer of met een ombouw tot een Overweg met Automatische Halve Overwegbomen (ahob).

De heer **Hofstra** (VVD) ziet het springende punt in de erkenning van het feit dat een gelijkvloerse spoorwegovergang veilig kan zijn. Dat is niet altijd zo, maar hij wil af van de stelregel dat alle gelijkvloerse overwegen worden opgeheven en dat alle overwegen ongelijkvloers moeten. Hij zegt dit niet alleen voor bestaande, maar ook voor nieuwe overwegen, onder meer met het oog op de light rail projecten waarmee het openbaar vervoer in de grootstedelijke regio's verbeterd moet worden. Als in die projecten alle overgangen ongelijkvloers moeten worden aangelegd, dan wordt het een bijzonder dure operatie. Is ook de minister van mening dat het zo zou moeten zijn?

Er is nooit een overzicht naar de Kamer gestuurd over het aantal overwegen die ter discussie staan en de ongevallencijfers. ProRail zal wel een werkprogramma uitgewerkt hebben. Kan de Kamer daarvan een kopie krijgen, liefst na toetsing aan een aantal nieuwe normen, zoals het absolute aantal slachtoffers?

De minister schetst in haar antwoord op Kamervragen over Franeker het beeld dat iedereen tevreden was met de gekozen oplossing. Gemeente noch provinciaal bestuur bevestigen dat echter. De overgang voldoet aan de norm die de minister zelf noemt van een botskans van 0,01 en zelfs op een termijn van 50 jaar kost een gelijkvloerse overgang slechts tweederde van wat een ongelijkvloerse overgang kost. Franeker moet met verlaging van de snelheid van het wegverkeer op een veilige manier kunnen, zelfs zonder de snelheid van het treinverkeer te verlagen.

Mevrouw **Gerken** (SP) vindt het eigenlijk zonde dat dit onderwerp nog ter tafel ligt, aangezien er nauwelijks verschil van mening is tussen de Kamer en de minister. Het probleem zit hem in de uitvoering door ProRail. Hoe gaat de minister ProRail ertoe bewegen, haar wensen daadwerkelijk uit te voeren? Hoe garandeert zij dat het beloofde maatwerk voortaan geleverd zal worden?

De praktijk van ProRail is te rigide en gericht op hele afsluitingen. Daar is zelfs een financiële prikkel voor. De Fietzersbond komt met voorbeelden van vreemd beleid en met aanbevelingen voor de minister, waaronder een verplichting tot onderhandelen per overweg, het splitsen van snel en traag verkeer en het naar rato uitbetalen van veiligheidswinst aan ProRail. Wat vindt de minister van deze suggesties?

Mevrouw Gerken nadert het einde van haar geduld. Als nu weer bekend wordt dat ProRail allerlei misstappen neemt, moet de minister met de vuist op tafel slaan. De manier waarop ProRail uitvoering geeft aan het beleid van de minister is een zootje en dat kan niet zo blijven.

Mevrouw **Roefs** (PvdA) ziet dit overleg als een gelegenheid om de puntjes op de i te zetten. De brief duidt erop dat de minister zich wat flexibeler wil opstellen. Daar past de gebiedsgerichte benadering heel goed bij. Het nu verwoordde beleid dient de leidraad te zijn voor ProRail. Is het op papier staande beleid hanteerbaar voor ProRail?

De PvdA-fractie is het eens met de hoofdlijnen van het overwegenbeleid zoals verwoord in de tweede kadernota. De kwantitatieve doelstelling die voor 2010 geldt, zal reeds in 2006 worden bereikt.

Tot nu toe zijn verbeteringen bereikt door het sluiten of opheffen van overwegen. Waar dat kan, moet dit doorgezet worden. Met de nieuwe gebiedsgerichte benadering wil de minister het maatwerk leveren waar de Kamer om vraagt. Betekent dat het einde van de rigide benadering die ProRail tot nu toe kenmerkt?

De minister noemt verschillende criteria die een rol spelen bij de beschouwing van de veiligheid van spoorweg en wegverkeer en van de onderlinge samenhang van meerdere overwegen in één gebied. Kan «tegengaan van verdere versnippering en compartimentering van het landschap» worden toegevoegd aan de lijst met criteria? Daarmee zou ook hoofdlijn nummer 3 van het overwegenbeleid, het voorkomen van overbodige barrièrevorming, een vertaling krijgen in de criteria.

De minister moet het beleid duidelijker uiteenzetten aan provincies en gemeenten. De indruk bestaat dat zij vaak niet op de hoogte zijn van hun positie.

Bij een patstelling tussen ProRail en de wegbeheerder komt er een zogenaamde escalatieprocedure. Hoe vaak gebeurt dit? Er zijn signalen dat een en ander toch niet soepel verloopt. Is dat een gevolg van starheid van de kant van ProRail of toch onduidelijkheid van beleid?

De heer **Van Hijum** (CDA) memoreert dat het tot nu toe gevoerde beleid succesvol is. Er is afgesproken om het aantal slachtoffers op overwegen terug te dringen van 48 per jaar in 1985 naar 24 in 2010. Die norm zal reeds in 2006 behaald zijn.

Hoe moet het verder met het overwegenbeleid als de beoogde norm eenmaal is bereikt? Dan wordt het proportionaliteitsprincipe ongelofelijk belangrijk. De minister vult dat verstandig in, maar krijgt die invulling daadwerkelijk een vertaling in de praktijk? Het gevoel overheerst dat bij de uitvoering normen en afgesproken kaders belangrijker zijn dan maatwerk per situatie en de gebiedsgerichte benadering die de minister zegt voor te staan. Over het beleid is geen verschil van mening. De vraag is hoe de minister wil verzekeren dat de maatwerkbenadering ingang vindt in de praktische uitvoering.

De heer Van Hijum heeft de voornemens van de minister niet zo gelezen als zouden per 2006 alle aki's gesloten moeten zijn. Ongelijkvloerse oplossingen verdienen niet per definitie de voorkeur boven gelijkvloerse.

Ten aanzien van Franeker heeft hij te horen gekregen dat provincie en gemeente de gewenste veiligheid menen te kunnen bereiken met alternatieve maatregelen die ook nog eens goedkoper zijn, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van het treinverkeer. De maatwerkbenadering moet vooral in de praktijk worden toegepast. Is Franeker geen goede gelegenheid om via maatwerk tot een oplossing te komen?

Het jaarlijkse budget voor dit programmaonderdeel bedraagt 29 mln.

Voorts wordt er een meevaller uit de Betuweroute geïnvesteerd in de sanering van technisch en bestuurlijk meer complexe situaties. Hoe wordt daarmee omgegaan nadat de norm in 2006 behaald is? Is het mogelijk om dan nog een verstandig programma op te zetten en aan de Kamer voor te leggen, waarbij eerst de situaties met de grootste veiligheidsrisico's worden aangepakt?

Het antwoord van de minister

De **minister** stelt vast dat ProRail, waarvan de overheid 100% aandeelhouder is, met betrekking tot de uitvoering van het overwegenbeleid uitsluitend tot doel heeft de veiligheid te vergroten. Sinds de jaren tachtig heeft ProRail het aantal doden op spoorwegen teruggebracht van in de 80

tot onder de 20. Een organisatie die dat lukt, mag geen «zootje» genoemd worden.

Met de motie-Van Gijzel in het vergaderjaar 1997–1998 vroeg de Kamer in 1998 om een inventarisatie van de problematiek van gelijkvloerse overwegen en om een meerjarig saneringsprogramma voor gelijkvloerse overwegen. Deze motie kreeg de steun van de gehele Kamer. Dat is de richtlijn waarmee ProRail het veld in is gestuurd. Uitgangspunt van het beleid is de veiligheid. Het gaat niet alleen om het langzame verkeer, de fietsers en wandelaars, waar nog 40% van de slachtoffers vallen. Bijna-ongelukken moeten ook meegenomen worden. De bijzondere kwetsbaarheid van het langzame verkeer is reden genoeg om dat verkeer extra te beschermen. Voor een fietser ligt de kans op overlijden na een botsing op een overweg rond de 70%. Dat is aanzienlijk hoger dan de 30% kans van een automobilist.

De minister wijst er verder op dat zij met 1800 gevallen van vandalisme per jaar op en rond overwegen op het spoor zit, variërend van rotsblokken op de rails tot aan een paal gebonden betonblokken die de machinist op zich af ziet komen. Alleen al om schrikreacties te vermijden en de stress voor machinisten af te bouwen, heeft zij liever niet dat mensen langs het spoor lopen. Zij vraagt dan ook begrip voor enige strengheid. Als het grond van particulieren betreft, kan de minister niets doen. Dan moet een lokale wandelvereniging maar met de grondeigenaar afspraken proberen te maken.

Natuurlijk wordt niet iedere aki vervangen door een ahob. Waar een slalomhek de oplossing kan zijn, is dat een optie. Door ProRail is toegezegd om maatwerk te leveren, zodat per situatie gekeken kan worden wat de beste oplossing is.

De minister houdt vast aan de vervanging van aki's, omdat gebleken is dat deze gevaarlijk zijn. Tegen de laagstaande zon in zijn de knipperlichten nauwelijks te zien. Niet alle overwegen waar een aki verdwijnt, gaan dicht. Er komt en ahob voor terug – die een factor 10 veiliger is dan een aki – of iets anders.

ProRail levert wel degelijk maatwerk. Provincies en gemeenten kunnen de procedures en hun rechten en mogelijkheden kennen. Er is al in 2002 een document opgesteld ten behoeve van de wegbeheerders, met daarin de relevante regels. De minister wil klachten over ProRail graag aanhoren en er zo nodig actie op ondernemen, maar dat er af en toe iets naar de Raad van State gaat, hoeft niet altijd te wijzen op misstanden en onredelijkheid aan de kant van ProRail. Het kan ook aan de gemeente of provincie liggen. Sinds 1999 zijn er per jaar 30 openbare en particuliere overwegen gesloten op een totaal van 3000. Sluiting is bovendien helemaal niet mogelijk zonder overleg met de wegbeheerder.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) merkt op dat het volgens de hem beschikbare getallen bij 84% van de botsingen om gemotoriseerd verkeer gaat. 11% van de botsingen betreffen fietsers en 5% voetgangers. Van de 204 kleinere overwegen die de laatste jaren gesloten zijn, was er op 75% nooit een ongeval gebeurd.

Ook ten aanzien van de gesloten overwegen heeft de heer Duyvendak andere cijfers dan de minister. Waar de minister het heeft over de sluiting van 30 overwegen per jaar, telt hij er 204 tussen 2001 en 2003.

Hij ervaart overleg met de minister als lastig, omdat er irritatie op te merken is, terwijl de Kamer gewoon tot zaken wil komen. De irritatie aan de kant van de Kamer heeft minder met de beleidslijnen van de minister te maken dan met wat er in de praktijk voorvalt.

De heer **Hofstra** (VVD) hoort de minister bevestigen dat gelijkvloerse oplossingen niet onmogelijk zijn als de veiligheid het toelaat. Hij wil graag

aangescherpt krijgen in welke gevallen het mogelijk is om nieuwe gelijkvloerse overwegen aan te leggen bij bestaand spoor en bij nieuw spoor. Op pagina 37 van de Kadernota railveiligheid staat dat de aanleg van nieuwe gelijkvloerse kruisingen niet is toegestaan, maar dat de minister voor uitzonderlijke situaties daarvan kan afwijken. Kan de minister in het nieuwe programma dat de Kamer in de zomer wordt toegezonden, nader toelichten welke gevallen zij «uitzonderlijk» acht?

Mevrouw **Gerkena** (SP) steunt het beleid van de minister dat er veilige overwegen moeten komen. De irritatie zit hem in de uitvoering van het beleid in de praktijk. Er komen van verschillende kanten signalen binnen dat het door de minister geclaimde maatwerk niet geleverd wordt. De minister wordt nogmaals verzocht naar ProRail te stappen en duidelijk te maken dat de te rigoureuze uitvoering van het bestaande beleid geen aanleiding meer mag geven voor discussie.

Mevrouw **Roefs** (PvdA) constateert een gapend gat tussen de bewering van de minister dat er maatwerk wordt geleverd en de geluiden die er uit de praktijk worden ontvangen. Haar is nog niet duidelijk geworden hoe het beleid dusdanig kan worden verankerd dat ook voor ProRail duidelijk wordt dat er echt maatwerk geleverd dient te worden.

De heer **Van Hijum** (CDA) steunt de zijns inziens helder door de minister uitgesproken lijn dat een keuze voor een gelijkvloerse oplossing niet uitgesloten is, mits er aan de veiligheidsvereisten wordt voldaan. Als maatwerk mogelijk wordt gemaakt, moeten niet alleen de kosten van ProRail in beeld worden gebracht, maar is er een totale kosten-baten analyse noodzakelijk, inclusief de kosten van de wegbeheerder en de maatschappelijke kosten.

De **minister** bevestigt dat de sluiting van een overweg slechts één van de opties is. Het dient de allerlaatste optie te zijn waar alleen voor gekozen wordt als in overleg geen andere maatregel mogelijk is gebleken. Naar de mening van de minister staat ProRail niet star tegenover het beleid. Overleg met de wegbeheerder is altijd de eerste insteek. Pas als partijen er na jaren van discussie niet uitkomen, rest alleen nog de weg van een juridische procedure en stapt men naar de Raad van State. Dit zijn echter uitzonderlijke gevallen.

Ten aanzien van de proportionaliteit van overwegsluitingen licht de minister toe dat er wel degelijk sprake is van selectieve sluiting. Zij stelt de Kamer een lijst ter beschikking van 32 overwegen die gefaseerd zijn omgebouwd van aki naar ahob.

Het verbaast de minister dat haar in het overleg met de gemeente Franeker en de provincie niets is gebleken van enige ontevredenheid. De minister heeft aan haar gesprekspartners de cijfers doen toekomen waarop het ministerie zijn berekeningen baseert. De Kamerleden krijgen deze cijfers eveneens. Als de situatie ter plaatse onveranderd zou blijven, zou men net binnen de veiligheidsgrens blijven. Door de komst van het geplande bedrijventerrein wordt die grens echter overschreden. Daarom is besloten tot een ongelijkvloerse kruising. Er is een bedrag van €400 000 toegezegd om het bestaande knelpunt op het gebied van het langzame verkeer op te lossen. De minister betwijfelt of de Kamer per overweg moet meepraten over de te kiezen oplossing; de Kamer gaat over het beleid. De oplossing in individuele gevallen moet overeen worden gekomen door ministerie en lokale gesprekspartners.

Over de voortgang van de uitvoering wordt de Kamer medio 2005 geïnformeerd door toezending van het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen. Het zal de prioritering en budgettering van de verdere uitwerking van het beleid bevatten, evenals een actualisering en verbetering van het beleidskader en van de versie van het programma die de Kamer in maart

2002 is toegestuurd. In de nieuwe uitgave die medio 2005 volgt, zal het hier besprokene worden meegenomen.

De **voorzitter** constateert dat de minister de volgende toezeggingen heeft gedaan:

- zodra het Programma Verbetering Veiligheid Overwegen gereed is, zal het worden toegestuurd aan de Kamer. Aangezien de Kamer het zo snel mogelijk in haar bezit wil hebben, hoeft niet te worden gewacht op de definitieve versie. Een concept versie kan volstaan;
- het is geen wet van Meden en Perzen dat overal waar een aki verdwijnt ook een overgang wordt gesloten;
- ten aanzien van de situatie in Franeker zal de minister contact opnemen met de gedeputeerden en de Kamer op de hoogte stellen van het resultaat daarvan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers