

Minister van Infrastructuur en Waterstaat  
Drs. C. van Nieuwenhuizen  
Via website van de internetconsultatie

**Datum**

29 juli 2021

**Ons kenmerk**

UTR-HJ-21-0729

**Betreft / Onderwerp**

Internetconsultatie - aanwijsbevoegdheid

**Doorkiesnummer**

088-3682026

**Email contactpersoon**

henri.janssen@fnv.nl

**Bijlage(n)**

-

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 12 juli 2021 startte de internetconsultatie van het "WETSVOORSTEL WIJZIGING SPOORWEGWET T.B.V. OVERWEGVEILIGHEID CONCEPTWETSVOORSTEL Consultatieversie" (verder het Wetsvoorstel).

FNV Spoor staat positief tegenover uw initiatief dat op grond van de Spoorwegwet er een mechanisme (stok achter de deur) om impasses rondom overwegveiligheid te kunnen doorbreken wordt gecreëerd. FNV Spoor ziet echter tekortkomingen in uw wetsvoorstel waardoor er ons inziens aanpassingen nodig zijn.

In deze consultatie gaat FNV Spoor in op de tekortkomingen die wij in het wetsvoorstel zien en zullen per punt een voorstel tot wijziging doen. FNV Spoor heeft een zwaarwegend belang bij het Wetsvoorstel voor onze leden werkzaam in de spoorsector en met name de machinisten die vrijwel dagelijks te maken hebben met bijna ongevallen, welke stress verhogend zijn, zelfs het benaderen van deze WILLO's en NABO's werkt voor veel machinisten stress verhogend. De effecten op het welzijn van de machinisten van (Fatale) ongevallen zijn uiteraard nog ingrijpend.

**Impasses die wettelijk doorbroken moeten kunnen worden**

Nederland kent nog steeds risicovolle kruisingen van trein- en wegverkeer, zogenaamde overwegen. Momenteel bevinden zich in Nederland circa 2400 overwegen. (1800 op het reizigersnet en 600 op haven en industriegebieden). Dagelijks passeren veel duizenden personen lopend, rijdend (o.a. met fiets, auto, tractor, vrachtwagen, per trein) deze overwegen, zowel via de weg als het spoor.

De sector en met name ProRail doet haar best om het aantal overwegen in Nederland te verminderen en de veiligheid op nog bestaande overwegen te verbeteren. Door middel van programma's zoals het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en Niet Actief beveiligde Overwegen (NABO) worden beveiligde en niet actief beveiligde overwegen aangepakt. Bij het komen van sluitingen van een overwegen, het tot stand brengen van alternatieve ontsluitingen of het uitvoeren van verbetermaatregelen komt het wat ons betreft te vaak voor dat na uitvoerige gesprekken op meerdere niveaus er geen akkoord komt. Er worden rondom diverse overwegen zelfs al meer dan 20 jaar overleggen tussen ProRail, eigenaar en of gebruikers gevoerd,

zonder enig uitzicht op een resultaat. Dus al die tijd blijft de gevaarlijke situatie dan bestaan en strand het overleg in een patstelling. Met een aanwijsbevoegdheid kan die patstelling wettelijk doorbroken worden. Het probleem dat er patstellingen ontstaan als de spoorbeheerder en een wegbeheerder (gemeente of gebruiker/grondeigenaar) het niet eens worden over te nemen maatregelen in het kader van overwegveiligheid bestaat al decennia.

Al vanaf 2000 is de minister van Infrastructuur en Waterstaat meerdere malen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) (en haar voorgangers), door de sector en door FNV Spoor erop gewezen dat het de verantwoordelijkheid van de minister is om in een mechanisme te voorzien om patstellingen rondom maatregelen van overwegen (waaronder sluitingen) te doorbreken zodat in het kader van overwegveiligheid de zo noodzakelijke maatregelen genomen kunnen worden.

Deze aanbevelingen werd op 26 juli 2018 in het OVV- rapport "Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen" herhaald: *"Leg wettelijk vast wie welke verantwoordelijkheid en kosten draagt voor overwegveiligheid. Bestuurlijke impasses over de gewenste oplossing en de financiering daarvan heeft ook de voorganger van de Onderzoeksraad in 2003 aan de orde gesteld. De destijds aan de minister van Verkeer en Waterstaat gedane aanbeveling om deze impasses op te lossen, is niet opgevolgd. De Onderzoeksraad acht het noodzakelijk dat dit nu met spoed alsnog gebeurt, bijvoorbeeld bij de lopende modernisering van de spoorwegwetgeving."*

Het ongeluk in Hooghalen op 22 mei 2020 leidde tot de volgende passage in de Kamerbrief van 16 juni 2020: *"Daarnaast heb ik een aanwijzingsbevoegdheid in voorbereiding als wettelijke stok achter de deur waarmee, na een zorgvuldige belangenafweging, eenzijdig een verplichting aan een wegbeheerder (gemeente of gebruiker/rechthebbende) kan worden opgelegd om de benodigde maatregelen te treffen om de verkeersveiligheid te garanderen. Een dergelijke aanwijzing kan ertoe strekken dat een wegbeheerder een overweg moet afsluiten en afgesloten moet houden. Omdat met het geven van een aanwijzing ingegrepen kan worden in de rechtspositie van een derde, moet de mogelijkheid van een dergelijke bevoegdheid voldoende zorgvuldig in de wet (bijvoorbeeld in het traject van de modernisering van de Spoorwegwet) worden afgebakend."*

FNV Spoor gaat ervanuit dat de aanwijsbevoegdheid bedoeld is om impasses en patstellingen rondom overwegen op te lossen door ProRail een uiterst middel te bieden de sluiting van overwegen na een zorgvuldig proces kan afdwingen. FNV Spoor snapt niet waarom het Wetsvoorstel zich slechts beperkt tot de niet actief beveiligde overwegen, zeker ook gezien de inzet van uw ministerie op zowel beveiligde, WILO (Waarschuwingsinstallatie Landelijke Overwegen) en NABO (niet actief beveiligde overwegen). FNV Spoor neemt aan dat ook de minister een groot belang heeft aan een breed inzetbaar juridisch mechanisme om de patstellingen rondom overwegveiligheid te doorbreken.

#### **Waarom voorziet het wetsvoorstel enkel op niet actief beveiligde overwegen (NABO)?**

Een goede aanpak van alle soorten overwegen en dus niet enkel NABO's, is van groot belang om de veiligheid op het spoor te kunnen garanderen. Dat belang neemt alleen maar toe omdat er in de toekomst (nog) meer en snellere treinen komen te rijden en de gebruikers van de overwegen steeds vaker zwaarder en logger worden.

ProRail als beheerder van de hoofdspoorweg heeft nu onvoldoende mogelijkheden om de veiligheid op overwegen te borgen. Zeker daar waar de omstandigheden in de omgeving van overwegen het veiligheidsrisico op een overweg negatief beïnvloeden. De veiligheid kan ook op beveiligde overwegen in gedrang komen (Denk daarbij o.a. aan het veranderen de passerende weg waardoor de mogelijkheden voor wegverkeer om de overweg snel te verlaten)

Door de verwevenheid tussen overweg, toeleidende wegen en de omgeving, zijn noodzakelijke veiligheidsmaatregelen op of nabij overwegen enkel te nemen in overleg met de betreffende wegbeheerder en eventueel andere betrokken partijen. Indien deze partijen geen overeenstemming bereiken, blijven veiligheidsmaatregelen dus achterwege.

U heeft op de aanbeveling van de OVV een internationale benchmark uitgevoerd ten aanzien van de juridische verantwoordelijkheden op het gebied van overwegen. In verschillende ons omringende landen is

er wel sprake van een publiekrechtelijk kader op grond waarvan de centrale overheid sturend kan optreden ten opzichte van overwegen. Daar blijft het overigens niet beperkt tot NABO's.

Deze mogelijkheden missen we nog steeds in Nederland en het wetsvoorstel is eerste aanzet, maar voor FNV Spoor onbegrijpelijk dat het Wetsvoorstel enkel spreekt over niet actief beveiligde overwegen. Zeker omdat in de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt aangegeven dat het streven van het Rijk is om samen met de (spoor)beheerder, wegbeheerders, (recreatieve) belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul (dodelijke) slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen. Dit terechte streven is overigens ook opgenomen in de "Beleidsagenda Spoorwegveiligheid 2020-2025".

Deze ambitie kan alleen maar behaald worden als ProRail effectief kan optreden indien er een patstelling is ontstaan bij het overleg om een gevaarlijke situatie rondom alle soorten van overwegen op te lossen. Gelet op het grote maatschappelijke belang van overwegveiligheid voor weggebruikers, reizigers, omwonende en wat FNV Spoor betreft uiteraard zeker ook voor het treinpersoneel en de hoofdverantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat is een adequaat publiekrechtelijk kader noodzakelijk om patstellingen rondom overwegveiligheid ten aanzien van alle soorten overwegen te kunnen doorbreken zodat deze aanwijsbevoegdheid ook daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft haar doel te dienen.

#### **Voorstel van FNV Spoor:**

De beoogde aanwijzingsbevoegdheid uitbreiden zodat deze van toepassing is op alle overwegen die behoren tot de hoofdspoorwegen

#### **Waarom voorziet het Wetsvoorstel enkel toe op "rechthebbenden?"**

Rechthebbenden zijn partijen die een bepaald civiel gebruiksrecht hebben op bijvoorbeeld een particuliere overweg. Maar daarmee gaat dit wetsvoorstel voorbij aan het feit dat er zijn meer partijen zijn die te nemen (veiligheid)maatregelen op zowel openbare als niet-openbare overwegen te dwarsbomen. Zoals wegbeheerders, recreatieve organisaties en bedrijven. Deze partijen zijn hooguit maar niet altijd rechthebbende ten aanzien van de toelidende weg naar een overweg. Maar zeker niet ten aanzien van de overweg zelf.

Voorbeelden waarvoor de aanwijzingsbevoegdheid ingezet zou kunnen worden zijn volgens het Wetsvoorstel:

- 1) indien een gemeente of andere instantie op een of andere manier (vergunningverlening, geven van particuliere toestemming, aanpassing planologische plannen, uitvoeringsmaatregelen) medewerking verleent aan een ontwikkeling die op enigerlei wijze een nadelige invloed heeft op de veiligheid op een overweg (een nieuwe wijk nabij een overweg, verbreden van de toelidende weggedeelten, twee richtingen laten rijden van een fietspaden, het openstellen van een weg voor langzaam verkeer voor alle verkeer);
  - 2) wanneer een grondeigenaar niet wil meewerken aan de aanleg van een ontsluitingsweg in het kader van het kunnen opheffen van een overweg;
  - 3) indien een rechthebbende op een overweg (huisaansluiting, eigenaar van de weg naar woning) geen medewerking wil verlenen aan een plan (bijvoorbeeld realisering van een alternatieve ontsluiting) in het kader van het opheffen van een niet actief beveiligde spoorwegovergang;
  - 4) indien een gemeente de benodigde besluiten in het kader van het nemen van veiligheidsmaatregelen op overwegen (geen onttrekkingsbesluit, verkeersbesluit tot verboden verklaren van een weg voor gemotoriseerd verkeer) niet wil nemen ongeacht het veiligheidsrisico op de desbetreffende overwegen
- Alleen onder punt 3 is sprake van een rechthebbende in de zin van de Spoorwegwet, voorbeelden genoemd onder de punten 1,2 en 4 komen niet in aanmerking voor toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid zoals voorgesteld.

#### **Voorstel van FNV Spoor:**

Het bereik van de aanwijsbevoegdheid uitbreiden zodat deze ook betrekking heeft op een ieder die het in zijn macht heeft om maatregelen te treffen in het kader van overwegveiligheid. Denk daarbij dus zeker ook aan de wegbeheerder.

**Waarom wordt in het Wetsvoorstel “eenieder” met de verplichting na het passeren van een overweg de hekken te sluiten van een particuliere overweg belast?**

Het voorgestelde lid 5 van het Wetsvoorstel luidt als volgt: *“Indien een particuliere overweg is voorzien van afsluitbare hekken, draagt eenieder er zorg voor dat de hekken na het passeren van de overweg gesloten zijn.”*

FNV Spoor vermoed dat de minister met deze bepaling het doel heeft een zelfde soort verplichting in het leven te roepen zoals die gold op grond van artikel 35 van de Spoorwegwet 1875. Wat FNV Spoor betreft een prima tijdelijke oplossing voor particuliere overwegen die nog niet gesloten zijn, maar de tekst van het voorgestelde lid 5 roept bij ons vragen op.

- Is “eenieder” ook de ongerechte gebruiker van een particuliere overweg?
- Geldt deze verplichting ook voor de machinist van een trein die een particuliere overweg passeert en ziet dat de hekken niet gesloten zijn? (De machinist passeert immers de overweg met de trein die hij bestuurt en de machinist valt ook onder het begrip “eenieder”).
- Het niet sluiten van een hek op een particuliere overweg kan leiden tot zeer gevaarlijke situaties zodat het aan te bevelen is om in de toelichting bij het Wetsvoorstel aan te geven dat het niet sluiten van de hekken eveneens kan leiden tot toepassing van de artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht.
- Hoe denkt de minister deze bepaling te laten handhaven?

**Voorstel van FNV Spoor:**

- 1) Mede met het oog op de handhaving van deze bepaling verdient het sterk de voorkeur om de verplichting om de hekken van een particuliere overweg enkel te laten rusten op de gerechtigde gebruikers van die particuliere overweg.
- 2) Neem in de tekst op dat het om een tijdelijke aanvullende maatregel gaat, zolang de particuliere overweg nog niet is gesloten.

**FNV Spoor mist in het wetsvoorstel budget en een kostenverdeelsleutel**

FNV Spoor lijkt het belangrijk in het Wetsvoorstel op te nemen welke partij verantwoordelijk is voor de financiering van de te nemen maatregelen als gevolg van de aanwijzing. Als bijvoorbeeld bij het opheffen van een overweg ten gevolge van een toename van het treinverkeer ingrepen aan de wegverkeerkant gedaan moeten worden, moet de wet een systeem bevatten om tot toedeling van kosten te komen. Dit is in diverse Europese landen ook zo geregeld en voorkomt daarmee verdere discussie, welke weer verlies van (te veel) tijd betekent.

**Voorstel van FNV Spoor:**

Neem in de wettekst op dat op grond van het veroorzakersbeginsel de kostentoedeling wordt toegepast.

Hoogachtend,



Henri Janssen  
Bestuurder FNV Spoor