



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

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: 21.0xx

Onderwerp: internetconsultatie aanwijsbevoegdheid

Datum: 28 augustus 2021

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). De Adviesgroep Infrastructuur en Recreatie (bestaande uit ANWB, NOC-NSF, Fietsersbond, Stichting Landelijk Fietsplatform en Wandelnet; verder ‘Adviesgroep’ genoemd) is intensief betrokken bij het NABO-programma en onderschrijft het belang van spoorwegveiligheid. Daarbij behartigt de Adviesgroep de recreatieve belangen van fietsers, wandelaars en ruiters bij wijziging van overwegen. Fijnmazige verbindingen zijn van groot belang voor de recreatieve infrastructuur. De afgelopen jaren hebben we ons op basis van het ‘Afsprakenkader’¹ ook ingezet om op grond van een transparante en zorgvuldige belangenafweging, met aandacht voor de lokale situatie, onveilige situaties rondom overwegen op te lossen. Vanuit deze ervaringen reageren we nu op de internetconsultatie.

1. Aanwijzingsbevoegdheid in relatie tot de gebiedsgerichte, integrale aanpak NABO’s

De afgelopen jaren hebben ook wij gezien dat er vaak veel tijd gemoeid is met de plan- en besluitvorming rondom de aanpak van niet actief beveiligde overwegen (NABO’s). Risicovolle situaties rondom de NABO’s kunnen daarbij langer blijven bestaan dan gewenst. Echter, in de gevallen waarbij de Adviesgroep is of wordt betrokken (82 NABO’s met ‘recreatief belang’) heeft dat bijna altijd als achtergrond dat er binnen het NABO-programma is gekozen voor een gebiedsgerichte, integrale aanpak. Een belangrijke achterliggende reden hiervan is dat oplossingen voor de spoorveiligheid niet zouden moeten leiden tot nieuwe (verkeersveiligheids)vraagstukken elders. De nu voorliggende aanwijzingsbevoegdheid richt zich volledig op het treffen van maatregelen voor een ‘veilig en doelmatig gebruik van een openbare of particuliere niet actief beveiligde overweg’. Alhoewel u een aanwijzing volgens artikel 20, lid 4 pas zult geven nadat u belanghebbenden (zoals, naar wij aannemen, de Adviesgroep) heeft gehoord, menen wij dat van een ‘gebiedsgerichte, integrale afweging’ op dat moment geen sprake meer zal zijn. Wij lezen hierover ook niets terug in de Memorie van Toelichting (MvT), anders dan dat ‘de kosten voor de aanpak van een NABO kunnen worden meegenomen in een gebiedsgerichte aanpak’. Ook in het OvV-rapport staat duidelijk aangegeven dat uw Ministerie een gebiedsgerichte aanpak als voorwaarde heeft gesteld bij het NABO-programma en dat dit ook is overgenomen in het Afsprakenkader dat u met ons en ProRail gesloten heeft.

¹ ‘Afsprakenkader; transparant proces voor afweging veiligheid en recreatief belang bij wijziging van overwegen’. Dit afsprakenkader is op 9 november 2016 ondertekend door de leden van de Adviesgroep, ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bij een gebiedsgerichte aanpak van NABO's wordt integraal gekeken naar de verkeersveiligheid, een terrein waar u als Minister ook de brede verantwoordelijkheid voor draagt. Dat het afsluiten van een NABO zonder alternatieve kruisingsmogelijkheid voor langzaam verkeer kan leiden tot verkeersonveilige situaties rondom nabijgelegen overwegen is onder andere gebleken uit een risico-analyse² die in oktober 2020 in opdracht van ProRail is gemaakt naar aanleiding van de besluitvorming over het opheffen van de overweg 'Greversweg' in Winterswijk. Als vervolg op deze analyse besloot de wegbeheerder (gemeente Winterswijk) alsnog over te gaan tot de aanleg van een fiets-voetgangerstunnel ter vervanging van de NABO in plaats van volledige afsluiting.

De Adviesgroep vraagt u om in de Memorie van Toelichting op de wetswijziging op te nemen dat een 'gebiedsgerichte aanpak' een voorwaarde is binnen het NABO-programma en dat deze voorwaarde bij het bepalen van de maatregelen die betrokken rechthebbende moet treffen als gevolg van de aanwijzing nadrukkelijk wordt meegewogen.

2. Terughoudende inzet aanwijzing in geval van belangrijke recreatieve verbindingen

Volgens het Wetsvoorstel omvat een aanwijzing de termijn en *de maatregelen* die de betrokken *rechthebbende* moet treffen [...]. De voorwaarde die daaraan wordt verbonden is dat de maatregelen evenredig moeten zijn aan het doel van de aanwijzing. Noch uit het Wetsvoorstel zelf, noch uit de MvT wordt ondubbelzinnig duidelijk welke concrete maatregelen er dan kunnen worden opgenomen in de aanwijzing die door de rechthebbende moeten worden uitgevoerd. Meer duidelijkheid hierover is wat ons betreft juist van extra belang, omdat de maatregelen volgens de MvT middels een mandaat in de praktijk kunnen worden uitgevoerd door ProRail, de spoorbeheerder. Gezien het doel van het Wetsvoorstel en het eenzijdige belang van ProRail kunnen wij niet anders concluderen dat een aanwijzing in vrijwel alle gevallen zal inhouden dat een NABO geheel en permanent afgesloten zal moeten worden. De kans dat er (eventueel in een later stadium) door de wegbeheerder maatregelen worden genomen die het voor langzaam (recreatief) verkeer mogelijk maakt het spoor te blijven kruisen achten wij zeer klein. Immers zal voor het financieren van de maatregelen volgend uit de aanwijzing ofwel een beroep worden gedaan op de middelen van wegbeheerders/rechthebbenden, ofwel op het budget dat momenteel beschikbaar is voor de uitvoering van het NABO-programma. Daarmee kan een aanwijzing als ongewenst gevolg hebben dat belangrijke recreatieve verbindingen over het spoor permanent verdwijnen, zelfs als decentrale overheden in de verkenningsfase hadden uitgesproken een verbinding over een NABO te willen behouden door beveiliging of een ongelijkvloerse oplossing.

Als minister heeft u naast de verantwoordelijkheid voor de verkeers- en spoorwegveiligheid ook een systeemverantwoordelijkheid voor de kwalitatief hoogwaardige nationale fiets- en wandelnetwerken. Bij de behandeling van de Nationale Omgevingsvisie werd dat middels de breed aangenomen motie Van Gerven-Dik-Faber³ door de Tweede Kamer nog eens duidelijk onderstreept. De kwaliteit en samenhang van de nationale fiets- en wandelnetwerken kan door het definitief afsluiten van een overweg als gevolg van een aanwijzing ernstig in het geding komen. Door de vergroting van de maaswijdte worden fietsers en wandelaars ontmoedigd omdat er ver moet worden omgereden, vaak ook nog eens langs een landschappelijk onaantrekkelijker alternatief. Dat staat

² Risicoanalyse overweg Greversweg in Winterswijk; Opheffen overweg en beschouwing alternatieve routes, ProRail, 14 oktober 2020

³ Nader gewijzigde motie van de leden van Gerven en Dik-Faber, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 682, nr. 74

haaks op het streven van het Rijk om actieve mobiliteit te bevorderen en een beweegvriendelijke leefomgeving te realiseren.

De Adviesgroep vraagt u zeer terughoudend te zijn met het inzetten van de aanwijzingsbevoegdheid in situaties waarbij uit de verkenningsfase van een NABO-aanpak is gebleken dat als gevolg van het permanent afsluiten van een NABO een belangrijke verbinding voor (recreatief) langzaam verkeer definitief zal verdwijnen. Wij zouden dit graag in de Memorie van Toelichting opgenomen zien.

Overigens valt ons in dit kader op dat in de formulering van de wetswijzing is aangegeven dat een aanwijzing kan worden gegeven aan een 'rechthebbende' en dat in de MvT vooral voorbeelden worden gegeven van situaties waarbij de wegbeheerder (gemeente) verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen. In de Spoorwegwet is het begrip 'rechthebbende' gedefinieerd als: *eigenaar, bezitter of degene die een recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik, gebruik, huur of pacht heeft*. De vraag die ontstaat is in hoeverre een wegbeheerder onder deze definitie valt? Om het Wetsvoorstel goed kunnen interpreteren vragen we u duidelijker te zijn over de definitie van het begrip 'rechthebbende'.

3. Kostenverdeling maatregelen voortkomend uit een aanwijzing

In artikel 20, lid 3 van het voorstel is opgenomen dat u kunt bepalen dat de kosten verbonden aan maatregelen geheel of gedeeltelijk ten laste komen van de begroting van uw Ministerie. Echter, wij missen vervolgens in het Wetsvoorstel een budget en een verdeelsleutel voor de kosten die, zoals u in de MvT aangeeft, per situatie kunnen oplopen tot 1 miljoen Euro. Het lijkt de Adviesgroep belangrijk in het Wetsvoorstel veel duidelijker op te nemen welke partij verantwoordelijk is voor de financiering van de te nemen maatregelen als gevolg van een aanwijzing. Zeker omdat wij zien dat juist de discussie over de kosten van maatregelen die voortkomen uit het NABO-programma de oorzaak vormen van de vertraging van besluitvorming. Dat geldt voornamelijk in geval er bij het opheffen van een overweg ingrepen gedaan moeten worden door de wegbeheerder. In geval van een aanwijzing vinden wij het heel reëel dat de kosten die uit de aanwijzing voortkomen ook (grotendeels) voor rekening van uw Ministerie komen. Zoals wij hiervoor al aangaven zou dat dan niet ten laste moeten komen van het huidige budget van het NABO-programma, aangezien er dan minder budget overblijft voor het realiseren van alternatieve kruisingsmogelijkheden voor langzaam, recreatief verkeer na opheffen van een NABO.

De adviesgroep adviseert u om in de wet een systeem voor de toedeling van kosten op te nemen met als uitgangspunt het veroorzakersbeginsel. Daarmee wordt ook meer recht gedaan aan de aanbeveling van het OvV om niet alleen verantwoordelijkheid, maar ook de vraag wie de kosten voor overwegveiligheid draagt wettelijk vast te leggen. Tevens adviseren wij u een specifiek budget in uw begroting te reserveren ter dekking van de extra kosten die kunnen voortkomen uit een aanwijzingsbesluit en die extra kosten niet ten laste van het bestaand NABO-programma te laten komen.

Hoogachtend,
Namens de Adviesgroep Infrastructuur en Recreatie

Ankie van Dijk (voorzitter)

