



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR1815/2021-U072

**Uw referentie**

Datum 27 augustus 2021  
Betreft Wijziging Spoorwegwet in verband met overwegveiligheid

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 12 juli 2021 is een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel betreft een wijziging van de Spoorwegwet in verband met de overwegveiligheid.

Het voorstel regelt een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat waarmee maatregelen voor niet actief beveiligde overwegen (NABO's) kunnen worden afgedwongen. Daarnaast regelt het voorstel de verplichting om een (land)hek te sluiten na het oversteken van een NABO. De maatregelen hebben tot doel de spoorwegveiligheid te verbeteren.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### *1. Nut en noodzaak*

De noodzaak tot aanvullende regelgeving ten aanzien van spoorwegveiligheid is tweeledig. Allereerst zijn er de risico's bij beveiligde en onbeveiligde spooroverwegen. Deze risico's zijn in de afgelopen jaren groter geworden door toenemend spoorverkeer en een toename van het verkeer dat spoorwegen kruist. De tweede reden is het beperkte tempo waarmee niet actief beveiligde of niet goed beveiligde spooroverwegen worden aangepakt. Het is in de afgelopen jaren meermaals voorgekomen dat slachtoffers vielen op (niet actief beveiligde) spooroverwegen waarover gesprekken over aanpassing met belanghebbenden in financiële of juridische procedures waren vastgelopen.

In de afgelopen jaren zijn meerdere beleidsmatige programma's opgezet om de spoorwegveiligheid te verbeteren.<sup>1</sup> De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) stelt in het jaarverslag Spoorwegveiligheid 2019 dat de overweg echter de zwakste schakel blijft van het spoor en dat in 2019 slechts 2% van de overwegen is opgeheven. De ILT concludeert dat als het tempo van aanpassingen niet verbetert, "het spoornetwerk de komende 50 jaar nog overwegen houdt met een grote kans op dodelijke ongevallen".<sup>2</sup> Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) wijst in een rapport op de veiligheidsrisico's bij spoorwegovergangen.<sup>3</sup>

### 1.1 Reikwijdte aanvullende overheidsinterventie

Het voorstel regelt een aanwijzingsbevoegdheid, waarmee de minister eenzijdig en na een zorgvuldige belangenafweging een verplichting kan opleggen tot het treffen van veiligheidsmaatregelen bij NABO's. Nut en noodzaak van overheidsinterventie ter bevordering van de overwegveiligheid worden onderbouwd met de rapporten van ILT en OvV. De inschatting is dat de aanwijzingsbevoegdheid voor niet meer dan 10% van het aantal NABO's zal worden ingezet.

Het college constateert dat zich in de afgelopen jaren ook regelmatig (dodelijke) incidenten hebben voorgedaan bij spooroverwegen met beveiligingsmaatregelen. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom de voorgenomen overheidsinterventie (in de vorm van de aanwijzingsbevoegdheid) niet ook beveiligde overwegen betreft waar lokale partijen er niet uitkomen om de veiligheidssituatie te verbeteren. Het wijst er in dit verband op dat het advies van de OvV de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid niet beperkt tot NABO's. Verder pleiten enkele stakeholders (waaronder ProRail en FNV Spoor) in hun reactie op het wetsvoorstel er voor dat de bevoegdheid ook kan worden toegepast bij beveiligde overwegen waar nog grote veiligheidsrisico's bestaan, maar waar partijen niet tot veiligheidsmaatregelen komen.

#### **1.1 Het college adviseert te motiveren waarom de reikwijdte van de overheidsinterventie (in de vorm van de aanwijzingsbevoegdheid) beperkt is tot NABO's.**

### 1.2 Aanwijzingsbevoegdheid bij een selectie van NABO's

De inschatting van het ministerie is dat de aanwijzingsbevoegdheid voor niet meer dan 10% van de NABO's zal worden ingezet. Dit komt neer op interventie bij circa 25 tot 30 overwegen. De toelichting maakt niet duidelijk waar de inschatting van 10% op is gebaseerd. Daarmee is niet duidelijk of deze 10% alle situaties betreft waar noodzakelijk gebleken veiligheidsmaatregelen niet worden uitgevoerd door vastgelopen gesprekken tussen ketenpartners die (mede) verantwoordelijk zijn voor de overwegveiligheid.

#### **1.2 Het college adviseert om aan te geven of de 10% alle overwegsituaties betreft waar de gesprekken over noodzakelijke aanpassingen zijn vastgelopen. Indien dit niet het geval is, adviseert het college de 10% nader te onderbouwen.**

---

<sup>1</sup> De doelstelling van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen is om in 2024 alle NABO's te hebben opgeheven of beveiligd.

<sup>2</sup> [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/26/jaarverslag-spoorwegveiligheid-2019](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/26/jaarverslag-spoorwegveiligheid-2019)

<sup>3</sup> [www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12076/overwegveiligheid--een-risicovolle-kruising-van-belangen](http://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12076/overwegveiligheid--een-risicovolle-kruising-van-belangen)

### 1.3 Veilige zorgplicht sluiting (land)hekken

De tweede maatregel in het voorstel betreft de zorgplicht voor het sluiten van (land)hekken bij (particuliere) overwegen. Op dit moment geldt er geen verplichting om een hek dicht te maken, nadat deze is geopend voor het passeren van de spoorwegovergang. Een deel van de incidenten bij spoorwegoverwegen doet zich voor door het betreden van het spoor door onbevoegden en vee. Dit kan mogelijk worden voorkomen door de beschermende (land)hekken dicht te doen na het passeren van de overweg. Een zorgplicht tot het sluiten van de (land)hekken wordt geacht bij te dragen aan spoorveiligheid. Het college wijst er daarbij op dat het moeten sluiten van hekken een keerzijde heeft, omdat het met zich meebrengt dat degene die de spoorweg wil oversteken, langer op of nabij het spoor zal zijn. Dit leidt tot nieuwe veiligheidsrisico's. Het college geeft in overweging om deze risico's te expliciteren en mee te wegen bij de uitwerking en invulling van de maatregel.

## *2. Minder belastende alternatieven*

Het streven van de Rijksoverheid is om samen met ketenpartners te zorgen voor nul slachtoffers op en rondom spoorwegen in combinatie met veilige, vlotte en duurzame mobiliteit.<sup>4</sup> Ketenpartners hebben daarbij verschillende verantwoordheden. Volgens ATR is het van belang dat de partijen die (mede)veroorzaker zijn van de gevaren op en rondom het spoor, voldoende verantwoordelijkheid nemen in de vorm van veiligheidsmaatregelen. Ook is het van belang dat partijen gericht aangespoord kunnen worden om maatregelen te treffen als deze, al dan niet op financiële of juridische gronden, uitblijven.

Omdat niet volledig duidelijk is in welke mate (en binnen welke termijn) de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid bijdraagt aan de bevordering van de overwegveiligheid, is ook afweging van alternatieven van belang. Het college constateert dat de toelichting motiveert waarom de publieke regulering van de spoorwegveiligheid niet aanvullend in het omgevingsrecht wordt geregeld. Niet duidelijk is of en in hoeverre twee andere maatregelen zijn overwogen waarmee risicovolle spoorwegoverwegen mogelijk sneller en beter kunnen worden beveiligd. Deze maatregelen zijn:

1. Een risicogericht verbod op niet actief beveiligde of onvoldoende beveiligde spooroverwegen. Een wettelijk verbod kan voor alle partijen duidelijk maken onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld bij welk risicoprofiel van een overweg) vanaf welke datum een overweg moet zijn aangepakt. Volgens ATR kan een dergelijk verbod duidelijkheid geven en een effectieve doorbraak vormen voor vaak langlopende onderhandelingen waarbij veiligheidsmaatregelen uitblijven.
2. Een wijziging van de Overgangswet erfdiensbaarheidstelling. Een aanpassing van deze wet kan het mogelijk maken dat ProRail, als uiterste instrument, de mogelijkheid verkrijgt om via de rechter een NABO te (laten) sluiten in het geval de grondeigenaar geen medewerker verleent aan het nemen van adequate maatregelen.

---

<sup>4</sup> Het college onderkent het belang van het streven naar zo min mogelijk slachtoffers op en nabij het spoor. Tegelijkertijd merkt het op dat bij het voorkomen van ongevallen de factor 'menselijk gedrag' een rol speelt, waardoor risico's nooit volledig zullen verdwijnen. Bij het nemen van veiligheidsmaatregelen moet een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden waarbij ook de proportionaliteit van te nemen maatregelen beoordeeld moet worden.

Afweging van deze alternatieven is volgens het college ook van belang, omdat de aanwijzingsbevoegdheid extra lasten (en langdurige procedures) met zich mee kan brengen. De bevoegdheid kan volgens de toelichting door de minister worden ingezet, "niet eerder dan na een zorgvuldige belangenafweging". Hoewel deze belangenafweging eerder in de tijd al gemaakt kan zijn, kan deze mogelijk ook aanleiding geven tot extra lasten door extra onderzoek en resulteren in extra tijdsverloop zonder maatregelen.

**2.1 Het college adviseert om voor de alternatieve maatregelen in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen zijn, zodat onderbouwde besluitvorming over te nemen maatregelen mogelijk is.**

*3. Werkbaarheid*

De aanwijzingsbevoegdheid voor de minister kan er toe bijdragen dat risicovolle spooroverwegen worden aangepakt, waar partijen niet tot veiligheidsmaatregelen komen. Bij de belangenafweging over te nemen veiligheidsmaatregelen zal ook de werkbaarheid voor stakeholders worden betrokken.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten inzake werkbaarheid van het wetsvoorstel.

*4. Gevolgen regeldruk*

Het voorstel bevat een beschrijving van de te verwachten regeldrukeffecten van de aanwijzingsbevoegdheid. Deze lasten zullen sterk verschillen per situatie. De toelichting geeft aan dat de kosten voor te nemen maatregelen kunnen oplopen tot 1 miljoen euro. De beoordeling van de proportionaliteit van deze maatregelen is integraal onderdeel van de belangenafweging bij de te nemen veiligheidsmaatregelen.

Het college constateert dat de toelichting bij het wetsvoorstel geen duiding bevat van de regeldrukeffecten van de zorgplicht voor de sluiting van (land)hekken. Hoewel het hierbij naar verwachting gaat om minimale effecten, is duiding ervan in de toelichting van belang voor goed afgewogen besluitvorming.

### Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

**Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over de noodzaak van (overheids)interventie om de overwegveiligheid verder te verbeteren. Het maatschappelijk belang hiervan is duidelijk. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgenomen wijzigingen aanvulling behoeft. In het bijzonder gaat het om een nadere onderbouwing van de voorgenomen aanwijzingsbevoegdheid en om een gerichte afweging van alternatieven die mogelijk effectiever kunnen zijn voor de bevordering van de overwegveiligheid.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris