

Overwegveiligheid: een gezamenlijke verantwoordelijkheid

Jaap van den Top
Onderzoeksraad voor Veiligheid
j.vandentop@onderzoeksraad.nl

Erwin Medendorp
Onderzoeksraad voor Veiligheid
e.medendorp@onderzoeksraad.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
23 en 24 november 2017, Gent**

Samenvatting

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft als doel om lessen te trekken uit ongevallen en zo nieuwe ongevallen te voorkomen. Tijdens onderzoek naar een ongeval op een overweg bij Dalfsen is de Onderzoeksraad gebleken dat er lang niet altijd sprake is van een doelgerichte samenwerking tussen de weg- en de spoorbeheerder bij het beheer van overwegen.

Hoewel de afgelopen decennia het aantal ernstige overwegongevallen aanzienlijk is teruggedrongen, stagneert die afname de laatste jaren: het aantal dodelijke slachtoffers bedraagt al enige tijd tien tot vijftien per jaar. Om tot een verdere daling te komen, kan een actievere betrokkenheid van wegbeheerders bij overwegveiligheid van betekenis zijn.

Wegbeheerders ervaren weinig prikkels om zich actief met verbetering van overwegveiligheid bezig te houden. Dat zou moeten veranderen: zij beschikken zowel over informatie als over mogelijkheden waarmee zij kunnen bijdragen aan een verdere verbetering van de veiligheid.

1. Inleiding

Op 23 februari 2016 botste op een overweg tussen Dalfsen en Ommen een reizigerstrein met hoge snelheid tegen een langzaam overstekende hoogwerker. Bij het ongeval kwam de machinist van de trein om het leven; de cabine waarin hij zich bevond, werd geheel vernield. Van de overige zes personen in de trein raakten er twee lichtgewond. De bediener van de hoogwerker is kort voor de botsing van zijn voertuig gesprongen en liep daarbij lichte verwondingen op. De trein ontspoorde en kwam op zijn zijkant terecht, de hoogwerker werd volledig vernield (Figuur 1).



*Figuur 1: Overzichtsfoto met eindposities van de trein- en hoogwerkerrestanten.
Bron luchtfoto: Politie.*

Hoewel het ongeval in zijn verschijningsvorm uitzonderlijk lijkt, vond het plaats op een normale overweg en met een normale trein. Het is overbodig te vermelden dat de gevolgen ernstiger waren geweest, als zich meer dan zeven personen in de trein hadden bevonden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft het ongeval onderzocht, met als doel om na te gaan of hieruit structurele factoren aan het licht komen die verbeterd zouden moeten worden.

Deze CVS-bijdrage richt zich op de samenwerking van weg- en spoorbeheerder bij het beoordelen en bevorderen van overwegveiligheid.¹ Van een doelgerichte samenwerking bleek namelijk geen sprake te zijn en dat bleek niet uniek voor deze overweg. Aan de hand van het voorbeeld van deze overweg zal in deze bijdrage inzichtelijk worden gemaakt dat een doelgerichte samenwerking van beide beheerders zinvol is om de veiligheid te verbeteren.

¹ Het onderzoek heeft zich tevens gericht op de oversteekmanoeuvre van de hoogwerker, de botsbestendigheid van de trein, en meer treingerelateerde aspecten van overwegen. In deze CVS-bijdrage blijven die aspecten buiten beschouwing; wie hierover meer wil weten, kan het onderzoeksrapport raadplegen [4]. Op elk van deze vlakken zijn uit het onderzoek aanbevelingen voortgekomen die tot veiligheidswinst kunnen leiden.

2. De overweg Het Lage Veld in Dalfsen

De overweg waarop het ongeval plaatsvond, vormt de kruising tussen de spoorlijn Dalfsen – Ommen en de weg Het Lage Veld. De weg is gelegen in landelijk gebied en het betreft een grotendeels onverharde weg. Gelet op het karakter van de weg – bochtig en smal, deels onverhard en aan de zuidzijde soms drassig – is er nauwelijks sprake van verkeer: voor doorgaand verkeer zijn de aangrenzende overwegen beter geschikt. De overweg Het Lage Veld wordt dan ook praktisch alleen gebruikt door aanwonenden en wandelaars. De overweg is uitgerust met automatische halve overwegbomen (mini-AHOB, Figuur 2). Vanwege de vier haakse bochten in de weg (zie Figuur 3) en het verticale profiel kan de overweg niet met een dieplader gepasseerd worden.



*Figuur 2: De overweg waarop het ongeval plaatsvond.
Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid.*

Historie van de overweg Het Lage Veld in Dalfsen

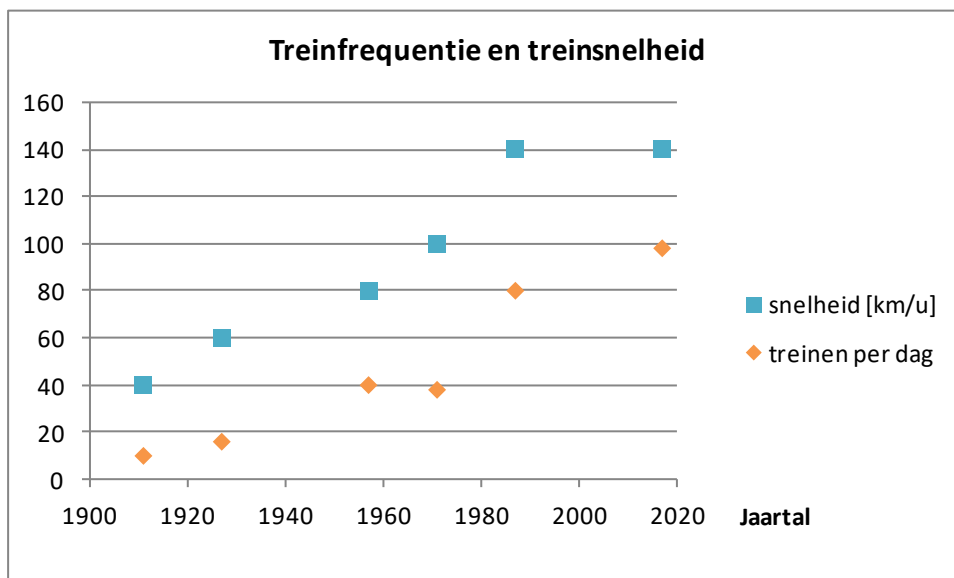
De spoorlijn is rond het jaar 1900 aangelegd als lokaalspoorweg, hetgeen een goedkopere exploitatievorm was in vergelijking met de hoofdspoorwegen. In de spoorlijn bevinden zich daarom relatief veel onbewaakte overwegen en daarom was de maximumsnelheid op de lijn aanvankelijk beperkt.

Uit historische kaarten blijkt dat de weg voor aanleg van de spoorlijn rechtdoor liep; sinds de aanleg van de spoorlijn is de wegsituatie veranderd en bevindt zich op de huidige locatie een overweg, waarbij begin 20^e eeuw de huidige knik in de weg is aangelegd. De wegsituatie, die naar huidige maatstaven niet ideaal is vanwege de knik in de weg net voor de overweg en de onmogelijkheid de overweg met een dieplader te passeren, is al lang geleden bepaald en sindsdien niet wezenlijk veranderd.



Figuur 3: Ligging van Het Lage Veld.

Wat wel wezenlijk is veranderd, is het gebruik van de spoorlijn. Gaandeweg zijn zowel de treinsnelheid als de frequentie verhoogd. Bij aanleg reden de treinen vermoedelijk circa 40 km/uur. In de loop der decennia is de snelheid waarmee treinen over deze spoorlijn rijden, verhoogd tot 140 km/uur in 1987, wat ook nu nog de maximumsnelheid is. De frequentie waarmee treinen gebruik maakten van deze spoorlijn is in de afgelopen eeuw bijna vertienvoudigd. In 1911 reden er vijf treinen per dag per richting, sinds 2013 rijden er in de spits vier treinen per uur per richting en daarbuiten twee (zie figuur 4).



Figuur 4: Ontwikkeling van aantal treinen en treinsnelheid.

Ook het beveiligingsniveau van de overweg is gestegen. De aanvankelijk onbeveiligde overweg is op enig moment voorzien van een automatische knipperlichtinstallatie (AKI), die op zijn beurt rond 2005 is vervangen door een installatie met automatische halve overwegbomen (mini-AHOB). Dit vond plaats in het kader van een vervangingsprogramma waarbij landelijk nagenoeg alle knipperlichtinstallaties zijn omgebouwd tot

overwegen met overwegbomen. Nut en noodzaak voor het ombouwen van de overweg zijn daarbij echter niet beoordeeld.

Beheer van de overweg

Een dergelijke beoordeling bleef ook achterwege bij het beheer van de overweg. Zowel de wegbeheerder als de spoorbeheerder schouwen de overweg met enige regelmaat; de spoorbeheerder eens per drie jaar en de wegbeheerder eens per twee jaar. Bij beide organisaties viel de overweg niet op: er is nauwelijks verkeer, de overweg is naar verhouding goed beveiligd (in dezelfde spoorlijn komen in vergelijkbare wegen ook onbeveiligde overwegen voor), en de overweg had geen historie qua klachten of ongevallen. De aanwezigheid van de overweg wordt daarbij beschouwd als een gegeven. Noch de spoorbeheerder noch de wegbeheerder vroeg zich af waarom deze overweg (nog) bestond, of deze zou moeten blijven bestaan, en zo ja, of de bestaande vorm daartoe het meest geschikt was.

Deze vragen zijn bij deze overweg echter wel degelijk relevant: bij de betreffende overweg is, vanwege de weginrichting, de kans relatief groot dat een groot wegvoertuig op de overweg blijft steken. Vanwege een flauwe bocht in het spoor is een dergelijke dreiging voor het treinverkeer pas laat te onderkennen. Een overweg waarop zich een zwaar obstakel bevindt, vormt ook een risico voor de inzittenden van de trein, zoals verschillende ongevallen in Nederland en het buitenland laten zien. Het gaat hier om een 'kleine kans-groot gevolg'-ongeval, een type ongeval waarvoor de aandacht dreigt te verslappen als zo'n ongeval zich gedurende langere tijd niet voordoet. De Onderzoeksraad acht het van belang dat ook voor dit type ongevallen voldoende aandacht blijft in de risicobeheersing.

Gelet op het lage aantal gebruikers, voornamelijk aanwonenden en wandelaars, is de vraag te rechtvaardigen waarom deze overweg voor alle verkeer is opengesteld. Het roept tevens de vraag op waarom beide beheerders zich deze vraag niet hebben gesteld.

De Onderzoeksraad pleit niet voor sluiting of een andere inrichting van deze overweg. Wel vindt het de Raad het van groot belang dat de wegbeheerder en de spoorbeheerder zich afzonderlijk én gezamenlijk afvragen of de inrichting van hun overwegen past bij het beoogde gebruik daarvan en bij de locatiespecifieke risico's.

3. Overwegveiligheidsbeleid: verschil in perspectief tussen spoorbeheerder en wegbeheerder

Een dergelijke reflectie blijkt nog niet op structurele wijze te geschieden. Het landelijke beleid ten aanzien van overwegveiligheid krijgt gestalte in het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO). Dat programma omvat enerzijds generieke maatregelen voor bepaalde categorieën overwegen en anderzijds maatwerkoplossingen voor een groep van 140 geselecteerde overwegen. Daarnaast voert ProRail, ook buiten de kaders van het LVO, beoordelingen uit van de veiligheid van overwegen. ProRail voert veelal de regie bij het kiezen en uitvoeren van de verbetermaatregelen. Dat is logisch, omdat ProRail vanuit zijn rol als nationale spoorbeheerder beschikt over de meeste kennis ten aanzien van overwegveiligheid en overwegongevallen.

ProRail heeft echter minder inzicht in en invloed op de wegverkeerkant. Het gaat dan bijvoorbeeld om inzicht in de aard van het gebruik van de weg of in ontwikkelingen in de omgeving. Ook kan ProRail geen aanpassingen doen aan de weginrichting. Daarom is ook actieve betrokkenheid van de wegbeheerders – gemeentes, provincies, waterschappen of particulieren – noodzakelijk. Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat deze partijen andere belangen hebben ten aanzien van overwegen dan de spoorbeheerder.

Wegbeheerders vinden overwegen doorgaans nuttig, omdat deze weggebruikers de mogelijkheid bieden de andere kant van het spoor te bereiken. Zij zijn zich in het algemeen minder bewust van de risico's die daarmee gepaard gaan, doordat het aantal overwegen in hun beheersgebied doorgaans beperkt is (hooguit enkele tientallen) en er in hun gebied zelden ongevallen plaatsvinden. Wegbeheerders zien daarom veelal geen aanleiding over te gaan tot het opheffen van overwegen.

De spoorbeheerder heeft een heel ander belang: in zijn beheersgebied bevinden zich duizenden overwegen en op die overwegen doet zich het overgrote deel van de spoorgerelateerde ongevallen met ernstige afloop voor. Vanuit het perspectief van de spoorbeheerder is een overweg een bron van verstoringen van het treinverkeer en potentiële ongevallen. ProRail wil daarom waar mogelijk overwegen opheffen of vervangen door ongelijkvloerse oplossingen.

Het gevolg is dat de belangenafweging en prioriteitstelling op lokaal niveau vaak anders uitvallen dan op landelijk niveau en er van een doelgerichte samenwerking niet altijd sprake is.

4. Aanbevelingen: verbetering gezamenlijke risicobeoordeling overwegen

Ten aanzien van overwegveiligheid fungeert ProRail momenteel als enige probleemeigenaar. Naar het oordeel van de Raad is het nodig dat wegbeheerders actiever invulling gaan geven aan hun medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid op de overwegen in hun beheersgebied. De veiligheid op een overweg is immers mede afhankelijk van de wegsituatie eromheen en van de aantallen en categorieën weggebruikers die er gebruik van maken. Daarom speelt ook de wegbeheerder een belangrijke rol, zowel bij de beoordeling van de risico's als bij het kiezen en uitvoeren van verbetermaatregelen.

Te constateren valt dat in het huidige model wegbeheerders weinig prikkels ervaren om invulling aan die rol te geven. Daarom acht de Raad het gewenst dat de minister van Infrastructuur en Milieu actieve betrokkenheid van alle betrokken wegbeheerders bewerkstelligt, opdat spoor- en wegbeheerders gezamenlijk de overwegveiligheid verder verbeteren.

De Onderzoeksraad acht het onder meer nodig dat wegbeheerders en de spoorbeheerder – in aanvulling op hun overleg in het kader van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen – in hun reguliere processen gezamenlijk aandacht schenken aan de veiligheid van overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de functie van een bepaalde

overweg voor overweggebruikers, om de vraag of de inrichting van de weg en de overweginstallatie daarmee in overeenstemming zijn en om de vraag hoe veiligheidswinst te boeken valt. Wegbeheerders moeten daar in hun reguliere plannen en visies actief aandacht aan besteden.

De Onderzoeksraad heeft daarom in december 2016 (naast andere aanbevelingen gericht op andere aspecten van het ongeval) de volgende aanbevelingen gedaan:

Aan de minister van Infrastructuur en Milieu:

Bewerkstellig dat lokale wegbeheerders (gemeenten, provincies, waterschappen en particulieren), gezamenlijk met de spoorbeheerder, de veiligheid van de overwegen in hun wegen beoordelen en waar mogelijk verbeteren (en daarmee actief bijdragen aan de kabinetsdoelstelling om het aantal incidenten op overwegen te verminderen).

Aan ProRail:

- a. [Verbeter het beoordelingsmodel voor overwegveiligheid en...] zorg in overleg met wegbeheerders dat relevante informatie met betrekking tot de wegverkeeraspecten in het overwegenregister wordt opgenomen.
- b. Organiseer structureel overleg met de betreffende wegbeheerders over het bewaken en verbeteren van de veiligheid van overwegen. De Raad denkt in dit verband aan periodiek overleg in regionaal verband tussen ProRail en de betrokken wegbeheerders (bijvoorbeeld per ProRail-regio of per baanvak).

Reacties op aanbevelingen

Zowel de staatssecretaris als ProRail hebben inmiddels gereageerd op de aanbevelingen die aan hen zijn gericht. De staatssecretaris zegt toe dat zij ervoor zal zorgen dat wegbeheerders een actievere rol krijgen in het overwegenbeleid. Daartoe beoogt de staatssecretaris het overwegenbeleid aan te scherpen op de volgende punten:

- Wegbeheerders laten participeren in de risico-inventarisatie van ProRail;
- Wegbeheerders dienen ontwikkelingen en aanpassingen die van invloed zijn op de overweg te melden bij ProRail;
- ProRail en wegbeheerders moeten gezamenlijk oorzaken en gevolgen van ontwikkelingen die van invloed zijn op overwegveiligheid in kaart brengen en daarbij passende oplossingsrichtingen formuleren;
- Volgens het principe 'de veroorzaker betaalt' zal de wegbeheerder vaker dan nu moeten zorgen voor financiering van benodigde maatregelen.

De staatssecretaris gaat met de wegbeheerders overleggen over het passende instrumentarium, zoals verankering in de Omgevingswet.

ProRail onderzoekt hoe het overleg met wegbeheerders over overwegveiligheid het best vorm kan krijgen. ProRail verwacht hierover in het najaar van 2017 meer duidelijkheid te hebben.

5. Vervolg

Thema-onderzoek door de Onderzoeksraad

Na afloop van het onderzoek naar het ongeval in Dalfts en deden zich wederom enkele overwegaanrijdingen voor. Ook daarbij blijkt verbetering van overwegveiligheid veelal een kwestie te zijn waarbij de spoor- en wegbeheerder gezamenlijk moeten optreden. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- een trein die ontspoorde toen deze op een onbeveiligde overweg in botsing kwam met een vrachtwagen [1]. Dit betrof het derde ongeval binnen enkele jaren, en waarbij de spoorbeheerder, de gemeente als wegbeheerder en eigenaar van de grond waarop een alternatieve weg zou worden aangelegd al geruime tijd met elkaar in onderhandeling waren.
- een dodelijk ongeval op een overweg in een particulier bezit, die uitsluitend toegang geeft tot een boerderij [2], en waar zich reeds eerder ongevallen en bijna-ongevallen hebben voorgedaan.
- een dieplader die de overweg niet tijdig kon verlaten, omdat die een bocht direct na de overweg niet kon maken [3].

De Onderzoeksraad heeft besloten in een thematisch onderzoek naar overwegveiligheid te achterhalen of en hoe de veiligheid op spoorwegovergangen verbeterd kan worden en hoe de aangekondigde aanpak van onbewaakte overwegen verloopt. De Raad streeft ernaar de resultaten begin 2018 te publiceren.

Referenties

[1] „Gewonden na botsing trein met melkwagen in Groningse Winsum,” *de Volkskrant*, 18 november 2016.

[2] „Opnieuw aanrijding op onbewaakte spoorovergang: vader en zoontje gedood,” *de Volkskrant*, 27 maart 2017.

[3] „Ruimere bocht na ernstig ongeluk met dieplader in Wouw,” *Algemeen Dagblad*, 25 juli 2017.

[4] Onderzoeksraad voor Veiligheid, „Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfts en,” Den Haag, 2016.