

Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum	23 november 2022	Eigenaar	
Ons kenmerk/ID	P20170273-948326328-1810	Afdeling	Assetmanagement
Bijlage(n)	Status update programma NABO		
Onderwerp	Update programma NABO		

Geachte mevrouw Heijnen,

ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zetten zich samen in om het spoor veiliger te maken door de onbewaakte, of Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO) op te heffen. Met elkaar stelden we vast dat onbewaakte overwegen levensgevaarlijke kruispunten zijn voor iedereen die er gebruik van maakt. Uw departement en ProRail werken intensief samen om de opdracht om 180 voornamelijk openbare en openbaar toegankelijke NABO's (inclusief huisaansluitingen) die we in Nederland hebben op te heffen.

Dit komt voort uit het aangescherpte overwegenbeleid van het Ministerie en de visie van ProRail op overwegen, onderstreept door het rapport 'Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen (2018)' van de onderzoeksraad voor Veiligheid. De OvV beveelt in haar rapportage aan om te komen tot overkoepelend overwegenbeleid, het binnen 10 jaar halveren van het aantal overwegongevallen en dodelijke slachtoffers en deze zo snel mogelijk terug te brengen tot nul. Wij hebben er samen voor gekozen om de meest risicovolle NABO's, de openbare en openbaar toegankelijke, als eerste aan te pakken.

In de aanpak zijn er de afgelopen jaren, met steun van uw ministerie, veel overwegen opgeheven. Zo hebben wij er samen voor gezorgd dat de veiligheid verder is verbeterd. Met deze brief informeert ProRail u over de stand van zaken van het NABO-programma en over de planning en de uitdagingen daarbij voor de komende periode.

Het grootste deel van deze overwegen zal volgens de planning eind 2023 gesloten zijn. ProRail had heel graag alle 180 NABO voor die datum gesloten, maar helaas blijkt dat in een aantal gevallen meer tijd nodig is, vanwege de lange doorlooptijd die het sluiten van elk van deze 41 individuele overwegen kent. Van de 180 overwegen uit het programma kennen deze overwegen de meest ingewikkelde situaties met onder meer de omgeving en betrokkenen bij de overweg. Dat betekent dat ProRail, met uw ministerie en betrokken partijen, alles op alles zal zetten om deze overwegen zo snel als mogelijk ook te sluiten. Vanwege de complexe casuïstiek per overweg met belangen van verschillende derde partijen zal het creativiteit vergen om in deze gevallen tot oplossingen te komen.

1. Stand van zaken

De aanpak van alle overwegen, ook die van de NABO's, is alleen succesvol in nauwe samenwerking met regionale – en lokale overheden, vervoerders en met name belang- en rechthebbenden rond de overwegen. ProRail geeft uitvoering aan het sluiten van de overwegen met een professioneel, specifiek hierop ingericht team met hulp van de landelijk bemiddelaar en inzet van het ministerie (onder andere bij maatwerk op cofinanciering).

Sinds 2017 zijn 107 van de 180 openbare of openbaar toegankelijke NABO's gesloten of beveiligd. Bij het overgrote deel van de 73 overige NABO's is de realisatie in gang gezet of ligt er een plan van aanpak, dat samen met andere belanghebbende partijen is opgesteld. Deze gezamenlijkheid is bij elke sluiting of aanpassing van een overweg noodzakelijk. ProRail kan immers niet eenzijdig besluiten een NABO op te heffen of aan te passen en kan sluiting niet juridisch afdwingen.

2. Verwachting sluiting alle NABO's uit het programma

Hoewel het grootste deel van de 180 NABO's is aangepakt haalt ProRail de doelstelling om eind 2023 alle 180 NABO's te sluiten niet, zoals we in de laatste stuurgroepen hebben besproken. De actuele verwachting over de te sluiten overwegen in het NABO programma is als volgt:

- 107 NABO's zijn aangepakt
- 32 NABO's zullen nog voor eind 2023 aangepakt worden.
- 19 NABO's waar we uitlopen op de huidige planning en die na 2023 aangepakt gaan worden ('buiten klanteis'). Hiervan staan 8 NABO's in het eerste halfjaar van 2024 gepland.
- 8 NABO's waar issues spelen in de medewerking van omgevingspartijen waardoor de kans groot is dat deze na 2023 aangepakt worden ('binnen klanteis', maar er is een hoog risico dat dit uitloopt).
- 14 NABO's die waarschijnlijk wel in 2023 aangepakt worden, maar waar de aanbesteding en overeenstemming met derden nog niet definitief is ('binnen klanteis', maar met een medium risico op uitloop).

De uitvoering van de aanpak overwegen is weerbarstig, vanwege een steeds specifieke lokale situatie rond elke NABO. Er zijn een aantal hoofdoorzaken aan te wijzen voor de uitloop op de oorspronkelijke planning:

1. De langdurige onderhandelingen om tot (maatwerk) afspraken te komen met derden, hebben een forse impact op de planning. ProRail is en blijft afhankelijk van de medewerking van derden en heeft daarbij de opdracht om er minnelijk uit te komen, zonder beschikbare juridische middelen om derden te dwingen mee te werken. In sommige gevallen wordt door ProRail onteigening overwogen, maar dat leidt naar verwachting niet snel tot een gedragen oplossing, terwijl het proces rond onteigening traag gaat en een negatieve impact heeft op de relatie tussen ProRail en de omwonenden van het spoor. Denk bijvoorbeeld aan (land)eigenaren die vanwege het sluiten van een NABO een eind om moet rijden om op hun land of bij hun huis of bedrijf te komen. Het sluiten van een NABO kan op hun dagelijks leven een forse negatieve impact hebben die leidt tot (juridische) weerstand. Hierover gaan we met u in gesprek.
2. Ook met regionale en lokale overheden en belangenorganisaties moet ProRail afspraken maken over het opheffen of aanpakken van overwegen. Over het algemeen willen deze overheden daar graag aan bijdragen. Dat vraagt echter regionaal of lokaal ambtelijke voorbereiding en politieke afstemming en het vinden van ruimte op de begroting. De bedragen van dergelijke infraprojecten zijn fors op begrotingen van decentrale overheden, zeker als de aanpassing van een NABO ook effect heeft van verkeerssituaties op de weg. Dat vergt tijd in besluitvorming die leidt tot een langere doorlooptijd van het opheffen of aanpassen van een NABO.
3. Ecologisch onderzoek dat leidt tot nieuwe inzichten, bijvoorbeeld bij het aantreffen van beschermde flora en fauna waardoor een project/aanpak van een NABO vertraging oploopt.
4. De huidige marktspanning zorgt ervoor dat aanbestedingen mislukken vanwege ondercapaciteit bij ingenieursbureaus, leveranties langer duren vanwege materiaal tekorten.

3. Planning

ProRail verwacht dat de NABO's in de volgende planning kunnen worden aangepakt:

- Eind 2023 zijn 139 NABO's (van de 180) aangepakt.

- Op basis van huidige inzichten en gesprekken met derden verwachten we dat ongeveer 170 van de 180 NABO's eind 2025 zijn aangepakt.
- Voor de laatste 10 NABO's is een moeilijke planning af te geven, vanwege zeer moeizame gesprekken met derde partijen.

Inzet

We zoeken daar waar de planning van eind 2023 niet wordt gehaald, naar alle mogelijke oplossingen ook tijdelijke maatregelen om risico's rond de overwegen te reduceren. ProRail werkt samen met uw ministerie, gemeentes en betrokkenen om alles te doen wat mogelijk is om waar we kunnen onze aanpak te versnellen. De NABO's die in deze fase nog niet gesloten zijn, zijn degenen met de meest weerbarstige (combinatie van) belangen.

Dat vergt van ProRail, mogelijk met uw hulp of die van de landelijk bemiddelaar dat we creatief moeten zijn om in deze situaties tot een oplossing te komen. In eerdere situaties hebben bijvoorbeeld maatwerkafspraken voor lokale overheden of grondtransacties met boeren (zodat het vee niet meer over de NABO hoefde) geleid tot gelijkgestemdheid over de aanpak van de overweg.

Naast de blijvende inzet op de aanpak van de NABO's kiest ProRail er ook voor om op enkele locaties al gesprekken te voeren om de NABO's eerder dicht te kunnen zetten met bijvoorbeeld een tijdelijke ontsluitingsweg, vooruitlopend op definitieve sluiting.

Daarnaast is buiten het NABO programma samen met vervoerders het initiatief genomen om te streven om voor de start van het toeristenseizoen volgend jaar de openbare of openbaar toegankelijke NABO's te voorzien van een attentie verhogende maatregel in de vorm van een opvallend bord.

Voortgang overige NABO's

Naast het huidige programma NABO zijn er nog twee andere programma's waarbij overwegveiligheid wordt verbeterd door o.a. particuliere NABO's aan te pakken, namelijk Programma Verbetering Veiligheid Overwegen (PVVO) en Maatwerk Overwegenaanpak (MOA). Deze programma's maken het mogelijk om kansen te benutten, bijvoorbeeld kansen die ontstaan bij gesprekken die gevoerd worden met belanghebbenden vanuit het programma NABO waarbij d.m.v. een gebiedsgerichte aanpak in een gemeente of met dezelfde betrokkenen meerdere NABO's in 1 keer aangepakt kunnen worden. Daarnaast zijn, via het project om de frequentieverhoging tussen Leiden-Utrecht mogelijk te maken, kansen benut om een aantal NABO's te sluiten. We blijven kansen benutten die voorbij komen en waar voldoende middelen voor zijn. Op deze manier zijn in 2021 en 2022 zijn ca 50 particuliere NABO's gesloten zoals (een deel van) de geprioriteerde NABO's met risico zwaar verkeer¹. Momenteel zijn er meer kansen dan budget beschikbaar, waardoor geprioriteerd dient te worden

Juridisch instrumentarium

De Onderzoeksraad voor Veiligheid adviseerde in 2018 om de Spoorwegwet aan te passen en een zogenoemde aanwijsbevoegdheid op te nemen in de spoorwegwet. Met deze bevoegdheid kan worden besloten dat een overweg moet worden beveiligd of dat deze moet worden gesloten, of dat een gemeente moet meebetalen aan het veilig maken of opheffen van de overweg. De aanwijsbevoegdheid zou een "ultimum remedium" hebben gevormd als gesprekken en onderhandelingen vast zijn komen te zitten en een onveilige verkeerssituatie daardoor blijft voortbestaan. Helaas is deze bevoegdheid er niet gekomen.

ProRail stelt vast dat een fors deel van de ontstane vertraging op de planning is ontstaan door verschillen van inzicht en in belang tussen ProRail en belanghebbenden bij overwegen. ProRail zou erg gebaat

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-252.pdf>

geweest zijn bij een juridisch instrumentarium waarmee op een snelle en efficiënte wijze deze verschillen van inzicht beslecht kunnen worden.

Tot slot

De veiligheid op en rond het spoor moet worden verbeterd. Juist de onbewaakte overwegen vormen een risico. Daarom zal ProRail blijvend alles op alles zetten om alle 180 openbare en openbaar toegankelijke NABO's zo snel als mogelijk te kunnen sluiten. Daarbij blijft samenwerking met uw ministerie en alle betrokken noodzakelijk. We zijn een eind op weg, maar om ons doel te bereiken moeten we gezamenlijk blijven zoeken naar passende en creatieve oplossingen en maatregelen om zo snel als mogelijk NABO's te sluiten.

Met vriendelijke groet,
Namens de Raad van Bestuur,



CEO

Bijlage 1 Overzicht van NABO waar sprake is van mogelijke uitloop

Binnen of buiten klanteis	Gemeente	Klanteis Risico	Overweg (GEO-code/kilometreering)	Straatnaam bij ProRail	Issue categorie	Voorlopige realisatiedatum
buiten klanteis	BERKELLAND	Hoog	210 / 020.277	LOORSTEEG	Overeenstemming met derden	Q3-2024
	BRONCKHORST	Hoog	210 / 016.144	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q2-2024
	DEVENTER	Hoog	018 / 047.658	PARTICULIERE OVERWEG (Schapenzand)	Nieuwe inzichten vanuit ecologisch onderzoek	Q1-2024
			018 / 047.922	PARTICULIERE OVERWEG	Nieuwe inzichten vanuit ecologisch onderzoek	Q1-2024
	HEEMSTEDE	Hoog	085 / 023.224	LAAN VAN LEIDUIN	Doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q1-2025
	HEILLOO	Hoog	075 / 044.417	PARTICULIERE OVERWEG, WESTERWEG	Gekoppeld aan doorlooptijd realisatie onderdoorgang 075/044.918	Q4-2025
			075 / 044.918	VERLENGDE KUILLAAN	Doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q4-2025
			075 / 045.457	STETLAAN	Doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q4-2025
	HILLEGOM	Hoog	085 / 030.390	FREDERIKSLAAN	Overeenstemming met derden en marktspanning	Q4-2024
	LISSE	Hoog	085 / 030.804	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden en marktspanning	Q4-2024
	LOPPERSUM	Hoog	201 / 027.155	WEG NR.14 ZUIDERLOPSTERWEG	Overeenstemming met derden en doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q2-2024
			201 / 029.245	GERICHTSWEG	Doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q2-2024
	OLST-WIJHE	Hoog	018 / 051.890	OUDE ALLEE	Nieuwe inzichten vanuit ecologisch onderzoek	Q1-2024
	RHEDEN	Hoog	034 / 006.290	LENTSESTEEG	Doorlooptijd realisatie onderdoorgang	Q4-2024
	SOEST	Hoog	091 / 006.293	DE GOUDEN PLOEG	Overeenstemming met derden	Q4-2024
	VOORST	Hoog	023 / 007.046	PARTICULIERE OVERWEG	Doorlooptijd realisatie beveiliging op 023 / 007.432	Q1-2024
			023 / 007.432	PARTICULIERE OVERWEG	Doorlooptijd realisatie beveiliging	Q1-2024
	ZUTPHEN	Hoog	210 / 007.953	PARTICULIERE OVERWEG, Rietgerweg	Overeenstemming met derden	Q4-2024
			210 / 008.337	RIETGERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2024

Binnen of buiten klanteis	Gemeente	Klanteis Risico	Overweg (GEO-code/kilometring)	Straatnaam bij ProRail	Issue categorie	Voorlopige realisatiedatum
binnen klanteis, hoog risico	COEVORDEN	Hoog	203 / 057.640	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	ENKHUIZEN	Hoog	217 / 049.057	OMGELEGDE BURGWAL	Overeenstemming met derden	Q2-2023
	OMMEN	Hoog	204 / 017.921	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	RAALTE	Hoog	206 / 011.851	PARTICULIERE OVERWEG	Marktspanning	Q4-2023
	SOEST	Hoog	091 / 005.612	DE RIDDER	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	SÜDWEST-FRYSLÂN	Hoog	008 / 023.930	ZUIDWESTHAVENWEG	Overeenstemming met derden	Q2-2023
			008 / 026.111	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
binnen klanteis, medium risico	WAADHOEKE	Hoog	001 / 021.156	OPENBAAR VOETPAD	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	APPINGEDAM	Medium	201 / 033.690	OVERPAD APPINGEDAM	Marktspanning	Q2-2023
	DALFSEN	Medium	204 / 013.829	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
			204 / 014.006	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
			204 / 015.889	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	HET HOGELAND	Medium	200 / 012.820	OVERPAD WARFFUM	Marktspanning	Q2-2023
			200 / 013.136	PARTICULIERE OVERWEG	Overeenstemming met derden	Q4-2023
			200 / 016.065	OVERPAD USQUERT	Marktspanning	Q2-2023
			200 / 023.780	OVERPAD UITHUIZERMEEDEN	Marktspanning	Q2-2023
	LOPPERSUM	Medium	201 / 025.191	SJUXUMERWEG	Marktspanning	Q2-2023
			201 / 025.935	OVERPAD LOPPERSUM	Marktspanning	Q2-2023
	OVERBETUWE	Medium	042 / 008.020	ZEEGSTRAAT	Overeenstemming met derden	Q4-2023
	RHEDEN	Medium	034 / 011.968	KERKHOF	Marktspanning	Q4-2023
			034 / 012.174	JEUGLAND	Marktspanning	Q4-2023
	WAADHOEKE	Medium	001 / 017.966	PARTICULIERE OVERWEG	Marktspanning	Q4-2023