Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidsagenda
Spoorveiligheid 2026-2030



Wij werken aan een mooier Nederland

Inhoud

1 Inleiding 4

Aanleiding 4
Doel 5
Opbouw van de beleidsagenda 6
Monitoring en governance 7
Financiën 7

2 Suïcidepreventie 8

Waar staan we nu 9
Doelwaarde suïcidepreventie 10
Uitdagingen 11
Beleidsuitgangspunten/-afspraken 11
Beleidsontwikkelingen 12
Governance 13

3 Overwegveiligheid 14

Waar staan we nu 14
Doelwaarden overwegveiligheid 16
Uitdagingen 16
Beleidsuitgangspunten/-afspraken 17
Beleidsontwikkelingen 18
Governance 20

4 Veilig werken op of aan het spoor 22

Waar staan we nu 23
Doelwaarden veilig werken op of aan het spoor 25
Uitdagingen 26
Beleidsuitgangspunten/-afspraken 26
Beleidsontwikkelingen 27
Governance 30

Foto omslag: ANP Hollandse Hoogte, Eugene Winthagen

5 Treinbotsingen 32

Waar staan we nu 32
Doelwaarden treinbotsingen 34
Uitdagingen 34
Beleidsuitgangspunten/-afspraken 34
Beleidsontwikkelingen 35
Governance 36

6 Veilige railinfrastructuur 38

Waar staan we nu 39
Doelwaarden veilige railinfrastructuur 40
Uitdagingen 41
Beleidsuitgangspunten/-afspraken 41
Beleidsontwikkelingen 41
Governance 42


Rijksbeeldbank, Erik Jansen

1 Inleiding

Aanleiding

Om zorgeloos van A naar B te reizen, goederen te kunnen vervoeren en goed te kunnen werken, is veiligheid op en om het spoor van groot belang. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle spoorpartijen: Rijksoverheid, vervoerders, spoorbeheerders, medeoverheden en inspecties. Daarnaast speelt Europa hier een belangrijke rol in. Tegenwoordig wordt in Europees verband in belangrijke mate sturing gegeven aan de veiligheidseisen op het spoor. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vertaalt dit waar nodig vervolgens in nationale wet- en regelgeving en stuurt met aanvullend beleid op verbeteringen op thema's waar dit nodig wordt geacht. Deze Beleidsagenda Spoorveiligheid 2026-2030 geeft invulling aan de beleidsmatige inzet en richting aan het beleid voor de aankomende vijf jaar. De beleidsagenda is geen wettelijk kader maar is een met de sector afgestemde invulling van de beleidsprioriteiten waar IenW samen met vervoerders, spoorbeheerder en toezichthouders aan gaat werken.

Het Nederlandse spoor behoort tot de veiligste van Europa – zo blijkt uit het Jaarverslag Spoorveiligheid 2024 van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de ter voorbereiding op deze nieuwe beleidsagenda uitgevoerde Evaluatie Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025. Ook de algemene, trendmatige ontwikkeling van de Nederlandse spoorveiligheid is goed, met een dalend aantal significante ongevallen. Desondanks vinden er jaarlijks nog steeds ernstige en dodelijke ongevallen plaats en vindt een hoog aantal zelfdodingen plaats op of nabij het spoor. Het hoge veiligheidsniveau is daarmee geen vanzelfsprekendheid, maar vergt blijvende aandacht en inzet. Te meer omdat de infrastructuur steeds intensiever wordt benut door treinverkeer.

De visie van het Rijk op spoorveiligheid en het ambitieniveau voor de komende tien jaar zijn vastgesteld in het Beleidskader Spoorveiligheid.[1] In deze Beleidsagenda Spoorveiligheid 2026-2030 wordt vervolgens concreet gemaakt welke stappen moeten worden gezet om het ambitieniveau en het gewenste veiligheidsniveau te bereiken of vast te houden. De beleidsagenda heeft een doorlooptijd van vijf jaar, waarna deze geëvalueerd wordt en waar nodig bijgesteld. Indien nieuwe inzichten leiden tot een gewenste bijstelling van het overkoepelende beleidskader kan deze ook worden bijgesteld.

Om te sturen op het gewenste veiligheidsniveau worden er per deelonderwerp actielijnen uitgezet. In de actielijnen staan concrete acties die partijen in het komende jaar gaan uitvoeren. Deze Actielijnen Spoorveiligheid worden actief gemonitord en op basis van de ontwikkelingen in de praktijk bijgesteld. Hiervoor worden afspraken gemaakt in de beleidsagenda en bij de actielijnen. Daarmee is er een systeem waarin gestuurd wordt op de voortgang en realisatie van de doelen, maar ook flexibiliteit om acties en doelen aan te passen indien de praktijk daarom vraagt.

Doel

De ambitie voor de periode 2026-2035 uit het Beleidskader Spoorveiligheid is:

Het huidige hoge niveau van de spoorveiligheid moet worden gehandhaafd.

Dit houdt concreet in dat:

- Overkoepelende doelwaarden worden vastgesteld op basis van de periode 2021-2025;
- Per deelonderwerp specifieke doelwaarden worden vastgesteld op basis van de periode 2021-2025;
- Deze doelwaarden (waar mogelijk) aansluiten bij de in Europa gangbare veiligheidsindicatoren (Gemeenschappelijke Veiligheidsindicatoren, ofwel GVI's), waarover reeds wordt gerapporteerd;
- Wanneer vijfjaarlijks gemiddelde waarden onder de vastgestelde doelwaarden zakken, er met de sector wordt gekeken naar verbetermaatregelen[2];
- Verbetermaatregelen niet worden uitgevoerd als doel op zich, maar ten doel staan van de beheerste handhaving van het veiligheidsniveau.

1 Kamerstuk 29893, nr. 285 (bijlage 2026D22208)

2 Bij het toetsen van de prestaties aan de doelwaarden wordt dezelfde marge van 20% (resultaat ≤ doelwaarde X 1,2) gehanteerd als in de Europese rapportage over de nationale referentiewaarden. Deze marge houdt rekening met het feit dat bij relatief lage aantallen significante ongevallen één incident al kan leiden tot sterke schommelingen in de uitkomsten.

Belangrijke bronnen bij het selecteren en vaststellen van de doelstellingen en beleidsontwikkelingen zijn de evaluatie van de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 en de consultatie van de spoorsector en maatschappelijke organisaties geweest. Het spoorveiligheidsbeleid in deze beleidsagenda heeft een sterk Europese invalshoek. Er wordt aangesloten bij Europese indicatoren en definities. Dit vergemakkelijkt Europese benchmarking en bevordert het lerend vermogen tussen landen onderling.

Opbouw van de beleidsagenda

In deze beleidsagenda zijn de volgende thema's opgenomen:

- Suïcidepreventie
- Overwegveiligheid
- Veilig werken op of aan het spoor
- Treinbotsingen
- Veilige railinfrastructuur

Per onderwerp is kort uiteengezet wat de stand van zaken voor dat onderwerp was voor deze beleidsagenda van start ging. Hierbij wordt ook ingegaan op kwantitatieve ontwikkelingen.
Daarna worden de meetbare doelwaarde(n) voor de komende vijf jaar geformuleerd, gevolgd door de voorliggende uitdagingen op het thema en specifieke beleidsuitgangspunten die – bovenop de algemene uitgangspunten uit het beleidskader – gelden voor een thema. Het primaat van de beleidsagenda ligt bij de beleidsontwikkelingen die nodig zijn om de doelwaarde(n) te kunnen handhaven en eventuele uitdagingen te adresseren. Tot slot wordt er in de beleidsagenda aangegeven met welke specifieke governance er wordt gestuurd op voortgang in de thema's.

Veiligheidscultuur

Veiligheidscultuur is een overkoepelend onderwerp dat raakt aan alle thema's in deze beleidsagenda en daar een onderdeel van is. Daarom is ervoor gekozen om veiligheidscultuur niet als afzonderlijk hoofdstuk op te nemen. Om herhalingen te voorkomen is ervoor gekozen om het op één plek in de beleidsagenda uit te werken. Omdat veiligheidscultuur gaat over de dagelijkse praktijk op de werkvloer, is ervoor gekozen het op te nemen bij het thema veilig werken, met daarbij dus de notie dat het ook onderdeel vormt van de andere thema's.

Veiligheidscultuur gaat over het gedeelde besef binnen een organisatie van:

- de risico's die verbonden zijn aan het uitvoeren van werkzaamheden;
- de noodzaak om die risico's actief te beheersen;
- de bereidheid én vaardigheid van medewerkers om voortdurend veilig gedrag te vertonen en veiligheid als prioriteit te stellen in alle handelingen.

Veiligheidscultuur kenmerkt zich door een werkomgeving waarin medewerkers zich veilig voelen om elkaar aan te spreken en zaken te melden. Waarbij organisaties bereid zijn om te leren van (bijna-) incidenten en om met elkaar actief na te denken over hoe het werk zo georganiseerd kan worden dat het veilig is. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt binnen de organisaties. In deze beleidsagenda richten we ons op het organisatieoverstijgende deel van veiligheidscultuur: het melden en registreren van (bijna-) incidenten. Organisaties kunnen op dat vlak van elkaar leren en om die reden richten we ons in deze beleidsagenda op dit deel.

Monitoring en governance

De beleidsagenda en onderliggende actielijnen worden gemonitord op basis van de indicatoren (de doelwaarden) en voortgang op de beleidsontwikkelingen (evenals de voortgang van de actielijnen). In het eerste kwartaal worden de actielijnen geëvalueerd en worden de ruwe cijfers verzameld zodat ook een kwalitatief beeld opgemaakt kan worden. De relevante cijfers worden aangeleverd door ILT.

Op basis hiervan worden in maart en april nieuwe actielijnen opgesteld. Het kan hierbij zijn dat er extra acties worden gestart, als uit de cijfers blijkt dat voor een bepaald onderwerp meer inzet nodig is omdat de cijfers verslechteren. De primaire verantwoordelijkheid voor de monitoring en sturing ligt bij werkgroepen die per thema bestaan of worden opgezet, en (voor de meeste onderwerpen) bij het Directeurenoverleg Spoorveiligheid.[3]

Jaarlijks wordt voor het zomerreces een Kamerbrief verstuurd waarin wordt ingegaan op de stand van zaken, de voortgang en waarin de nieuwe of gewijzigde actielijnen worden opgenomen.
Voor het zomerreces wordt verder elk jaar een Middag van de Spoorveiligheid georganiseerd waarbij de ontwikkelingen worden besproken en waar partijen kennis kunnen uitwisselen.

Financiën

Voor de uitvoering van de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2026-2030 zijn financiële middelen noodzakelijk. Vanuit het ministerie van IenW wordt hiervoor circa €105 miljoen (inclusief btw) beschikbaar gesteld. Dit betreft €30 miljoen voor suïcidepreventie, beschikbaar gekomen met de herprioritering in oktober 2026,[4] en circa €75 miljoen uit bestaande spoorveiligheidsmiddelen die worden gealloceerd voor de uitvoering van de beleidsagenda.

3 Aan het Directeurenoverleg Spoorveiligheid nemen de directeuren deel die spoorveiligheid in hun dossier hebben. De organisaties die deelnemen zijn het ministerie van IenW, vervoerders, ProRail, stichting railAlert, Inspectie Leefomgeving en Transport en stichting Veiligheid & Vakmanschap Railvervoer (VVRV). In dit overleg bespreken directeuren van deze organisaties issues op het gebied van de spoorwegveiligheid, met als doel deze te verhogen.

4 Kamerstuk 36800-A, nr. 39 (Prioritering en perspectief Mobiliteits- en Deltafonds)



Rijksbeeldbank, Loes Spruijt-van der Meer

2 Suïcidepreventie

De hoge bevolkingsdichtheid en het fijnmazige en vaak toegankelijke spoorwegnetwerk leiden ertoe dat het spoor regelmatig wordt gebruikt als middel voor suïcide. Gemiddeld zijn er in Nederland per week bijna vier suïcides op het spoor. Het aantal spoorsuïcides in Nederland ligt zowel relatief als absoluut hoog, in vergelijking met andere Europese landen. Dit heeft een grote en langdurige impact op betrokkenen, het raakt nabestaanden, spoorwegpersoneel, hulpdiensten en reizigers, en verstoort de treindienst. Het spoorverkeer is zo'n drie uur gestremd per suïcide. Ook suïcidepogingen en personen met onbegrepen gedrag beïnvloeden de treindienst en hebben grote gevolgen voor betrokkenen, personeel en reizigers. Zodra iemand in de profielvrijeruimte van het spoor komt, leidt dit tot vertragingen en een grote werklast en emotionele impact.

113 | **Denk je aan zelfdoding?** Bel dan 24/7 gratis en anoniem **113** of chat op **113.nl**

Gezien de brede maatschappelijke en operationele gevolgen, is het belangrijk om in te blijven zetten op suïcidepreventie. De afgelopen vijftien jaar is er een succesvolle integrale aanpak ontwikkeld waarbij ingezet wordt op een combinatie van fysieke en generieke maatregelen. Door deze aanpak structureel te borgen kan worden bijgedragen aan het verminderen van het aantal suïcides op het spoor. Om deze redenen is suïcidepreventie opgenomen in de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2026-2030.

Waar staan we nu

Sinds 2022 loopt het derde programma Suïcidepreventie. Deze aanpak loopt door tot en met 2026. Binnen het lopende programma vormen drie pijlers de basis, die bewezen bijdragen leveren aan het voorkomen van suïcides:

1. Het afschermen van het spoor.
2. De inzet op interventies.
3. De maatschappij beïnvloeden.

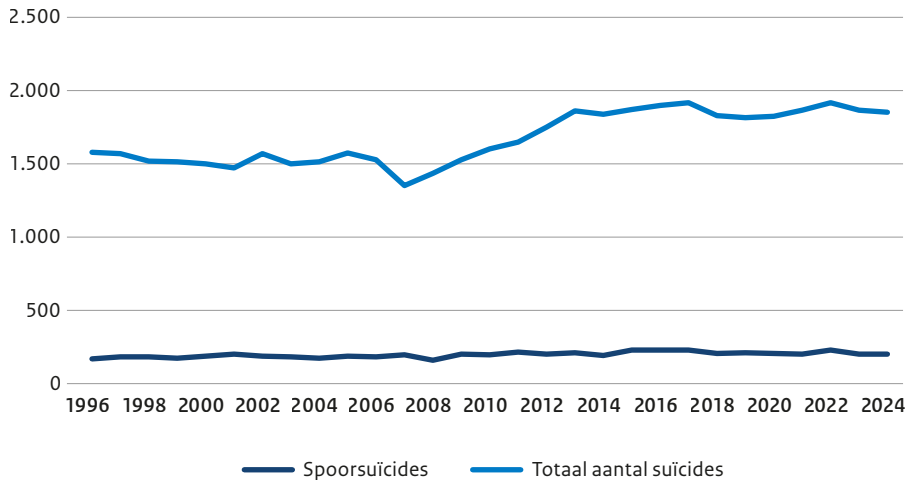
De preventieaanpak op basis van de drie pijlers is een combinatie van verschillende vormen van maatregelen. Allereerst fysieke maatregelen, zoals de aanpak van risicolocaties en risicobaanvakken door hekken, anti-loopmatten en cameratoezicht. Deze maatregelen worden gecombineerd met bijvoorbeeld het opleiden van spoorwegpersoneel, zodat zij suïcidaal gedrag sneller herkennen. Ten slotte worden er interventies gedaan en wordt er bijgedragen aan het bredere maatschappelijke debat over suïcidepreventie, in combinatie met het ontmoedigen van het gebruik van het spoor als middel. Dit laatste gebeurt door een brede samenwerking tussen spoorpartijen en externe organisaties en met publiekscampagnes.

Naast het programma Suïcidepreventie, is ook per januari 2026 de wet integrale suïcidepreventie van kracht. Deze wet verplicht Rijk en gemeenten te komen tot suïcidepreventiebeleid. Gemeenten/GGD kijken daarbij ook naar de spoorsector. Het is van belang hier gezamenlijk in op te trekken. Daarnaast is per januari 2026 de Landelijke Agenda Integrale Suïcidepreventie van start gegaan die door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt bekostigd en door Stichting 113 Zelfmoordpreventie met partijen uit het veld wordt vormgegeven en uitgevoerd. Onderdeel van deze agenda is het beperken van toegang tot dodelijke middelen. Het afschermen van het spoor is hier een concrete invulling van.

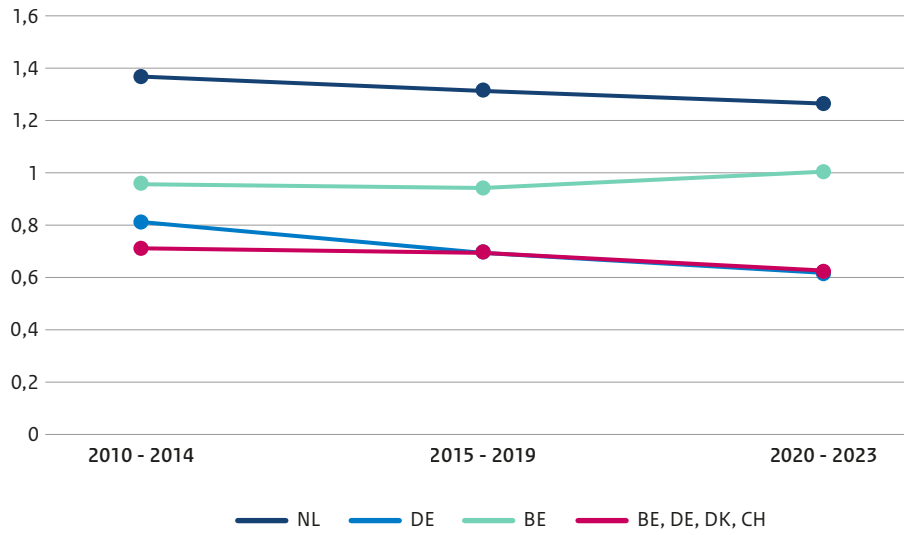
Ontwikkeling aantal suïcides op het spoor

Het aantal spoorsuïcides blijft de afgelopen jaren relatief stabiel, met tussen de 180 en 210 spoorsuïcides per jaar (figuur 1). In de evaluatie van de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 is Nederland vergeleken met andere landen, zoals Duitsland en België. Hier zien we dat het aantal suïcides in Nederland wel relatief hoog ligt per treinkilometer (figuur 2).

Figuur 1: **Suïcides op het spoor en het totaal aantal suïcides in Nederland.**



Figuur 2: **Het jaarlijks gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal spoorsuïcides per miljoen treinkilometers (bron: CSI) in Nederland (NL), Duitsland (DE), België (BE) en een combinatie van België (BE), Duitsland (DE), Denemarken (DK) en Zwitserland (CH)**



Om een goed beeld te krijgen van hoe groot het aandeel van spoorsuïcides is ten opzichte van het algemene suïcidecijfer in Nederland, worden deze cijfers met elkaar vergeleken. Hierdoor kunnen algemene ontwikkelingen, zoals Covid-19 of ontwikkelingen op het gebied van mentale gezondheidszorg die kunnen leiden tot stijgingen in de suïcidecijfers, niet voor een vertekend beeld van het spoorsuïcidecijfer zorgen. In de voor de nieuwe beleidsagenda geldende referentieperiode van 2021-2025 schommelde het aandeel spoorsuïcides tussen de 10,2% - 11%. Het vijfjaarlijkse gemiddelde is 10,3%.

Doelwaarde suïcidepreventie

Gedurende de doorlooptijd van deze beleidsagenda geldt dat voor suïcidepreventie het volgende vijfjaarlijkse gemiddelde geldt als te handhaven doelwaarde:

Doelwaarde	Waarde 2021 - 2025
Aandeel aan spoorsuïcides t.o.v. landelijk suïcidecijfer	10,3%

Het doel binnen deze beleidsagenda is dat het aandeel spoorsuïcides ten opzichte van het landelijke suïcidecijfer gelijk blijft of afneemt. De beleidsinzet is hierop gericht en indien de relatieve indicator verslechtert is dit aanleiding om met elkaar te bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn. Omdat dit enkel een relatieve indicator is en het goed is om ook het absolute aantal suïcides in beeld te houden wordt er ook een informatie-indicator opgenomen in de monitoring voor het absolute aantal spoorsuïcides.[5] Voor de jaren 2021-2025 was dit gemiddeld 193. Er is voor gekozen om dit geen doelwaarde te maken omdat de stijging van het absolute aantal ook een gevolg kan zijn van de trend in het totale aantal suïcides. De informatie-indicator is dus geen doelstelling en wordt enkel gebruikt om te rapporteren en te monitoren.

5 Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de Europese Gemeenschappelijke Veiligheidsindicator (GVI) N07: absolute aantal suïcides op het spoor.

Daarnaast wordt informatie verzameld over suïcidepogingen. Pogingen waarbij personen gewond raken, worden al geregistreerd. Er wordt onderzocht of een eenduidig gebruik van de indicator voor bijna-suïcides (pogingen zonder letsel) mogelijk is. Deze indicator wordt in dat geval ook enkel als informatie-indicator gebruikt en krijgt geen doelwaarde. Daarbij geldt als kanttekening dat wordt beoordeeld of de inspanning die nodig is voor een betrouwbare en eenduidige registratie opweegt tegen de toegevoegde informatiewaarde.

Uitdagingen

Voor de komende jaren zijn er meerdere uitdagingen te identificeren:

- Vervoerders geven aan dat suïcidepreventie geen onderdeel is waarop via de concessies wordt gestuurd. Daarmee staat inzet van de organisaties op dit onderwerp onder druk omdat hier geen financiële tegemoetkoming tegenover staat. Tegelijkertijd zijn er ook financiële baten in de bedrijfsvoering omdat suïcidepreventie leidt tot bijvoorbeeld minder uitval van personeel.
- De afgelopen 15 jaar is er gewerkt in een programmastructuur. Met de beleidsagenda willen we een stap zetten naar een structurele inbedding van dit onderwerp. Dit betekent dat de programmastructuur zal verdwijnen. Samenwerking en rolverdeling tussen vervoerders, ProRail en IenW moet daarom verder ontwikkeld worden zodat er een structurele afstemming en samenwerking ontstaat los van een programmastructuur.
- Suïcides, suïcidepogingen en confrontaties met personen met onbegrepen of suïcidaal gedrag hebben een grote psychosociale impact op spoorpersoneel. Dit kan leiden tot trauma, langdurige uitval en verzuim. Tegen de achtergrond van de toenemende druk op de mentale gezondheid in de samenleving[6] is het denkbaar dat spoorpersoneel vaker met dergelijke situaties wordt geconfronteerd.
  De spoorsector heeft beperkte invloed op deze maatschappelijke ontwikkelingen, maar wordt wel geconfronteerd met de gevolgen voor inzetbaarheid, verzuim en continuïteit van de operatie.

Beleidsuitgangspunten/-afspraken

- IenW is opdrachtgever van ProRail. Via de EOV-subsidie zijn structurele middelen beschikbaar gesteld voor de generieke maatregelen zoals training, onderzoek en communicatie. Daarnaast wordt er een MIRT-subsidie beschikbaar gesteld waarmee ProRail fysieke maatregelen kan nemen op risicolocaties.
- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werkt aan het versterken van de mentale gezondheid. Omdat mentale gezondheid wordt beïnvloed door factoren op verschillende beleidsterreinen, hebben ook andere departementen hierin vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een rol.
- IenW neemt deel aan de interdepartementale werkgroep suïcidepreventie. Daarin geeft IenW de signalen vanuit de spoorsector door en wordt meegedacht over beleid gericht op kwetsbare doelgroepen.
- ProRail is verantwoordelijk voor het sturen op de doelwaarde. Daartoe voert zij als spoorbeheerder de regie en coördinatie op suïcidepreventie in de spoorsector. De beschikbare middelen worden door IenW primair via ProRail beschikbaar gesteld. Daarnaast neemt ProRail het voortouw bij de ontwikkeling en uitvoering van fysieke maatregelen en afstemming met lokale organisaties zoals gemeenten/GGD en GGZ-instellingen en stichting 113.
- Vervoerders en spoorbeheerder hebben een eigen verantwoordelijkheid in suïcidepreventie vanuit goed werkgeverschap. Het zijn de personeelsleden van deze organisaties die te maken krijgen met de impact van suïcides. Zaken als opleiding en nazorg zijn voorbeelden van taken die onder goed werkgeverschap worden geschaard. Waarbij aangetekend wordt dat opleidingen ook gezien worden als instrument in de integrale preventieaanpak omdat het naast een grotere weerbaarheid van personeel ook leidt tot minder spoorsuïcides.

6 ‘Uit balans’, IBO mentale gezondheid en GGZ 2025

- De succesvolle integrale preventieaanpak van de afgelopen vijftien jaar wordt structureel voortgezet en niet meer als programma. De aanpak richt zich op een combinatie van: fysieke maatregelen, mensgerichte interventies en maatschappelijke beïnvloeding.
- Spoorpersoneel heeft een belangrijke rol bij het signaleren van personen met onbegrepen en/of suïcidaal gedrag rondom het spoor en op stations. Ook moeten zij in situaties handelend kunnen optreden. Opleidingen zijn daarom niet alleen gericht op het herkennen van signalen, maar ook op handelingsbekwaamheid, weerbaarheid en het voorkomen van traumatische gevolgen voor medewerkers. Door medewerkers voor te bereiden op complexe situaties worden zij ondersteund om met meer vertrouwen en veiligheid te handelen. Goede opvang en nazorg blijven daarbij essentieel.
- Er wordt risico-gestuurd gewerkt. Risicolocaties hebben voorrang bij het treffen van passende maatregelen. Risicolocaties worden op basis van data geïdentificeerd. Waarbij het aantal suïcides en suïcidepogingen met letsel in de afgelopen jaren belangrijke indicatoren zijn.

Beleidsontwikkelingen

Een integrale preventieaanpak en gecoördineerde samenwerking

Vervoerders en ProRail hebben een belangrijke rol bij het voorkomen van suïcides op het spoor. Elke partij geeft hier binnen zijn organisatie een eigen invulling aan. Tegelijkertijd komt op het spoor en stations alles samen. Daarom is een goede samenwerking en coördinatie van initiatieven van belang. Omdat de programmastructuur wordt losgelaten moet er een nieuwe vorm voor samenwerking worden opgezet. ProRail zal daarom de werkgroep suïcidepreventie spoor oprichten en voorzitten als centraal platform voor afstemming en samenwerking. De integrale aanpak en collegiale samenwerking wordt voortgezet. Dit betekent een inzet gericht op:

1. Het (risico-gestuurd) treffen van fysieke maatregelen zoals het plaatsen van anti-loopmatten, hekwerk en slimme camera's. Waarbij specifiek gekeken wordt naar welke locaties het meeste risico hebben op suïcides.
2. Inzet op interventies zoals het trainen van spoorpersoneel zodat zij tijdig suïcidaal gedrag herkennen en hier ook op kunnen acteren richting de betreffende persoon. Ook innovatieve maatregelen zoals verlichting kan onderdeel uitmaken van snelle interventies om een voornemen tot suïcide te stoppen voordat er een poging wordt ondernomen.
3. Het beïnvloeden van de maatschappij bijvoorbeeld door het opzetten van communicatiecampagnes, bewustwording en het uitvoeren van onderzoeken naar oorzaken en impact.

De werkgroep komt periodiek bijeen en bestaat uit vertegenwoordigers van ProRail en vervoerders. In dit platform kunnen vervoerders en ProRail met elkaar beelden uitwisselen en trends en ontwikkelingen bespreken. Daarnaast kunnen daar gezamenlijke behoeftes voor analyse, onderzoek, training en communicatiecampagnes worden geformuleerd.

Startacties:

- Het opstarten van de werkgroep suïcidepreventie spoor met vertegenwoordigers van vervoerders en ProRail. ***Actiehouder: ProRail***
- Vastleggen van structurele samenwerkingsafspraken tussen ProRail en reizigersvervoerders voor de inzet van de beschikbare generieke middelen voor suïcidepreventie zoals o.a. communicatie, training en onderzoek. Er worden onder meer afspraken vastgelegd over doel, taken, samenstellingen en werkwijze. ***Actiehouder: ProRail***
- In 2027 zal NS samen met Arriva en ProRail evalueren hoe de opleidingen het meest effectief georganiseerd kunnen worden en welke (financiële) randvoorwaarden er nodig zijn om hier invulling aan te geven. ***Actiehouder: NS***
- In 2027 wordt de lijst met risicolocaties in afstemming tussen ProRail en vervoerders geactualiseerd. Daarna kan ProRail aan de slag met de realisatie van maatregelen. ***Actiehouder: ProRail***

Eenduidige registratie van pogingen spoorsuïcide

Het eenduidig registreren van suïcidepogingen op het spoor, draagt bij aan het kunnen gebruiken van pogingen als indicator voor suïcidepreventie. Het voornemen om pogingen in de beleidsagenda een plek te geven komt voort uit de grote impact van een suïcidepoging op omstanders, treinpersoneel en de dienstregeling. Door het Spoorwegbureau van de Europese Unie wordt een suïcidepoging gedefinieerd als een handeling om zichzelf opzettelijk te verwonden met ernstig letsel tot gevolg. Ernstig letsel wordt door het Spoorwegbureau van de Europese Unie gedefinieerd als een gewond persoon die langer dan 24 uur in het ziekenhuis is opgenomen. Door ProRail en vervoerders wordt onderscheid gemaakt tussen suïcidepogingen, bijna-suïcides (binnen de profielvrijeruimte, maar zonder letsel) en suïcide intenties (buiten de profielvrijeruimte). Er is echter nog geen eenduidige registratie waardoor de cijfers nog niet betrouwbaar zijn.

Startactie:

- Opzetten van een gemeenschappelijke registratie zodat deze ook als indicator gebruikt kan worden. ***Actiehouder: ProRail, NS, Arriva, Keolis***

Governance

- Om de goede samenwerking die de afgelopen vijftien jaar is ontwikkeld tussen ProRail en vervoerders voort te zetten richt ProRail de werkgroep suïcidepreventie spoor op. Dit is een samenwerking tussen ProRail en vervoerders. In deze werkgroep wordt gezamenlijk besproken hoe de beschikbare middelen het beste ingezet kunnen worden. Aandachtsgebieden daarbij zijn in ieder geval: trainingen, kennisdeling, innovatie en onderzoek naar de kwaliteit en effectiviteit van maatregelen en van de impact van suïcides op spoorpersoneel.
- Ook komt er twee keer per jaar een directeurenoverleg suïcidepreventie spoor. IenW zal aan dit directeurenoverleg deelnemen. Het directeurenoverleg kan sturing geven aan de werkgroep en als escalatie dienen voor eventuele discussiepunten in de werkgroep.



ANP, Eugene Winthagen



Rijksbeeldbank, Bart van Vliet

3 Overwegveiligheid

Nederland is een dichtbevolkt land met een fijnmazige weg- en spoorinfrastructuur. Daarmee is het onoverkomelijk dat spoor en weg elkaar met regelmaat kruisen – door viaducten of via onderdoorgangen, maar in zo'n 2000 locaties ook gelijkvloers op een overweg.

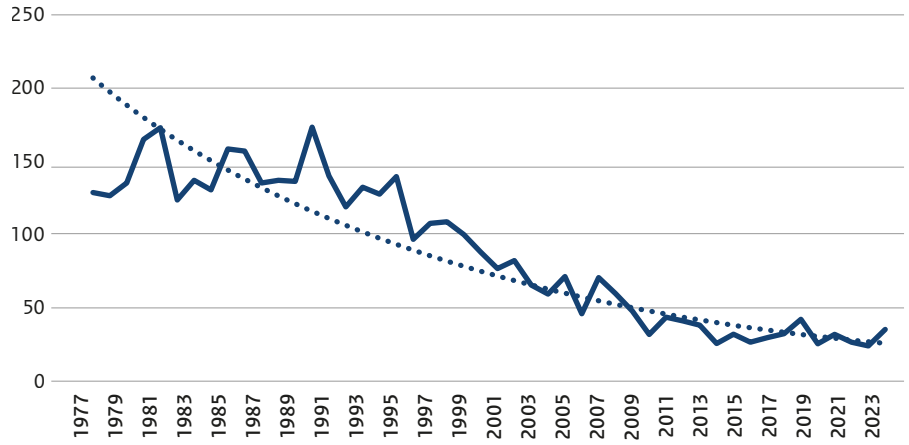
Het kruisen van spoor- en wegverkeer op overwegen brengt een inherent risico met zich mee en overwegen blijven daarmee een risicovol onderdeel van de infrastructuur. Overwegen zijn op het Nederlandse spoor dan ook de plek waar de meeste ernstige ongevallen te betreuren zijn, waardoor niet alleen de treindienst ernstig wordt verstoord, maar waarbij jaarlijks ook nog steeds dodelijke slachtoffers te betreuren zijn.[7] Bij toenames van weg- of spoorverkeer over overwegen neemt het risico toe. Overwegveiligheid blijft voor zowel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de spoorsector dan ook een belangrijk aandachtspunt. Daarbij is het echter wel van belang dat ontwikkelingen van het treinverkeer mogelijk blijven.

Waar staan we nu

De afgelopen decennia zijn grote stappen gezet om de overwegveiligheid te verbeteren. Tussen 2004 en 2009 waren er jaarlijks gemiddeld 127 slachtoffers en gewogen ernstige letsels[8] onder overweggebruikers per miljard treinkilometers, en tussen 2020 en 2024 slechts 41,85. Daarmee is het aantal slachtoffers met ongeveer twee derde gedaald.

7 Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024 van ILT; Kamerstuk 29893, nr. 284
8 Het aantal dodelijke slachtoffers (waarde: 1) en het aantal slachtoffers met ernstig letsel (waarde: 0,1) opgeteld.

Figuur 3: **Langjarig beeld aantal significante ongevallen op overwegen (bron: ProRail)**



De afgelopen twintig jaar is de overwegveiligheid in Nederland aanzienlijk verbeterd door te werken aan grote beleidsprogramma's, zoals het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO), het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en het Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO). Met deze programma's is sinds 2013 circa 1 miljard euro geïnvesteerd door het Rijk en decentrale overheden om veel van de grootste knelpunten op overwegveiligheidsgebied weg te nemen. Veel van de meest voor de hand liggende maatregelen zijn daarmee genomen, zoals het opheffen van vrijwel alle openbaar toegankelijke, passieve overwegen in het gemengde net.

Passieve en actieve overwegen

Met deze beleidsagenda wordt aangesloten bij de Europees en internationaal gangbare terminologie voor overwegen: passieve en actieve overwegen. Waar eerder werd gesproken over onbeveiligde, niet-actief beveiligde en beveiligde overwegen, wordt voortaan onderscheid gemaakt tussen passieve en actieve overwegen. Passieve overwegen kennen geen actieve waarschuwing voor een naderende trein (maar wel verkeerstekens die verplichten tot het verlenen van voorrang), terwijl actieve overwegen zijn uitgerust met waarschuwingssystemen zoals lichtsignalen, bellen en/of overwegbomen die een weggebruiker attenderen op een naderende trein.

Tussen 2018 en 2026 zijn de meeste openbaar toegankelijke, passieve overwegen op het gemengde net opgeheven of beveiligd: binnen het Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen zijn inmiddels 172 van de 180 overwegen aangepakt. Er zijn daarnaast nog circa 70 passieve particuliere overwegen op het gemengde net, waar enkel rechthebbenden gebruik van mogen maken.

Op haven- en industriespoorlijnen zijn nog ca. 400 passieve overwegen. De risico's op deze lijnen zijn anders omdat de treinsnelheden lager zijn, er bijzondere verkeersbewegingen plaatsvinden en er bijvoorbeeld op bepaalde plekken geduwd wordt gerangeerd. Aangezien hier ook ongelukken plaatsvinden, is ook aandacht voor overwegen op deze lijnen nodig.

Vrijwel alle significante ongelukken vinden de afgelopen jaren plaats op actieve overwegen, waarvan er ca. 1600 resteren. Deze ongelukken hangen veelal samen met menselijk gedrag, zoals inschattingsfouten of roodlichtnegatie. Om risicovol gedrag terug te dringen zijn in het aflopende Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) zowel gedragsbeïnvloedende als infrastructurele maatregelen genomen. Op 40 risicovolle overwegen zijn door ProRail flitscamera's geplaatst om roodlichtnegatie terug te dringen, en op een aantal overwegen worden de dichtligtijden gereduceerd om de verleiding om over te steken terug te dringen. Ook zijn er op een tiental overwegen grotere maatregelen genomen, zoals ombouw tot een langzaamverkeersoverweg of een onderdoorgang.

Met het Plan van Aanpak Overwegveiligheid is gekozen voor een compactere beleidsaanpak die doelmatigheid en effectiviteit vooropstelt. Dit heet de Structurele Overwegverbeteraanpak (SOVA). Deze aanpak wordt gecontinueerd. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat de overwegveiligheid aantoonbaar moet kunnen worden verbeterd op een manier die doelmatig en effectief is. Om elke euro het meest doelmatig te laten bijdragen aan de verbetering van overwegveiligheid, wordt gebruik gemaakt van gekwantificeerde en wetenschappelijk onderbouwde risicowaarden en kosteneffectiviteitsanalyses.

Sinds 2023 maakt ProRail gebruik van een nieuw risicobeoordelingsmodel. Daarin wordt aan de hand van historische ongevallendata en andere kenmerken van overwegen een inschatting gemaakt van het risico van elke overweg. Met de hieraan gelieerde kosteneffectiviteitstool kunnen maatregelen beoordeeld worden op hun effectiviteit. Hiermee kan op een objectieve wijze getoetst worden of de overwegveiligheid op peil blijft. Ook kan hiermee beoordeeld worden hoe middelen op een zo kosteneffectief mogelijke wijze ingezet kunnen worden. Voor overwegen op haven- en industrielijnen houdt het risicomodel op dit moment nog onvoldoende rekening met de bijzondere kenmerken van deze lijnen.

Doelwaarden overwegveiligheid

Gedurende de doorlooptijd van deze beleidsagenda geldt dat voor overwegveiligheid de volgende vijfjaarlijkse gemiddelden gelden als te handhaven doelwaarden:

Doelwaarde	Waarde 2021 - 2025
Het aantal significante ongevallen op overwegen (GVI: N03)	12,6
Het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen (GVI: TK03)	7,4
Het aantal zwaargewonden op overwegen (GVI: TS03)	3,6
Het aantal dodelijke slachtoffers op overwegen onder inzittenden van de trein (personeel en reizigers) (GVI: SK03 + PK03)	0,2

Ongelukken op overwegen zijn zeldzaam, waardoor de aantallen fluctueren als gevolg van vele factoren. Daarom wordt er gewerkt met een vijfjaarlijks gemiddelde. Er is gekozen voor een absolute waarde omdat er geen eenduidige relatie is tussen het aantal gereden treinkilometers en het aantal overwegincidenten. Om een beter handelingsperspectief te bieden om de overwegveiligheid te verbeteren, worden ook de frequentie van verschillende oorzaken van overwegongelukken gemonitord.

Uitdagingen

Overwegen zijn kruisingen tussen spoor- en weginfrastructuur, waarbij beide kanten een rol hebben in risico's. Ook ruimtelijke ontwikkelingen en verhoogde verkeersintensiteiten hebben invloed op de overwegveiligheid. Het op peil houden van het overwegveiligheidsniveau is daarom een gedeelde verantwoordelijkheid van alle partijen die hier invloed op hebben. Dat vereist duidelijke kaders.

De toepassing van het standstillprincipe in het verleden leidde ertoe dat elke risicotoename direct gecompenseerd moest worden. Dit beperkte bijvoorbeeld kansen om treinfrequenties toe te laten nemen. Bovendien zorgde dit voor relatief hoge kosten om de spoor- en wegennetwerken optimaler te kunnen benutten. Ook vonden de investeringen dan plaats op plekken waar de risico's toenemen, in plaats van waar de risico's in absolute zin het hoogst waren.

Beleidsuitgangspunten/-afspraken

- Overwegveiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de weg- en spoorbeheerder.
- Ontwikkelingen aan de spoor- of wegkant (inclusief ruimtelijke ontwikkelingen) mogen niet leiden tot een verslechtering van de overwegveiligheid. De intentie van het beleidskader is dat dit op landelijk niveau gemonitord wordt. De initiatiefnemer van de activiteit die risico toevoegt is verantwoordelijk voor de financiering van compenserende maatregelen. De ILT toetst dat er landelijk geen verslechtering optreedt op basis van door de initiatiefnemer aangedragen onderbouwde risicoanalyses.
- Compenserende maatregelen hoeven niet per se op de overwegen getroffen te worden waar het risico toeneemt: deze moeten ook elders in Nederland getroffen kunnen worden indien dit een doelmatiger effect op de overwegveiligheid heeft. Bij risicocompensaties wordt altijd een landelijk doelmatige maatregel overwogen. Het is aan de initiatiefnemer om een keuze te maken tussen effectieve compensatiemogelijkheden en de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de financiering van de compenserende maatregelen. Bij het landelijk compenseren moet voorkomen worden dat individuele overwegen een onaanvaardbaar risico opleveren voor gebruikers.
- Overwegen met een hoger risicoprofiel komen eerder in aanmerking voor maatregelen. Daarmee worden de grootste risico's als eerste aangepakt. Dit risico wordt bepaald op basis van een objectief, uitlegbaar en transparant risicomodel.
- Overwegmaatregelen worden genomen daar waar een euro de meeste veiligheidswinst oplevert. Dit moet objectief onderbouwd worden, onder andere op doelmatigheid en effectiviteit.
- We zetten in op ontwikkeling van goedkopere, effectieve maatregelen. Denk aan slimme camera's, betere herkenbaarheid van overwegen of eenvoudigere actieve beveiligingsmaatregelen voor overwegen met lage baanvaksnelheid op haven- en industrielijnen. De optelsom van veel kleine maatregelen op veel overwegen kan ook een grote veiligheidswinst opleveren.
- Het toevoegen van nieuwe overwegen is in principe niet toegestaan. Daarmee wordt voorkomen dat er nieuwe situaties ontstaan die risico kunnen toevoegen. Om hiervan af te wijken dient ProRail een verzoek tot instemming in te dienen bij de verantwoordelijke bewindspersoon. De bewindspersoon neemt hierover een besluit nadat deze advies inwint bij de ILT. De initiatiefnemer draagt er ook zorg voor dat het risico elders gecompenseerd wordt. Er wordt een handelingskader uitgewerkt met voorwaarden wanneer nieuwe overwegen met een laag risiconiveau wel mogelijk zijn (zoals overwegen met een baanvaksnelheid tot 40 km per uur).

Beleidsontwikkelingen

Om de overwegveiligheid beheerst te handhaven wordt voortgebouwd op de Structurele Overwegverbeteraanpak (SOVA), waarin risicogestuurd maatregelen genomen worden.

Besluiten op basis van datagedreven risicobeoordelingsmethode

ProRail is reeds gestart met een datagedreven afwegingskader waarin het Nederlands Overwegen Risicomodel (NORM) en de kosteneffectiviteitstool voor overwegen de spil vormen. Omdat niet alles met data te bepalen valt, is ook het oordeel van experts onderdeel van de risicobeoordelingsmethode. Voor zover mogelijk wordt de dataset verder uitgewerkt en verbeterd, en worden extra risico's in beeld gebracht en toegevoegd. Er wordt ingezet op het transparant beschikbaar maken van deze informatie, waaronder de aannames, met wegbeheerders en andere partijen in de sector.

Startacties:

- ProRail werkt het overwegenrisicomodel NORM verder uit met aanvullende factoren die aanzienlijke invloed op de overwegveiligheid hebben. Bij de doorontwikkeling van NORM zullen wegbeheerders actief worden betrokken. ***Actiehouder: ProRail***
- ProRail en wegbeheerders delen met elkaar inzichten over het risicomodel NORM en waar mogelijk stellen wegbeheerders aanvullende gegevens beschikbaar zodat deze in NORM verwerkt kunnen worden. ***Actiehouder: ProRail, wegbeheerders***

Verruimde en kosteneffectieve compensatiemogelijkheden

Het streven bij risicotoenames is om minimaal het landelijk risiconiveau (2021-2025) op peil te houden. IenW werkt samen met ProRail en ILT een vernieuwde procedure uit voor een efficiënte invulling van compenserende maatregelen in afstemming met concessieverleners, wegbeheerders en andere initiatiefnemers. Bij het inventariseren van maatregelen zijn landelijke compensatiemogelijkheden het uitgangspunt omdat dit leidt tot de meest doelmatige investering in overwegveiligheid. Initiatiefnemers kunnen ervoor kiezen om lokaal het risico te compenseren.

Initiatiefnemers van activiteiten die risicoverhogende gevolgen hebben, zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een overwegenrisicoanalyse en het (laten) realiseren van compenserende maatregelen, inclusief de financiering ervan. Zij dienen aan de ILT te onderbouwen op welke wijze het risico wordt gemitigeerd. De ILT geeft hierover een oordeel op basis van de risicoanalyse en de ontwikkeling van het veiligheidsniveau.

Om te voorkomen dat afzonderlijke overwegen niet in absolute zin een onaanvaardbaar risico opleveren voor gebruikers, wordt een signaalwaarde uitgewerkt voor wanneer het risico op een overweg als onaanvaardbaar wordt beschouwd.

Startacties:

- IenW en ProRail werken in 2027 een richtlijn uit om het compenseren van toegenomen overwegrisico's te versimpelen. Landelijk compenseren is daarbij het uitgangspunt, maar initiatiefnemers kunnen daarvan afwijken.
  Actiehouder: IenW, ProRail
- IenW, ProRail en wegbeheerders werken in 2027 een transparante en uitlegbare signaal-waarde uit waarmee bepaald wordt wanneer het risico op een overweg als onacceptabel wordt gedefinieerd. ***Actiehouder: IenW, ProRail, wegbeheerders***

Helderheid over gedeelde verantwoordelijkheid spoor- en wegbeheerders

Overwegen zijn gedeelde spoor- en weginfrastructuur en daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van spoor- en wegbeheerders. Deze gedeelde verantwoordelijkheid blijkt momenteel niet bij alle weg- en spoorbeheerders duidelijk genoeg te zijn. Er wordt werk gemaakt van een verheldering zodat spoor- en wegbeheerders beter weten voor welke verantwoordelijkheden ze gesteld staan.

Startacties:

- IenW doet een onderzoek naar de wettelijke basis van verantwoordelijkheden rondom overwegen. Dit onderzoek is eind 2027 afgerond. ***Actiehouder: IenW***
- ProRail en wegbeheerders verbeteren de onderlinge kennisdeling over invloed en verantwoordelijkheden ten aanzien van overwegveiligheid. Daartoe wordt een structureel overleg met wegbeheerders georganiseerd. Het streven is een structureel samenwerkingsprogramma tussen ProRail en wegbeheerders. ***Actiehouder: ProRail, wegbeheerders***

Doelmatige verbeterslag van de overwegveiligheid op haven- en industrielijnen

Op havengebieden zijn veel passieve overwegen, en zijn er historisch bijzondere situaties ontstaan. Ook zijn voor de ontwikkeling van havengebieden soms nieuwe overwegen onvermijdelijk. De risico's op havenoverwegen zijn verschillend ten opzichte van overwegen op het hoofdspoor: treinverkeer rijdt over het algemeen langzamer, maar er vinden ook bijzondere verkeersbewegingen plaats.

Om de risico's en mogelijke maatregelen eenduidiger te kunnen vergelijken, werkt ProRail samen met de wegbeheerders aan het opnemen van deze overwegen in een datagedreven risicobeoordelingsmethode. Dit betreft onder meer het uitbreiden van risicomodel NORM met de specifieke risico's van havenoverwegen. Daarnaast vragen we ProRail en sectorpartijen om innovatieve oplossingen uit te werken om deze overwegen veiliger te maken. Dit richt zich op maatregelen aan overwegen, bijvoorbeeld door innovatieve en goedkopere wijze van actieve beveiliging.

Startacties:

- ProRail neemt havenoverwegen in afstemming met wegbeheerders en havenbedrijven op in het risicomodel NORM, en heeft daarbij aandacht voor de bijzondere kenmerken van deze overwegen. Dit is uiterlijk eind 2027 gereed. ***Actiehouder: ProRail***
- ProRail werkt samen met wegbeheerders, havenbedrijven en beheerders van bijzonder spoor innovatieve (pilot)maatregelen uit om overwegen kosteneffectief veiliger te kunnen maken. ***Actiehouder: ProRail, wegbeheerders/havenbedrijven***

Nieuwe overwegen

Nieuwe overwegen hebben een blijvende impact op de betrouwbaarheid en veiligheid van een spoorlijn, en zijn daarom in principe niet wenselijk. Soms zijn nieuwe overwegen, bijvoorbeeld in havengebieden of bij de aanleg van nieuwe spoorlijnen, onvermijdelijk.

Voor hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) dient ProRail toestemming te vragen aan de bewindspersoon om een nieuwe overweg toe te staan. Voor nieuwe overwegen met laag risico is toestemming van de bewindspersoon niet nodig. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn op havenspoorlijnen waar het treinverkeer minder dan 40 km/h rijdt. Ook is een nieuwe overweg wenselijk als deze toestaat dat andere gevaarlijke overwegen worden opgeheven. Hiertoe wordt een handelingskader uitgewerkt. Bij andere gevallen op baanvakken waar de snelheid hoger ligt dan 40 km/h zijn de risico's groter en is een generiek handelingskader niet passend. Daarom zal ProRail pas na toestemming van de bewindspersoon een besluit nemen over het toestaan van eventuele nieuwe overwegen op deze delen van de HSWI. Het compenseren van de risico's van nieuwe overwegen kan eveneens landelijk of lokaal. Nieuwe overwegen dienen altijd uitgerust te worden met actieve beveiliging door de initiatiefnemer, die ook verantwoordelijk is voor de financiering van de instandhouding ervan.

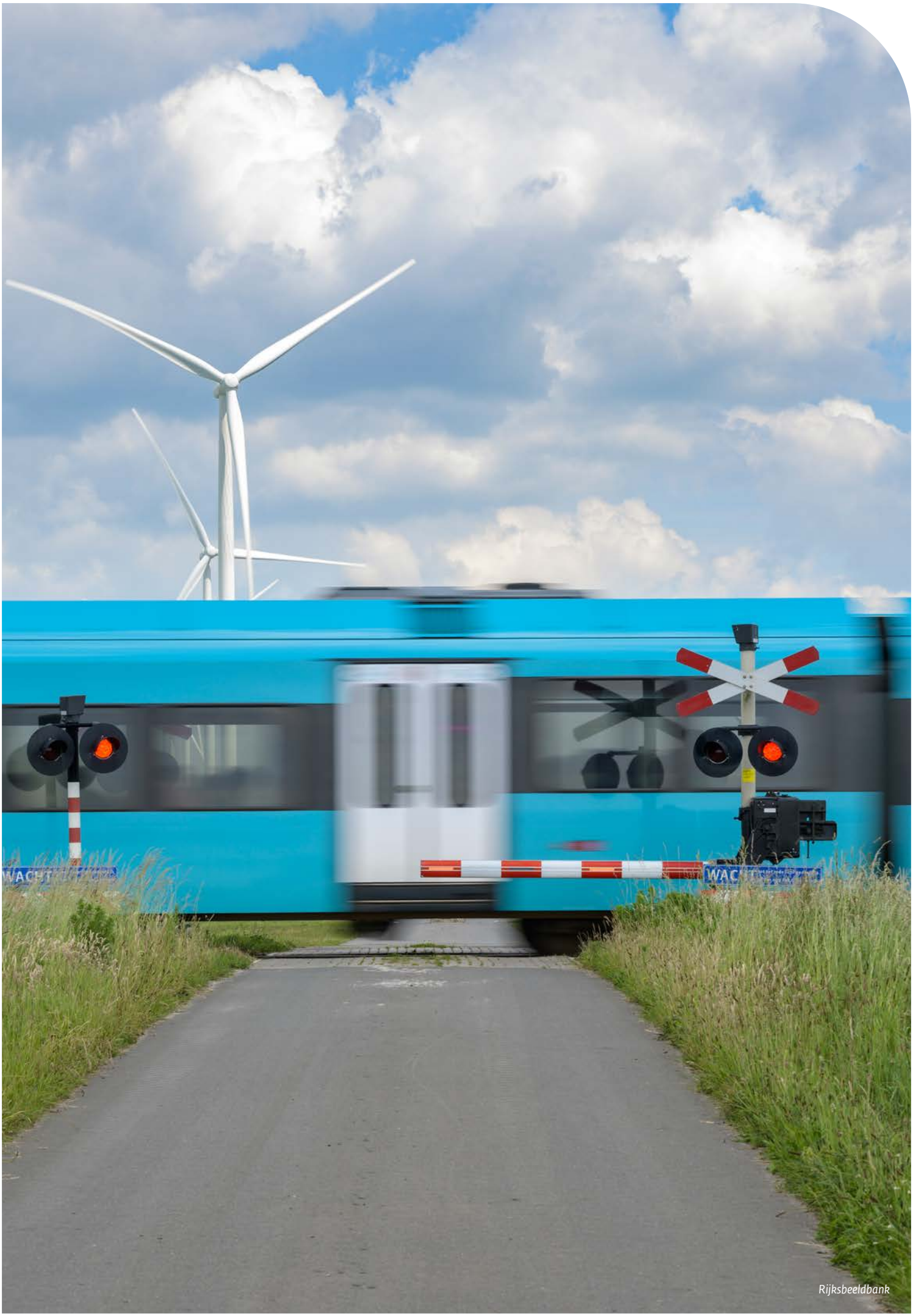
Ook op spoorlijnen die geen onderdeel zijn van de hoofdspoorweginfrastructuur maar daar wel rechtstreeks op zijn aangesloten, zijn nieuwe overwegen niet gewenst. De spoor- en wegbeheerders moeten gezamenlijk een afweging maken over keuzes voor een nieuwe overweg. De wens van IenW is dat deze ook voorzien worden van een vorm van actieve beveiliging.

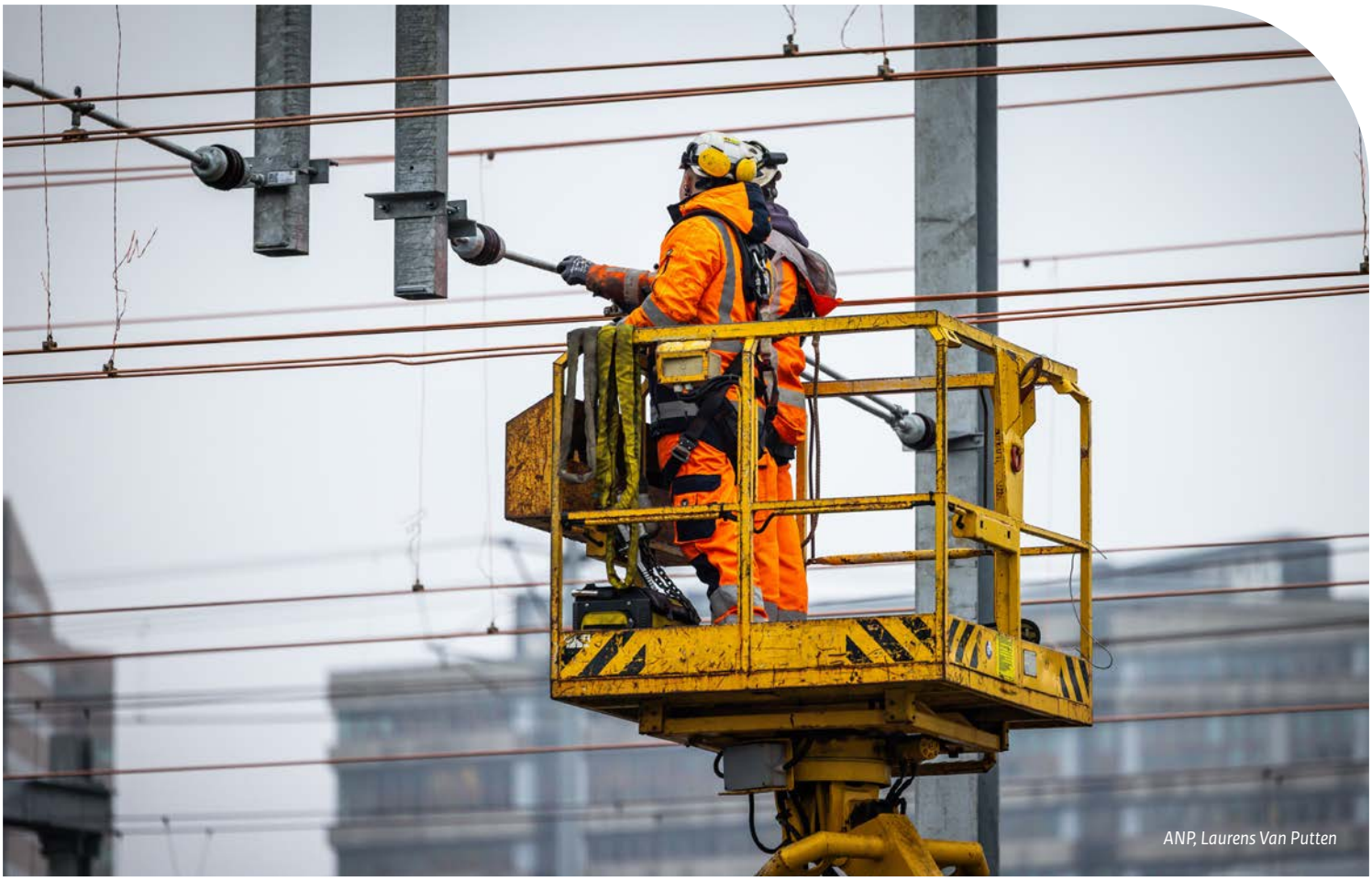
Startactie:

- IenW werkt samen met ProRail een handelingskader uit voor nieuwe overwegen met beperkt risico. ***Actiehouder: IenW, ProRail***

Governance

- Het voornemen is om met ProRail, wegbeheerders en de ILT een werkgroep overwegen samen te stellen waarin de aanpak van acties wordt besproken en invulling wordt gegeven aan de beleidsontwikkeling van deze beleidsagenda. In deze werkgroep wordt gezamenlijk besproken hoe de beschikbare middelen het beste ingezet kunnen worden.
- Daarnaast is het voornemen ook om de voortgang van het overwegenbeleid in de Beleidsagenda Spoorveiligheid twee keer per jaar in het Directeurenoverleg Spoorveiligheid te bespreken.


Rijksbeeldbank



ANP, Laurens Van Putten

4 Veilig werken op of aan het spoor

Om de infrastructuur in een goede staat te houden is beheer en onderhoud nodig. Daarnaast wordt er ook nieuwe infrastructuur aangelegd. In al deze gevallen is het belangrijk dat het werk veilig uitgevoerd kan worden door voldoende vakbekwaam personeel en dat treinen veilig werkzaamheden kunnen passeren. Tijdens deze werkzaamheden komen spoorveiligheid en ARBO-veiligheid samen. ProRail zorgt samen met de aannemers voor het veilig uitvoeren van het werk via stichting railAlert[9] die veiligheidsregels opstelt zoals het normenkader Veilig Werken. Daarnaast zijn spoorpartijen zelf verantwoordelijk voor de veiligheid via hun interne werkprocessen en via het opleiden van hun personeel. De ILT en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) hebben een toezichthoudende rol voor het onderwerp veilig werken.

Dat het samenbrengen van de twee veiligheidsdomeinen, spoorveiligheid en arbeidsveiligheid, uitdagend is schetst de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in haar onderzoeksrapport naar aanleiding van het ongeval in Voorschoten.[10] Om die raakvlakken goed in beeld te krijgen en de risico's integraal te beoordelen, is het belangrijk om dit onderwerp op te nemen in deze beleidsagenda. Daarbij ligt

9 RailAlert is een organisatie die in Nederland verantwoordelijk is voor de bevordering van veilig werken op en rond het spoor. Het is een samenwerkingsverband tussen ProRail en andere spoorbeheerder, uitvoerende opdrachtgevers, aannemers en vakbonden binnen de spoorsector.

10 Op 4 april 2023 reed een goederentrein een kraan op lorries aan waarna vervolgens een reizigerstrein de wrakstukken van de kraan aanreed en ontspoorde. Spoorwegongeval Voorschoten, rapport van 15 mei 2024, https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/aanrijdingen-en-ontsporing-voorschoten/

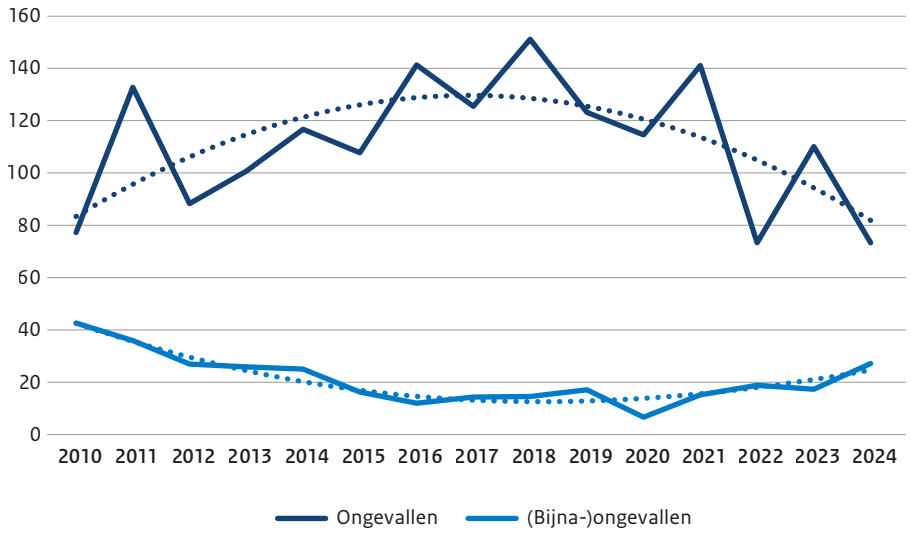
de focus met name op veilig werken aan het spoor, dus baanwerkers die werkzaamheden uitvoeren en het raakvlak daarvan met spoorveiligheid. Daarmee draagt het indirect ook bij aan de veiligheid van werknemers op het spoor, zoals rijdend personeel, want als treinen veilig kunnen rijden is het risico van botsingen en daarmee slachtoffers ook lager. Daarnaast wordt de veiligheid van rijdend personeel via andere hoofdstukken bevorderd, bijvoorbeeld door overwegen veiliger te maken, in te zetten op vermindering van suïcides en te zorgen voor veilige railinfrastructuur. Buiten deze beleidsagenda om wordt er door het ministerie van IenW gewerkt aan het bevorderen van de sociale veiligheid.

Een goede veiligheidscultuur is essentieel voor een veilige werkomgeving en het veilig vervoeren van personen en goederen, zoals dat ook bij de andere thema's in deze agenda geldt. Het bevorderen van de veiligheidscultuur kan door relevante informatie zoals incidenten te melden, te verzamelen en inzichten te delen met als doel ervan te leren en daarmee risico's in de toekomst te verkleinen. Daarbij is het belangrijk dat meldingen worden gebruikt om ervan te leren en niet om te bestraffen. Veiligheidscultuur is geen los programma, maar moet een integraal onderdeel zijn van de bedrijfsvoering in organisaties en tussen organisaties. Bij elk onderwerp waar gedrag een rol speelt, moet gekeken worden naar welk gedrag er verwacht wordt en wat de rol van een individu en organisaties daarin is. Daarbij moet ruimte zijn voor vakmanschap en gezond verstand. Niet alles kan via regels worden bepaald. Omdat veiligheidscultuur aan alle aspecten van het werken aan en op het spoor raakt is dit onderwerp binnen dit hoofdstuk inhoudelijk uitgewerkt.

Waar staan we nu

Het aantal ongevallen met spoorwerkers nam na 2010 in eerste instantie toe, maar is sinds 2018 ook weer afgenomen[11] (figuur 4). Het aantal bijna-ongevallen neemt volgens de cijfers de laatste jaren toe (wederom figuur 4). In het verleden vielen er relatief veel slachtoffers bij rangeeractiviteiten. Dit komt sinds 2010 minder voor. Er zijn sindsdien op het hoofdspoor onder rangeerders geen dodelijke slachtoffers gevallen en drie zwaargewonde slachtoffers.[12]

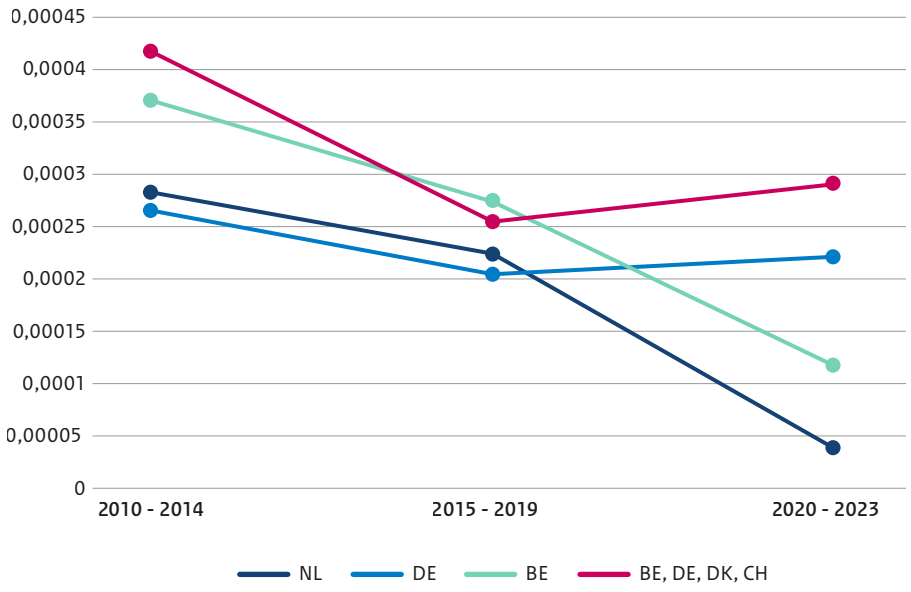
Figuur 4: **(Bijna-)ongevallen met opdrachtnemers en personeel (2010-2024) (Bron: ProRail)**



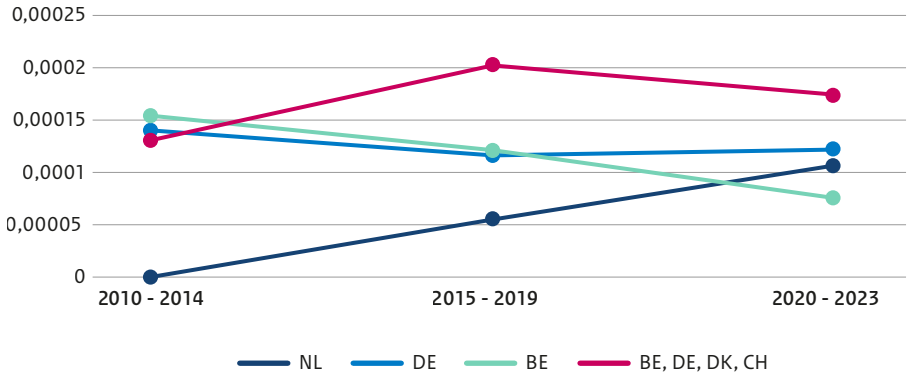
11 Kamerstuk 29893, nr. 284 (bijlagen 2025D49519 en 2025D49520).
12 Cijfers van ILT.

Het is bij data over het aantal ongevallen en incidenten lastig om een onderscheid te maken tussen een daadwerkelijke toename en het effect van een toegenomen meldingsbereidheid. Het laatste decennium is er veel ingezet op verbeteren van de veiligheidscultuur en als onderdeel daarvan het meer melden en registreren van incidenten en (bijna-)ongevallen. Een toename hoeft dus niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat er ook meer ongevallen en incidenten hebben plaatsgevonden. Tegelijkertijd zijn er ook signalen vanuit de sector dat er bij sommigen sprake is van meldingsmoeheid als het gaat om bijna-ongevallen, wat maakt dat de cijfers hiervoor met een slag om de arm bekeken moeten worden. Internationaal gezien zit Nederland qua aantallen gewonden en overleden spoorwerknemers per spoorwegkilometer laag in vergelijking met vergelijkbare landen (figuur 5). Wel is er bij het aantal overleden spoorwerknemers een stijging te zien de laatste jaren (figuur 6). De Evaluatie Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 merkt daarover op dat bij hele kleine getallen enkele incidenten al van grote invloed kunnen zijn op de statistieken.

Figuur 5: **Het jaarlijks gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal werknemers van spoorweg-bedrijven of ingehuurd personeel (bij aannemers of zzp) serieus verwond in alle ongevallen per spoorwegkilometer (Bron: CSI)**



Figuur 6: **Het jaarlijks gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal werknemers van spoorbedrijven of ingehuurd personeel (bij aannemers of zzp) overleden in alle ongevallen per spoorwegkilometer (Bron: CSI)**



Voor het ministerie van IenW was het ongeval bij Voorschoten en het rapport van de OvV over dit ongeval reden voor hernieuwde aandacht voor het onderwerp veilig werken. Vooral voor wat betreft haar eigen rol ten opzichte van de verantwoordelijkheden die de sectorpartijen zelf hebben en de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Veiligheidscultuur
Veiligheidscultuur is zoals eerder aangegeven iets dat in eerste instantie bij de sector zelf ligt. Wel is het belangrijk dat er ook overkoepelend aandacht voor is. Om die reden is het een vast onderdeel van de agenda van het Directeurenoverleg Spoorveiligheid. De Europese Commissie werkt aan een update van de gemeenschappelijke veiligheidsmethode ASLP (CSM ASLP). Deze Europese wet legt vast hoe ongevallen en incidenten moeten worden gemeld. Vanuit de EU is de planning om dit traject in 2027 af te ronden.

Tot slot komt het onderwerp veiligheidscultuur aan bod in het onderzoek van de OvV naar aanleiding van het spoorwegongeval bij Voorschoten. De OvV constateert dat het onderwerp veiligheid versnipperd is geraakt omdat de verantwoordelijkheid voor veiligheid niet bij één partij ligt. Volgens de OvV beperkt dit het gezamenlijk leren van (bijna-)ongevallen, de lessen en aanbevelingen worden niet goed geborgd. Daarnaast ontbreekt volgens de OvV een samenhangend beeld van de risico's doordat ProRail, spoorwegondernemingen en onderhoudsaannemers niet integraal en samenhangend de risico's inventariseren en analyseren. De OvV heeft daarom aanbevelingen gedaan over een voorziening waarin informatie over (bijna-)ongevallen op het spoor wordt geregistreerd, benut en gedeeld. Aan deze aanbeveling wordt door het ministerie en ProRail in samenwerking met de spoorwegondernemingen en aannemers gewerkt en updates hierover staan in de Voorjaarskamerbrief spoorveiligheid.

Doelwaarden veilig werken op of aan het spoor

Gedurende de doorlooptijd van deze beleidsagenda geldt dat voor veilig werken op of aan het spoor de volgende vijfjaarlijkse gemiddelden gelden als te handhaven doelwaarden:

Doelwaarde	Waarde 2021 - 2025
Totaal aantal werknemers en zzp'ers die ernstig gewond raken voor alle ongevallen op buitendienst gesteld spoor	0,2
Totaal aantal werknemers en zzp'ers die overlijden voor alle ongevallen op buitendienst gesteld spoor	0,2
Totaal aantal werknemers en zzp'ers die ernstig gewond raken voor alle ongevallen op indienstzijnd spoor (GVI: SS00)	0,2
Totaal aantal werknemers en zzp'ers die overlijden voor alle ongevallen op indienstzijnd spoor (GVI: SK00)	0,6

De cijfers onder het kopje 'waar staan we nu' laten zien dat Nederland ten opzichte van andere landen relatief goed scoort, maar dat er een aantal indicatoren in de gaten moeten worden gehouden. Deze indicatoren zullen we als doelwaarden opnemen om zo de ontwikkelingen te kunnen monitoren. Voor dit onderwerp zijn zowel GVI's[13] als niet-GVI's gekozen. Dit omdat in de GVI's over werknemers alleen de ongevallen met werknemers op indienstzijnd spoor zitten. Aangezien er bij werkzaamheden op buitendienst gesteld spoor wordt gewerkt, willen we ongelukken daar ook meenemen. Bij de indicatoren voor buitendienst gesteld spoor gaat het dus niet om een GVI met een strikte definitie, en daarom gaat het ministerie van IenW de komende tijd met ILT en ProRail in gesprek hoe we de indicator goed kunnen definiëren. Voor nu is uitgegaan van aantal geregistreerde ongevallen bij werkzaamheden in opdracht van ProRail.

13 Zie kopje 'Doel' in de inleiding voor meer informatie over GVI's.

Verder zullen er als informatie-indicatoren het totaal aantal rangeerders dat overlijdt of ernstig gewond raakt worden opgenomen, omdat deze voor 2010 hoger lagen en er een wens is vanuit de sector om deze gegevens apart bij te houden.

Uitdagingen

- Het beschikbaar hebben van voldoende personeel is een uitdaging de komende jaren. Er staat een grote onderhouds- en vervangingsopgave van de spoorinfrastructuur gepland en er wordt daarom veel aan het spoor gewerkt. Het personeelsbestand vergrijst en er is competitie met andere sectoren, zoals de energiesector. De sector geeft aan dat daarbij het spoor door veel potentiële werknemers vanwege het vele nacht- en weekendwerk als onaantrekkelijk wordt gezien. Tegelijkertijd is dit voor een deel van het personeelsbestand juist een reden om voor de spoorsector te kiezen. Bij te weinig personeel kan het risico ontstaan dat er te veel uren worden gemaakt of dat er personeel wordt ingezet dat niet voldoet aan de vakbekwaamheidseisen die men idealiter zou willen stellen.
- In het rapport van de OvV over het ongeval bij Voorschoten wordt aangegeven dat het vele nachtwerk in de spoorsector risico's met zich meebrengt. Zo kunnen mensen minder alert zijn en kan de kans op fouten daardoor groter zijn. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft in een verkenning naar nachtwerk op het spoor geconstateerd dat er veel 's nachts wordt gewerkt en dat de arbeidsveiligheid in de nacht onvoldoende is geborgd.[14]
- Een aanvullende uitdaging is dat keuzes over werkzaamheden aan het spoor vaak binnen meerdere kaders tegelijk moeten worden gemaakt. De behoefte aan voldoende buitendienststellingen en werkruimte moet worden afgewogen tegen de beschikbaarheid van het spoor voor reizigers- en goederenvervoer, want het treinverkeer groeit. Tegelijkertijd stellen arbeidstijdenwetgeving, Cao-afspraken en bedrijfsregelingen grenzen aan werktijden, rusttijden en inzetbaarheid van personeel. Deze kaders zijn afzonderlijk logisch en noodzakelijk, maar kunnen in de praktijk spanning opleveren wanneer veilig werken, veilig rijden, uitvoerbaarheid en beschikbaarheid tegelijk moeten worden geborgd.
- Voor veiligheidscultuur wordt door de sector aangegeven dat er verschillende uitdagingen zijn en dat met name de uitdaging is om niet alleen maar ongevallen en incidenten te registreren, maar ook opvolging eraan te geven. Dit kost veel tijd, afstemming en aandacht en dat wordt vaak onderschat. Daarnaast is het belangrijk om te prioriteren, want het is beter enkele maatregelen goed op te pakken dan te proberen veel maatregelen tegelijk op te pakken omdat dan de kans groot is dat weinig daadwerkelijk wordt geïmplementeerd.

Beleidsuitgangspunten/-afspraken

- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de wetgeving en het beleid rondom arbeidsveiligheid. Het ministerie SZW heeft twee wetten rondom arbeidsveiligheid. Dat zijn de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. Die schrijven voor hoeveel en hoelang mensen mogen werken en onder welke omstandigheden. De Arbeidsomstandighedenwet schrijft verder voor dat elke werkgever een risico-inventarisatie en -evaluatie moet maken. Daarin bepaalt de werkgever welke gevaren bij het werk kunnen optreden, de kans dat dit gevaar optreedt en welke maatregelen ze neemt om de risico's aan te pakken.
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijkheid voor de nationale wetgeving rondom spoorveiligheid. Dat gaat bijvoorbeeld over verkeersregels, voertuigeisen en eisen aan personeel binnen de ruimte die daarvoor is vanuit Europese wetgeving. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor de beheerconcessie van ProRail waarin het mogelijk is om bepaalde kaders aan ProRail mee te geven.
- De railinfrasector zorgt zelf voor het opstellen van brancheregels rondom arbeidsveiligheid. Voor erkende aannemers wordt het opstellen van brancherichtlijnen gedaan via stichting railAlert, zoals het normenkader Veilig Werken.

14 https://www.nlarbeidsinspectie.nl/documenten/2026/01/20/rapport-nachtarbeid-op-het-spoor

- De Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie Leefomgeving en Transport zien op dit onderwerp toe. De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op arbeidsomstandigheden en arbeidstijden. ILT is primair gericht op spoorveiligheid en medetoezichthouder op onderdelen van de Arbowetgeving en arbeidstijdenwetgeving.
- Veiligheidscultuur is een verantwoordelijkheid voor elke partij in de spoorsector. Het is een onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem dat veel organisaties hebben. De ILT houdt hier in haar audits toezicht op.
- IenW kan een faciliterende rol spelen voor veiligheidscultuur als er concrete vragen vanuit de sector komen. Dit betekent dat initiatieven voor maatregelen en acties bij de sectorpartijen liggen. De rol van IenW beperkt zich tot het eventueel ondersteunen bij deze initiatieven door bijvoorbeeld de partijen bij elkaar te brengen.
- De spoorbeheerder heeft een belangrijke rol in het koppelen van spoorveiligheid en arbeidsveiligheid, omdat zij opdrachtgever zijn voor de werkzaamheden aan het spoor en verantwoordelijk is voor de veilige berijdbaarheid en inrichting van de infrastructuur. Spoorwegondernemingen hebben daarbij een belangrijke rol vanuit de veilige uitvoering van de treindienst, de inzet van rijdend personeel en de operationele beoordeling van rijden langs, nabij of in werkzaamheden. Daar komen de werelden van spoorveiligheid en arbeidsveiligheid samen.
- De ministeries van IenW en SZW nemen het voortouw als er bij het uitwerken van de acties voor dit onderwerp belemmeringen blijken te zijn in wetgeving, en onderzoeken of er aanpassingen mogelijk zijn. Daarnaast pakt IenW belemmeringen met betrekking tot de beheerconcessie of bekostiging van ProRail op. Verder faciliteert IenW het op gang brengen van de acties met als doel dat de sector dit zelf verder gaat brengen.
- Aanbevelingen van de OvV naar aanleiding van het ongeval in Voorschoten die betrekking hebben op werken aan het spoor worden waar passend meegenomen in deze beleidsagenda.
- IenW verwacht van alle organisaties dat ze actief werken aan het bevorderen van het veiligheidscultuur binnen hun organisatie. Het Spoorwegbureau van de Europese Unie heeft hiervoor hulpmiddelen beschikbaar. Partijen wordt aangeraden deze te gebruiken.
- Voor veiligheidscultuur is het belangrijk dat er open wordt samengewerkt in de sector. Om dit te bereiken moet informatie met elkaar worden gedeeld waardoor het inzicht voor de sector als geheel toeneemt. Concurrentiebelangen moeten dit niet verhinderen.

Beleidsontwikkelingen

Bijeenbrengen spoor- en arbeidsveiligheid en balans instandhouding en beschikbaarheid

Voor de komende jaren is het doel om spoorveiligheid, arbeidsveiligheid, werken aan het spoor en veilig rijden nadrukkelijker in samenhang te beschouwen. Werkzaamheden aan het spoor raken niet alleen de veiligheid van baanwerkers, maar ook de veilige berijdbaarheid van het spoor, de uitvoering van de treindienst, de inzet van rijdend personeel en de beschikbaarheid van infrastructuur. Keuzes over buitendienststellingen, nachtwerk, werkmethoden, capaciteitsverdeling en dienstregelingen hebben daardoor vaak gelijktijdig effect op meerdere veiligheidsdomeinen.

De ambitie is om deze samenhang explicieter te maken, zodat (veiligheids)afwegingen niet afzonderlijk per domein worden gemaakt, maar integraal worden besproken. Om dit gesprek te voeren geeft het ministerie de opdracht voor het oprichten van een platform. Dit platform brengt alle bestaande informatie samen over waar spoorwegwetgeving, arbeidswetgeving, cao-afspraken, brancheregels en operationele voorschriften elkaar raken, versterken of mogelijk knellen of onvoldoende worden nageleefd. Ook bekijkt dit platform waar er eventueel nog kennishiaten zijn en vult die in.

Daarmee moet zichtbaar worden waar keuzes voor beschikbaarheid, uitvoerbaarheid, arbeidsomstandigheden en veilig rijden elkaar versterken, maar ook waar spanning ontstaat. Het doel is om te komen tot gezamenlijke uitgangspunten voor het afwegen van risico's rond werkzaamheden aan het spoor, inclusief de gevolgen voor baanwerkers, treinpersoneel, reizigers, vervoerders, aannemers en de spoorbeheerder.

Verder moet een balans worden gevonden tussen beschikbaarheid van het spoor voor het rijden van treinen versus het werken aan het spoor (instandhouding). Gezien de negatieve effecten van nachtwerk op de gezondheid en de aantrekkelijkheid van het werk is het nodig om minder in de nacht te gaan werken. Daarbij moet het bredere belang van beschikbaarheid van het spoor voor het rijden van treinen worden meegewogen. Minder nachtwerk kan bijvoorbeeld door het werk door robots te laten uitvoeren, maar ook door meer in de avond of dag te gaan werken. Om ruimte voor het rijden van treinen overdag te houden bij werkzaamheden wordt er verkend wat mogelijkheden zijn om bij werkzaamheden ook treinen te kunnen laten rijden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken die hier naar gedaan zijn. Daarbij worden in ieder geval de voorwaarden verkend waaronder dit kan, ook met betrekking tot de regels uit de Arbowet rondom arbeidshygiënische strategie en mogelijke innovaties om de veiligheid daarbij te borgen. Daarnaast wordt gekeken hoe dit in andere landen en in andere sectoren, zoals bij Rijkswaterstaat, is georganiseerd om hiervan te kunnen leren.

Startacties:

- IenW neemt samen met ProRail, railAlert en spoorwegondernemingen het initiatief voor het opzetten van een platform waarin spoorveiligheid, arbeidsveiligheid en veilig rijden integraal worden besproken. Naast deze partijen nemen aannemers, ILT, de Nederlandse Arbeidsinspectie en ministerie van SZW deel waar passend en nodig. ***Actiehouder: IenW, ProRail, railAlert***
- Het platform brengt in beeld hoe te komen tot een betere balans tussen beschikbaarheid, instandhouding, veilig werken, veilig rijden, arbeidstijden en personele inzet. En hoe mogelijke knelpunten die naar voeren komen weg te nemen zijn. Daarbij gaat het expliciet om hoe wetgeving, CAO-afspraken, brancheregels of operationele voorschriften elkaar versterken of mogelijk belemmeren. ***Actiehouder: n.t.b, na opzetten platform***
- Onder leiding van ProRail wordt een onderzoek gedaan naar het laten rijden van treinen langs werkzaamheden. Vragen daarbij zijn: Onder welke voorwaarden kan dit verruimd worden en welke rol kunnen innovaties daarbij spelen? Hoe is dit in andere landen georganiseerd? De inspecties, stichting railAlert en vervoerders worden hierbij betrokken. Bij dit onderzoek worden recente voorbeelden van rijden tijdens werkzaamheden meegenomen.[15] ***Actiehouder: ProRail***
- De inzichten uit dit platform worden gebruikt voor het aanscherpen van actielijnen, brancheregels, opdrachtgeverschap en waar nodig en mogelijk het oplossen van beleidsmatige of wettelijke belemmeringen. Daarnaast worden door ProRail en de aannemers pilots opgezet waarin alternatieve vormen van planning, uitvoering en innovatie in de praktijk worden beproefd. ***Actiehouder: n.t.b.***

15 Bij de werkzaamheden aan het spoor rondom Groningen was er in periodes geen treinverkeer mogelijk richting Eemshaven/Delfzijl. Voor bepaalde vervoersstromen was echter geen alternatief en daarom is maatwerk geleverd om toch tijdens werkzaamheden dit vervoer te kunnen blijven doen. Een vergelijkbare situatie was eind 2024 toen er door een stremming op de Moezel geen kolen naar energiecentrales in Duitsland konden worden vervoerd. Vanuit de Rotterdamse haven is toen de frequentie van de treinen opgevoerd, ondanks de werkzaamheden op de havenspoorlijn.

Onderzoeken herverdelen verantwoordelijkheden veiligheid

Door ProRail wordt onderzocht of het voordelen oplevert om de veiligheidsorganisatie van de werkplekbeveiliging uit de aanbesteding te halen. Nu regelt elke aannemer dat apart. Als dit centraal wordt geregeld, hoeven bepaalde middelen niet door elke organisatie apart te worden betaald en georganiseerd en is er daarmee wellicht meer ruimte voor innovaties op dit gebied. Ook kan het de uniformiteit en kwaliteit van werkplekbeveiliging bevorderen. Met dit onderzoek wordt in beeld gebracht wat de voor- en nadelen zijn om werkplekbeveiliging anders te organiseren, ook met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid van aannemers (werkgevers) voor de veiligheid tijdens projecten, en worden de juridische consequenties meegewogen. Daarbij kan inspiratie gehaald worden uit onder andere incidentbestrijding dat ook apart is belegd.

Startactie:

- ProRail onderzoekt en werkt een voorstel uit met verschillende opties in samenwerking met railAlert en werkplekbeveiligersorganisaties. ***Actiehouder: ProRail***

Belemmeringen voor het introduceren van innovaties weghalen

De OvV en de sector hebben het afgelopen jaar het belang van innovaties bij het verbeteren van veiligheid bij werken aan het spoor benoemd. Met innovaties kan worden gezorgd dat de veiligheid van personeel beter gewaarborgd is. Bijvoorbeeld met geo-fencing dat waarschuwt als werknemers indienstgesteld spoor betreden en robotisering waardoor minder mensen aan het spoor hoeven te werken. Innovaties dragen ook bij aan het verminderen van personeelstekort en kunnen de hoeveelheid nachtwerk terugdringen. Belemmeringen voor innovaties kunnen in wetgeving of financiering zitten. Doel is om te onderzoeken welke belemmeringen er zijn en hoe ze het beste weggehaald kunnen worden.

Startactie:

- ProRail en aannemers brengen gezamenlijk belemmeringen in beeld en bespreken die daarna met ministerie van IenW hoe deze mogelijk weg kunnen worden genomen. ***Actiehouder: ProRail***

Melden en registreren van incidenten

Het doel is dat alle impactvolle incidenten en ongevallen worden gemeld en geregistreerd en dat dat maar één keer hoeft te worden vastgelegd (en dus niet in meerdere systemen). De eerste stappen zijn het delen van gegevens (basisregistratie) betreffende veiligheidsmeldingen tussen ProRail en de aannemers en de spoorwegondernemingen in lijn met Europese afspraken (CSM ASLP) zodat alle partijen in de spoorbranche kennis hebben van dezelfde veiligheidsmeldingen. Daarna worden afspraken gemaakt over de te delen gegevens van specifieke veiligheidsmeldingen om (trend)analyses te faciliteren.

De volgende stap is om een keuze te maken voor de toekomstige inrichting van het register.[16] Vervolgens kan er aan de slag worden gegaan met het opzetten van dit register.

Startacties:

- ProRail, spoorwegondernemingen en aannemers wisselen gegevens uit van veiligheidsmeldingen en maken de hiervoor benodigde afspraken.
  Actiehouder: ProRail, spoorwegondernemingen

16 Kamerstuk 29893, nr. 285.

- IenW maakt een keuze van de toekomstige inrichting van het register en de verantwoordelijkheden van ProRail, ILT en IenW. ***Actiehouder: IenW***

Leren en harmoniseren

Er wordt binnen de sector meer gezamenlijk geleerd door onder andere gebruik te maken van een gemeenschappelijk register (en totdat dit register er is van de (completere) registratie in de eigen systemen). Daarbij is het belangrijk om te prioriteren en tijd te nemen om eventuele lessen te implementeren in de organisaties. Hiervoor moet ook een proces zijn ingericht om de maatregelen te kunnen monitoren om te bepalen of het daadwerkelijk werkt en om vervolgens eventueel te kunnen bijstellen. Belangrijk is om niet alleen te kijken naar techniek, werkwijzen en dergelijke maar ook naar wat er organisatorisch anders kan. Het is vaak moeilijk om de vinger te leggen op wat daar misgaat, maar het is wel belangrijk omdat menselijke factoren bij ongevallen en incidenten vaak een rol spelen.

Startacties:

- ProRail en de aannemers werken samen in de werkgroep Samen Beter om te leren van incidenten. Op een later moment wordt bekeken of/hoe vervoerders hierop kunnen aansluiten voor de incidenten die interessant zijn voor ProRail, aannemers en vervoerders samen. ***Actiehouder: ProRail***
- ProRail en vervoerders leren van incidenten in de werkgroep over het leren van potentiële treinbotsingen. ***Actiehouder: ProRail***
- Er wordt bepaald of de hierboven genoemde werkgroepen de ongevallen en incidenten dekken die gezamenlijk besproken kunnen worden of dat het nodig is het taakveld van deze werkgroepen uit te breiden. ***Actiehouder: n.t.b.***
- Alle partijen borgen dat ze een intern proces hebben om zicht te hebben op relevante veiligheidsleermomenten en om deze met de sector te delen in de eerder genoemde werkgroep. ***Actiehouder: n.t.b.***

Governance

- Bij het opstellen van de actielijnen wordt nader ingevuld hoe de governancestructuur eruit moet komen te zien door de actiehouders.
- Voor veiligheidscultuur zijn er al twee bestaande werkgroepen (werkgroep Samen Beter en de werkgroep over het leren van potentiële treinbotsingen waar ProRail en vervoerders incidenten bespreken) waarin de actielijnen kunnen worden besproken.
- In het Directeurenoverleg Spoorveiligheid wordt dit thema twee keer per jaar geagendeerd om te bespreken hoe de opvolging van de acties gaat en of acties of beleidsuitgangspunten moeten worden bijgesteld. IenW zit dit overleg voor.
- Voor veiligheidscultuur wordt verder één keer per jaar door IenW een sectordag georganiseerd waar veiligheidscultuuronderwerpen aan bod komen.



ANP Hollandse-Hoogte, Ramon van Flymen



Rijksbeeldbank, Bart van Vliet

5 Treinbotsingen

Het risico op een treinbotsing is in Nederland klein, maar de potentiële gevolgen zijn groot. De bereikte resultaten zijn behaald door inspanningen van de sector en investeringen in bijvoorbeeld de aanvulling van de bestaande treinbeveiliging met ATB-Vv op risicoseinen. Het blijft daarom van belang om te blijven inzetten op het zo laag mogelijk houden van dit risico, zowel voor reizigers- als goederentreinen. Ten opzichte daarvan is er gekozen om de focus te verleggen van stoptonend-seinpassages (STS-passages)[17] naar het voorkomen van treinbotsingen. Dit hangt samen met andere onderwerpen in deze beleidsagenda – veilige railinfrastructuur en overwegveiligheid – aangezien deze ook een rol kunnen hebben bij het ontstaan van treinbotsingen met objecten. De focus van dit hoofdstuk is op botsingen tussen treinen. Treinbotsingen kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat een stop-tonend sein voorbijgereden wordt of door een trein die door een ontsporing op een ander spoor terechtkomt. Het onderwerp treinbotsing is in de beleidsagenda opgenomen omdat er naast bestaande eisen aan bijvoorbeeld infrastructuur, materieel, machinisten en verkeersleiders, aanvullend beleid nodig is om treinbotsingen te voorkomen en het veiligheidsniveau te handhaven.

Waar staan we nu

Treinbotsingen zijn gelukkig een zeldzaamheid, maar om dat zo te houden is blijvende aandacht nodig. Er zijn diverse maatregelen genomen om het te voorkomen, maar de kans blijft aanwezig. Een trein die een stop-tonend sein ongeoorloofd passeert, kan leiden tot een potentiële botsing. Hoewel de afgelopen

17 Stop-tonend seinpassage is een trein die ongeoorloofd voorbij een sein rijdt dat stoppen verplicht.

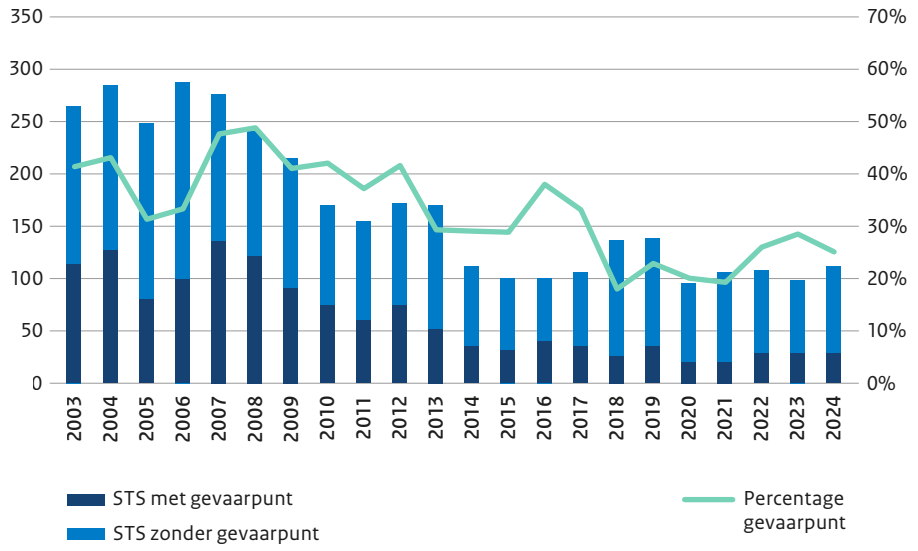
jaren is gewerkt aan maatregelen die deze STS-passages voorkomen of het risico ervan mitigeren, is het huidige ATB-systeem niet geheel in staat om alle passages te voorkomen. Deze risico's kunnen daarnaast bijvoorbeeld ook beïnvloed worden door de toename van treinverkeer, wijzigingen van de infrastructuur of de aanwezigheid van redundante systemen aan boord van spoorvoertuigen.

De afgelopen twintig jaar zijn grote stappen gezet in de reductie van het aantal STS-passages. Waar in 2006 nog 287 STS-passages waren waarvan 99 het gevaarpunt[18] hadden bereikt is dit in 2024 gedaald tot 112 STS-passages waarvan 29 het gevaarpunt bereikte (zie figuur 7). De gezamenlijke inzet van ProRail, vervoerders en het ministerie heeft geleid tot een reductie van 60% van de STS-passages en 70% waarbij het gevaarpunt bereikt werd. Deze reductie komt veelal door de toepassing van technologische hulpmiddelen zoals de introductie van de uitrol van aanvullende bewaking bij het naderen van seinen (ATB-vv), een waarschuwingssysteem dat in de cabine waarschuwt als een rood sein genaderd wordt (ORBIT) en het aangescherpte remcriterium dat gehanteerd moet worden bij seinen die remopdrachten geven.

Het STS-verbeterprogramma[19] is al sinds 2021 grotendeels afgerond en wordt nu definitief vervangen door de aanpak in deze beleidsagenda. De afgelopen jaren is er sporadisch overleg geweest tussen vervoerders, ProRail en IenW over de inzet van de resterende middelen van het programma. Daarbij zijn sommige maatregelen getroffen en anderen voorlopig afgehouden vanwege twijfels over de kosteneffectiviteit: technische maatregelen in de infrastructuur (op ERTMS na) kunnen slechts beperkte winst opleveren en kosten wel veel geld. Menselijke factoren in de restproblematiek kunnen een betekenisvolle rol spelen en vragen om extra aandacht.

Invoer van het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS zal naar verwachting een forse bijdrage leveren aan het voorkomen van treinbotsingen omdat de trein in aanzienlijk meer gevallen automatisch tijdig zal stoppen ten opzichte van de huidige situatie. De lange doorlooptijd van introductie op delen van het netwerk tot volledige nationale uitrol vereist echter extra aandacht.

Figuur 7: **Trend in het aantal STS-passages in de periode 2003-2024 (bron: ProRail)**



18 Het gevaarpunt is het punt achter een sein waarbij een botsing had kunnen optreden.

19 Het STS-verbeterprogramma is in 2012 opgestart na diverse treinbotsingen in de jaren ervoor. In dit programma zijn samen met ProRail en NS diverse maatregelen genomen om STS-passages en de risico's ervan te reduceren.

Doelwaarden treinbotsingen

De doelstelling is om te voorkomen dat er ernstige treinbotsingen gebeuren met letsel of dodelijke slachtoffers als gevolg. In afwijking van de meeste andere hoofdstukken, worden er voor het onderdeel treinbotsing geen indicatoren gemonitord. Het aantal botsingen is laag, en het aantal botsingen met letsel of dodelijke slachtoffers als gevolg is zeer laag: in de afgelopen jaren zijn er door botsingen tussen treinen geen slachtoffers gevallen. Daardoor zijn bestaande indicatoren niet goed geschikt voor de monitoring van dit risico. Er zijn andere botsingen dan trein-treinbotsingen geweest, waaronder het treinongeluk bij Voorschoten. Hier is aandacht voor in andere hoofdstukken in deze beleidsagenda.

Eén van de directe aanleidingen van een treinbotsing is een STS-passage. Een onderliggende doelstelling is dus om gevaarlijke passages van stoptonende seinen te voorkomen. Een STS-passage levert een onbeheerste situatie op, die afhankelijk van diverse omstandigheden kan leiden tot een treinbotsing. Dit kan zijn omdat er voorbij dit sein een botsing kan ontstaan met een andere trein, of bijvoorbeeld dat zich daar een open brug of overweg bevindt. Het is in het bijzonder van belang om die STS-passages te voorkomen dan wel het gevaar ervan te beheersen. Daarom wordt het aantal STS-passages waarbij het gevaarpunt bereikt wordt ter informatie gemonitord. Met de sector wordt gewerkt aan een verbeterde graadmeter van gevaarpunten. Als dit gereed is, zal deze indicator aangepast worden.

Uitdagingen

- Het blijvend voorkomen van treinbotsingen is een uitdaging. Dat vraagt om goede uitwisseling van inzichten, lessen en risico's tussen alle partijen die hier invloed op hebben. Kosteneffectieve optimalisatie van de technische maatregelen die onder meer passen bij de resterende levensduur van ATB tot de volledige uitrol van ERTMS zijn ook een uitdaging vanwege de complexiteit en omvang, omdat vaak zowel de infrastructuur als het reeds rijdend materieel ermee uitgerust moet worden. Ook neemt de complexiteit in deze tussenperiode toe door toenemende transities tussen ERTMS en de bestaande treinbeveiliging.
- Op dit moment kan alleen het aantal STS-passages waarbij het gevaarpunt bereikt wordt gemonitord worden, aan de hand van een abstracte afbakening die niet altijd recht doet aan de mogelijke consequenties. Zo wordt het enkele centimeters op lage snelheid oprijden van een overweg als een gevaarpunt beschouwd, maar leidt het op hoge snelheid passeren van een rood sein niet altijd tot een gevaarpunt. Om beter te kunnen sturen op verbeteringen, is een verbeterde indicator voor gevaarlijke STS-passages nodig, waarbij bijvoorbeeld de mate waarin de STS-passage een gevaar oplevert meeweegt.
- Ook is het van belang om oog te hebben voor menselijke factoren: van machinisten en andere veiligheidsfunctionarissen wordt veel verwacht. Hogere treinfrequenties verhogen ook de kans op roodseinnaderingen. De landelijke uitrol van ERTMS zal op lange termijn ervoor zorgen dat treinbotsingen nog minder kunnen optreden.
- In de overgangsperiode tot de volledige uitrol van ERTMS in 2050 is sprake van een hybride situatie. Hierbij is het van belang om oog te hebben dat de techniek goed op de mens is afgestemd en dat niet overmatige extra alertheid van machinisten wordt gevraagd door het moeten omgaan met meerdere systemen.

Beleidsuitgangspunten/-afspraken

Regulier organiseert ProRail een beleidsgroep treinbotsing en een veiligheidsoverleg. Hierin kunnen betrokkenen inzichten delen over de incidenten die ze ervaren, en worden mogelijke beheersmaatregelen besproken.

Beleidsontwikkelingen

Beter identificeren en kwantificeren van de grootste risico's

De elementen die bijdragen aan risico's voor treinbotsingen kunnen inzichtelijk gemaakt worden en onderling gewogen aan de hand van het Botsrisicomodel van ProRail, dat factoren die bijdragen aan de kans op een botsing en de gevolgen ervan verzamelt. Dit model is op dit moment niet buiten ProRail beschikbaar. Het breder toepassen en doorontwikkelen van dit model brengt meer inzichten bij vervoerders. Ook biedt het kansen om het model aan te vullen met input van vervoerders, bijvoorbeeld op basis van meldingen van machinisten. Daarnaast moeten bijna-incidenten beter gebruikt worden om risico's te identificeren. Ook kan dit bijdragen aan een beter begrip van de menselijke factoren die invloed hebben op treinbotsingen.

Naast de modelmatige uitwerking is er blijvend aandacht nodig voor mogelijke technische ingrepen die het botsrisico terugdringen. Dit kan bestaan uit het verplaatsen van risicovolle seinen en mitigatiemaatregelen tegen het risico van een treinbotsing met een ontspoorde trein uit een nevenspoor. Samen met vervoerders worden maatregelen ook op kosteneffectiviteit afgewogen.

Startacties:

- ProRail werkt samen met IenW en ILT en met betrokkenheid van vervoerders een verbeterde maatstaf uit van wanneer een gevaarlijke STS-passage optreedt. Het streven is om dit voor eind 2027 gereed te hebben en in een definitie vast te leggen. ***Actiehouder: ProRail***
- ProRail verkent samen met vervoerders hoe het botsrisicomodel breder benut kan worden. ***Actiehouder: ProRail***

Beter in beeld brengen en beheersen van de menselijke factor

De afgelopen jaren is het botsrisico door de uitrol van technische maatregelen gereduceerd. Met aanpassingen aan de treinbeveiliging is momenteel niet veel veiligheidswinst meer te behalen zonder grote kosten. Machinisten, treindienstleiders en andere veiligheidsfunctionarissen hebben een belangrijke rol in het zorgen dat het treinverkeer veilig verloopt. Dat is onderdeel van hun vakmanschap. Een goed werkend seinstelsel met treinbeïnvloeding blijft afhankelijk van een adequate voorbereiding en alertheid, bijvoorbeeld in de vorm van de rijstijl, de relevante wegbekendheid, de beheersing van afleiding en goede inhoudelijke gespreksvormen met treindienstleiding, met name bij uitzonderingssituaties. Daar komt bij dat door de geleidelijke transitie naar ERTMS machinisten steeds vaker met meerdere treinbeveiligingssystemen tegelijk worden geconfronteerd. Dit brengt risico's met zich mee. Op het vlak van de menselijke factoren moet zeker zijn dat er geen kansen onbenut blijven, te meer omdat wijzigingen in het seinstelsel minder kansrijk zijn en de volledige uitrol van ERTMS wenselijk is. Dit onderwerp krijgt de komende jaren meer aandacht.

Startacties:

- Vervoerders en ProRail inventariseren gezamenlijk waar de menselijke factor een risico oplevert, en betrekken deze bij de veiligheidsoverleggen. Dit doen ze minimaal elke twee jaar. ***Actiehouder: ProRail, vervoerders***

Optimaliseren van veiligheidsmaatregelen

Uitrol van ATB-Vv in de spoorbaan en op treinen, het verbeteren van de automatisch gegenereerde alarmoproep en waarschuwingssysteem ORBIT zijn technische systemen die op dit moment worden gebruikt om treinbotsingen te voorkomen. Deze systemen zijn de afgelopen jaren zeer beperkt doorontwikkeld vanwege de invoering van ERTMS. Om de veiligheid op peil te houden zolang ERTMS wordt uitgerold kan het verstandig zijn om te verkennen of kosteneffectieve optimalisaties mogelijk zijn die binnen de verwachte levensduur verantwoord zijn. Dat kan ook bestaan uit verbetering van bebording of zichtbaarheid van specifieke seinen, of aanscherping van normen of instructiematerialen. Hierbij is het wel van belang dat deze maatregelen de interoperabiliteit niet hinderen. Het kan in die gevallen ook zinnig zijn om maatregelen op Europees niveau te agenderen.

Startactie:

- ProRail werkt samen met vervoerders kosteneffectieve technische maatregelen uit om de veiligheid van het treinverkeer op peil te houden en te voorkomen dat er treinbotsingen met letsel als gevolg kunnen gebeuren. ***Actiehouder: ProRail, vervoerders***

Governance

- ProRail, vervoerders en eventueel ILT hebben periodiek een werkgroep over het leren van potentiële treinbotsingen. Daarin delen ze ervaringen over bijna-incidenten en worden mogelijke verbeteracties besproken. ProRail en IenW en eventueel de grotere vervoerders bespreken vier keer per jaar de voortgang van het beleid ten aanzien van treinbotsingen in de beleidsgroep treinbotsing. Hierin worden keuzes voorbereid over welke maatregelen nodig zijn.
- Daarnaast is het voornemen ook om de voortgang op het gebied van treinbotsingen in de beleidsagenda twee keer per jaar in het Directeurenoverleg Spoorveiligheid te bespreken.
- Besluiten worden aan het Directeurenoverleg Spoorveiligheid ter kennisname voorgelegd voordat IenW een besluit neemt.



Rijksbeeldbank, Stefan Verkerk



Rijksbeeldbank, Paul Voorham

6 Veilige railinfrastructuur

Een veilige railinfrastructuur is van belang voor het kunnen garanderen van veilig spoorverkeer. Zo kan een gebroken spoorstaaf bijvoorbeeld leiden tot een ontsporing van een trein. Om dit te voorkomen moet het zicht op de staat van de infrastructuur voldoende zijn. Want alleen dan kan op tijd worden ontdekt dat er mankementen zijn die kunnen uitgroeien tot een groter probleem.

Vanwege het belang van een veilige railinfrastructuur voor veilig spoorverkeer, heeft het ministerie van IenW dit onderwerp opgenomen in deze beleidsagenda. Daarbij ligt de focus op het verbeteren van het inzicht in de ontwikkeling van de technische conditie van de infrastructuur. Zodat men op tijd ziet aankomen dat die conditie achteruit gaat en tot gebreken kan leiden die risico's vormen voor het veilige spoorverkeer. Dit maakt een meer proactieve aanpak van onderhoud mogelijk en ondersteunt een effectieve beheersing van risico's.

Voor een veilige railinfrastructuur is het ook van belang dat de treindetectiesystemen goed werken. Anders bestaat bijvoorbeeld het risico dat een overweg niet dichtgaat of vroegtijdig opent omdat de trein niet gedetecteerd werd, met alle mogelijke gevolgen van dien. Dit onderwerp wordt in deze beleidsagenda specifiek uitgelicht omdat in de laatste jaren is gebleken dat er risico's zijn op slechte treindetectie. Om die reden is er daarvoor een actieprogramma opgesteld.

De detectieproblematiek die speelt is dat er een risico is dat modern reizigersmaterieel niet altijd goed wordt gedetecteerd door de spoorstroomlopen. Dit speelt met name bij bladval. Aangezien er steeds

meer modern reizigersmaterieel op de markt komt, speelt dit risico bij een toenemend aandeel van de spoorvoertuigen. Om die reden wordt er dus in deze beleidsagenda specifiek aandacht hieraan besteed.

Waar staan we nu

De afgelopen jaren heeft de ILT verschillende malen geconcludeerd dat ProRail niet altijd in voldoende mate op de hoogte is van de staat van de infrastructuur.[20]

Naar aanleiding van problemen met o.a. bevestigingsmiddelen waar structurele oorzaken aan ten grondslag lagen, is ProRail in 2022 begonnen met het programma Aantoonbare veilige berijdbaarheid (AVB). Dit programma bevindt zich in de afrondende fase.

ILT houdt toezicht op dit programma en concludeert dat ProRail stappen zet, maar dat er ook nog verbeteringen nodig zijn.[21] ProRail slaagt er volgens ILT bijvoorbeeld nog niet voldoende in om aan te tonen dat diverse verbeterprogramma's tot een verbetering buiten in het veld leiden. Dit betekent niet dat de fysieke infrastructuur automatisch onveilig is, maar goed zicht op en kennis over de eigen infra biedt wel de basis voor een veilige railinfrastructuur.

ProRail publiceert elk jaar een staat van de infrastructuur waarin zij ingaat op de technische staat. Dat doen ze voor de meest kritische assets: spoor, wissels, bruggen en tunnels, overwegen, energievoorziening en treinbeveiliging. Die beoordelen ze op de indicatoren levensduur, betrouwbaarheid en veiligheid, waarbij er aan de indicatoren levensduur en betrouwbaarheid een algemene beoordeling wordt gehangen. Veiligheid krijgt geen algemeen oordeel aangezien er op vier losstaande items wordt gerapporteerd, waarbij ze vanwege hun eigen karakter moeilijk te vatten zijn in één oordeel.

Op basis van de indicatoren levensduur en betrouwbaarheid, concludeert ProRail in haar laatste Staat van de infrastructuur over het jaar 2025,[22] dat de algemene staat ruim voldoende is. Wel geeft ProRail aan dat de trend over de afgelopen vijf jaar neerwaarts is voor de levensduur en betrouwbaarheid. In 2019 en 2020 was nog sprake van een 'goed' oordeel. Dat komt onder andere omdat de resterende levensduur van de infrastructuur gestaag, volgens planning, afneemt en het aantal technische storingen stijgt. Op het aspect veiligheid is sprake van een stabilisatie of een verbetering sinds 2019 (figuren 8 en 9). Deze indicator toont de aantallen opgetreden incidenten over de veiligheidsitems die herleid kunnen worden naar de technische staat van de infrastructuur. Dat zijn de Europees gedefinieerde indicatoren spoorstaafbreuken, spoorspattingen[23] en ontsporingen van treinen in centraal bediend gebied. Daarnaast wordt ook gekeken naar het aantal onmiddellijke actiewaardeoverschrijdingen[24] (OAW-overschrijdingen). ProRail heeft in haar veiligheidsbeheersysteem OAW-overschrijdingen gedefinieerd voor afwijkingen in spoor en wissels. De OAW's zijn gebaseerd op Europese regelgeving en normen en bieden een uniform kader voor het beoordelen van de veilige berijdbaarheid. Niet voor alle onderdelen van het spoorsysteem kunnen generieke OAW's worden gedefinieerd. In deze gevallen wordt de veilige berijdbaarheid bepaald door locatiespecifieke factoren.

20 Rapportage over de Nederlandse railinfrastructuur. De fysieke kwaliteit van de Nederlandse railinfrastructuur. ILT, 22 mei 2024; Kamerstuk 29893, nr. 268; Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024 van ILT; Kamerstuk 29893, nr. 284

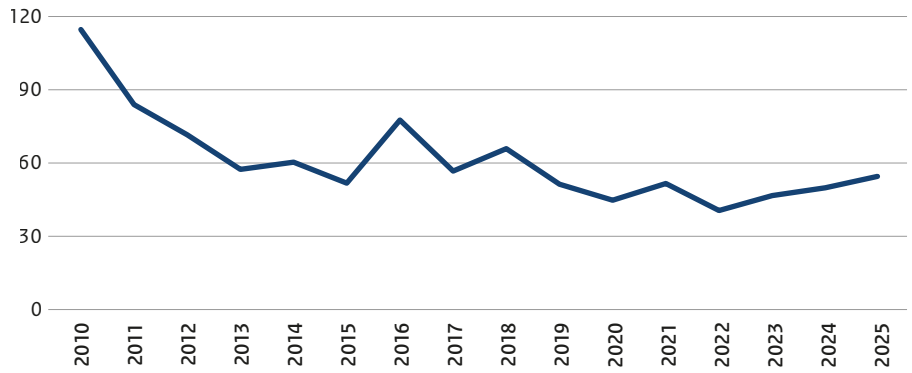
21 Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024 van ILT

22 Kamerstuk 2026, nr. D51881

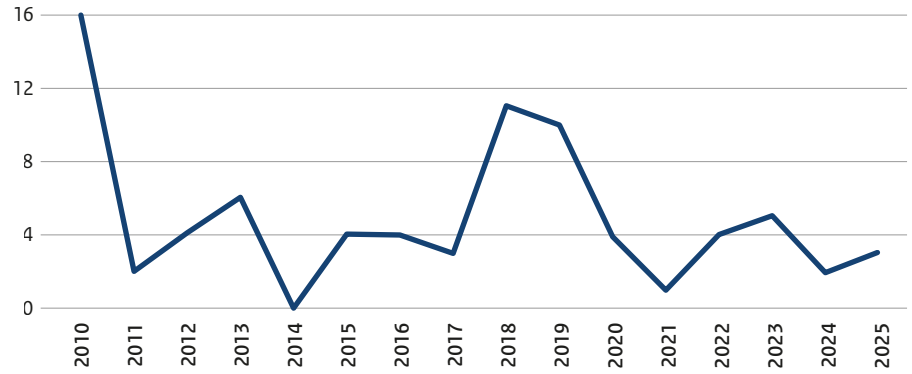
23 Een spoorspatting is het horizontaal knikken of verbuigen van spoorrails onder invloed van temperatuur-wisselingen. Een spoorspatting levert een risico op tot ontsporing van een trein.

24 Dit zijn technische grenswaarden die ProRail hanteert voor het beoordelen van afwijkingen aan spoor en wissels. Overschrijding van een van deze waarden betekent dat ProRail de risico's voor veilige berijdbaarheid onaanvaardbaar vindt en direct het treinverkeer staakt.

Figuur 8: **Aantal spoorstaafbreuken per jaar in de periode 2010-2025 (bron: ProRail)**



Figuur 9: **Aantal spoorspattingen per jaar in de periode 2010-2025 (bron: ProRail)**



Treindetectie
IenW heeft in 2023 €18 miljoen beschikbaar gesteld om een infrastructurele oplossing uit te rollen op risicolocaties. Dit zijn relatief eenvoudige maatregelen om bij kortstondig detectieverlies overwegen gesloten te houden. ProRail heeft hiervoor, samen met de sector, een uitrolstrategie uitgewerkt. Ook heeft ProRail een branchedocument opgesteld om de sector te informeren over de maatregelen die zij moeten nemen zolang deze structurele maatregelen niet gerealiseerd zijn.

Daarnaast wordt gewerkt aan de uitrol van assentellers die de spoorstroomlopen gaan vervangen. De uitrol van assentellers hangt samen met het verwijderen van ATB-EG en de uitrol van ERTMS, en loopt dus door tot en met 2050.

Doelwaarden veilige railinfrastructuur

Er zijn voor het onderwerp veilige railinfrastructuur geen doelwaarden bepaald. Er is al de jaarlijkse rapportage over de staat van de infrastructuur. Daarin wordt gerapporteerd over het aantal spoorspattingen, spoorstaafbreuken, ontsporingen en OAW-overschrijdingen spoor en wissel. Dit zijn de huidige indicatoren die gebruikt worden om de veilige berijdbaarheid van de infrastructuur te beheersen. Een extra rapportageverplichting in de beleidsagenda naast het rapport over de staat van de infrastructuur is onwenselijk. Wel gaat er gekeken worden of en hoe de indicatoren in de staat van de infrastructuur aangepast moeten worden.

Uitdagingen

De komende jaren blijft de instandhoudingsopgave groot, terwijl de budgetten krap zijn. Dat zet druk op de staat van de infrastructuur.

ProRail benadrukt de noodzaak om te blijven investeren in instandhouding. Bij het basiskwaliteitsniveau (BKN) spoor is vastgesteld wat er nodig is om de kwaliteit van het spoor te behouden en zijn de benodigde middelen vastgelegd. Maar de wereld is ook in beweging. Nieuwe ontwikkelingen door bijvoorbeeld klimaatverandering, weerbaarheid of wetgeving zijn tijdens de vaststelling van het BKN niet voorzien en kunnen de opgave veranderen. Het is van belang om goed in beeld te krijgen hoe de instandhoudingsopgave zich ontwikkelt en waar de uitdagingen voor de komende jaren liggen. Hoe meer informatie beschikbaar is, hoe beter er gewerkt kan worden aan een spoor dat in de toekomst betrouwbaar en veilig blijft.

Beleidsuitgangspunten/-afspraken

- Voor treindetectie wordt er toegewerkt naar het nemen van maatregelen in de infrastructuur. Daarmee wordt geborgd dat ook in de toekomst, als steeds meer oudere spoorvoertuigen uitstromen, detectie geborgd blijft.
- In de tussentijd is het noodzakelijk dat vervoerders duidelijkheid hebben over hoe ze door de inzet van hun materieel het risico dienen te mitigeren.

Beleidsontwikkelingen

Beter zicht op de huidige staat van de infrastructuur

De komende jaren wordt door het ministerie en ProRail verkend of er verbeteringen nodig zijn in de rapportage van de indicator veiligheid in de Staat van de Infrastructuur. Er wordt verder onderzocht of het mogelijk is om deze indicator kwantificeerbaar te maken, zoals dat nu al het geval is voor de indicatoren 'betrouwbaarheid' en 'levensduur'. Daarbij wordt ook verkend of er kan worden gerapporteerd over interventiewaarde-overschrijdingen[25] en of dat een volledigere beeld kan geven van de staat van de infrastructuur.

Een belangrijk onderdeel voor het verkrijgen van zicht op de huidige staat van de infrastructuur zijn de metingen met meettreinen. Er zijn de afgelopen jaren stappen gezet met het verbeteren van de kwaliteit door het uitbreiden van het aantal soorten metingen dat een meettrein kan uitvoeren en de opvolging ervan. Als onderdeel van deze beleidsagenda zullen IenW en ProRail verder gaan verkennen wat eventuele kosteneffectieve maatregelen zijn om nog een volgende stap te zetten. Dit kan door meer zaken te gaan meten, maar ook door bepaalde databronnen aan elkaar te koppelen en zo meer inzicht te krijgen. Dit komt terug bij de volgende beleidsontwikkeling.

Startacties:

- In het evaluatietraject naar aanleiding van de Staat van de Infrastructuur rapportage bespreken ProRail en IenW de indicator veiligheid. Ze evalueren of de huidige manier van rapporteren een duidelijk genoeg beeld schetst van de staat van het spoor op het gebied van veiligheid. Daarbij wordt ook verkend of er kan worden gerapporteerd over interventiewaarde-overschrijdingen en of het mogelijk is om voor andere techniekvelden dan spoor en wissels indicatoren vast te stellen. De actie wordt voor eind 2027 afgerond. ***Actiehouder: ProRail, IenW***
- ProRail werkt voor eind 2027 een voorstel uit van wat er nodig is om een periodiek geactualiseerd beeld te krijgen voor de kritische elementen van de infrastructuur waarmee het zicht op de huidige staat van de infrastructuur kan worden verbeterd. Hierbij worden ook de randvoorwaarden die nodig zijn in beeld gebracht. Afhankelijk van beschikbaarheid van middelen kan hier dan ook daadwerkelijk toe worden besloten. ***Actiehouder: ProRail***

25 Technische waarde die bij overschrijding aanleiding geeft tot het nemen van een beheersmaatregel om het ontstane risico met betrekking tot de veilige berijdbaarheid van het object / systeem tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Risicogestuurd en datagedreven assetmanagement

Voor het naar de toekomst toe bevorderen van een veilige railinfrastructuur is het van belang dat ProRail het zicht op de staat van de infra verder verbetert. Om hierin een volgende stap te zetten is een transitie ingezet om per onderdeel van de spoorweginfrastructuur (spoor, wissels etc.) meer gegevens over de staat van de infrastructuur te vergaren en de data meer met elkaar te combineren. Dit gaat op basis van metingen van de conditie van de onderdelen van de spoorweginfrastructuur en trendanalyses aangevuld met risicoanalyses. Daarmee kan ProRail het onderhoud zo doelmatig mogelijk plannen. Dat betekent ook duidelijke keuzes maken in welke risico's acceptabel zijn en waar investeren het meeste effect heeft, bij onderhoud én bij de groeiende vervangingsopgave. Dit zal op termijn leiden tot een betere afweging tussen prijs, prestatie, risico en daarmee zo doelmatig mogelijk ingeplande vervangingen. Deze transitie voor het verbeteren van het zicht op de staat van de infra is gezien de hoeveelheid assets groot en zal daarom meerdere jaren in beslag nemen.

Startacties:

- In 2027 wordt een pilot gedaan om relaties tussen de verschillende data die ProRail heeft meer in beeld te brengen voor kritische elementen van de infrastructuur. ***Actiehouder: ProRail***
- De inzichten hieruit worden daarna gebruikt om te bepalen hoe het onderhoud het meest doelmatig gedaan kan worden. ***Actiehouder: ProRail***

Robuuster gemaakte infrastructuur tegen detectieverlies

Het is van belang dat de infrastructuur zo snel mogelijk robuust gemaakt wordt voor slechter detecterende treinen, omdat oudere spoorvoertuigen de komende jaren uitstromen. Het moet geborgd zijn dat overwegen bij kortstondig detectieverlies gesloten blijven. Met de beschikbare middelen dient ProRail zo snel mogelijk aan de slag te gaan om maatregelen te treffen. Daarbij wordt de prioritering gevolgd die met de sector is besproken. Op baanvakken waar (nog) geen maatregelen getroffen zijn, dienen vervoerders rekening te houden bij keuzes over materieelinzet. ProRail communiceert helder hierover naar de sector aan de hand van een branchedocument. Dit branchedocument zal periodiek worden geactualiseerd, waarbij ook de categorisering wat betreft "minder goede detectiekwaliteit" voor nieuw toe te laten typen spoorvoertuigen zal worden vastgelegd.

Startacties:

- ProRail rolt versneld maatregelen uit om de gevolgen van kortstondig detectieverlies te beperken. De uitrol hiervan start in 2027 en het streven is om de eerste 5 baanvakken uiterlijk voor de herfst van 2028 uitgerust te hebben met aanvullende maatregelen. ***Actiehouder: ProRail***
- Vervoerders nemen operationele maatregelen, zolang geen aanvullende infrastructurele maatregelen getroffen zijn. Hiertoe kunnen ze het door ProRail opgestelde branchedocument benutten. ***Actiehouder: ProRail, vervoerders***

Governance

- De voortgang op het gebied van veilige railinfrastructuur in de beleidsagenda wordt twee keer per jaar in het Directeurenoverleg Spoorveiligheid besproken.



Rijksbeeldbank, Tineke Dijkstra

Colofon

Dit is een uitgave van
het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

www.rijksoverheid.nl/ministeries/
ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat

Versie: november 2026