Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidskader
Spoorveiligheid



Wij werken aan een mooier Nederland

Inhoud

1 Inleiding en functie van het beleidskader 3

1.1 Inleiding 3
1.2 Functie van het beleidskader 4

2 Huidige veiligheidsprestaties op het Nederlandse spoor 5

3 Ambitieniveau, doelstelling en doelwaarden 10

3.1 Ambitieniveau 2026-2035 10
3.2 Doelstelling 11
3.3 Doelwaarden 11

4 Uitgangspunten 13

5 Prioritering van onderwerpen 15

6 Sturen op spoorveiligheid op drie niveaus 17

7 Wettelijk kader, rollen en reikwijdte 19

7.1 Het Europese kader 19
7.2 Het nationale kader 20
7.3 Rollen en verantwoordelijkheden 20
7.4 Reikwijdte 21

Foto omslag: ANP-Hollandse Hoogte-MediaTV


Rijksbeeldbank, Stefan Verkerk

1 Inleiding en functie van het beleidskader

1.1 Inleiding

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. Het Nederlandse spoor heeft een hoog veiligheidsniveau, maar dat vergt blijvende aandacht en inzet. Zo wordt de infrastructuur steeds intensiever benut door treinverkeer en kunnen de autonome groei van het wegverkeer, vergrijzing en krappe arbeidsmarkt van invloed zijn op het algehele spoorveiligheidsniveau.

Spoorveiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), vervoerders, infrastructuurbeheerders, aannemers, medeoverheden en inspecties. Daarnaast speelt Europa hier een belangrijke rol in. In Europees verband wordt tegenwoordig in belangrijke mate sturing gegeven aan de veiligheidseisen op het spoor. Soms direct via verordeningen. Soms indirect door richtlijnen waarbij Europa ruimte laat voor nationale invulling. Het ministerie van IenW vertaalt dit waar nodig in nationale wet- en regelgeving. Daarnaast stuurt het ministerie met aanvullend beleid op verbeteringen op thema's waar dit nodig wordt geacht. Het beleidskader geeft invulling aan de beleidsmatige inzet en gaat niet over de wetgeving. Voorgangers van dit beleidskader zijn de kadernota's[1] en van 2020-2025 was de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 van kracht.[2] Dit Beleidskader Spoorveiligheid, met de bijbehorende Beleidsagenda Spoorveiligheid 2026-2030 en de Actielijnen Spoorveiligheid, stelt de ambitie vast en geeft richting aan het spoorveiligheidsbeleid voor de komende jaren.

1 Kamerstuk 29893, nr. 106.
2 Kamerstuk 29893, nr. 242.

1.2 Functie van het beleidskader

Het Beleidskader Spoorveiligheid geeft richting aan het spoorveiligheidsbeleid met de volgende, drieledige insteek:

Duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden

Het Beleidskader Spoorveiligheid is een aanvulling op de geldende wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau maar heeft geen juridische werking (zie verder: "Wettelijk kader, rollen en reikwijdte"). Met dit beleidskader wordt duidelijk gemaakt wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de verschillende partijen in de spoorsector gegeven de bestaande wettelijke kaders en reikwijdte van het kader.

Prioritering

Spoorveiligheid is een breed domein dat vele facetten behelst. Niet elk specifiek spoorveiligheidsdossier kent dezelfde uitdaging, urgentie of mate van risico. Daarnaast zijn financiële middelen en personele capaciteit bij het ministerie en in de sector niet toereikend om alle opgaven altijd maximaal aan te pakken. Het Beleidskader Spoorveiligheid geeft richting in de prioritering van de spoorveiligheidsopgaven.

Bepalen van het ambitieniveau

Voor veel van de spoorwegveiligheidsdossiers geldt dat er vanuit het Europese of nationale kader doelwaarden zijn opgesteld, waaronder nationale referentiewaarden. Deze doelwaarden zijn in veel gevallen gebaseerd op historische resultaten, terwijl er sindsdien grote verbeterstappen zijn gezet qua spoorveiligheid. Het beleidskader stelt een ambitieniveau dat past bij de actuele staat van de spoorveiligheid. Voor de onderwerpen waar geen duidelijke doelwaarden zijn geformuleerd of deze voor nadere invulling of interpretatie vatbaar waren, is in het beleidskader ook het ambitieniveau vastgesteld.



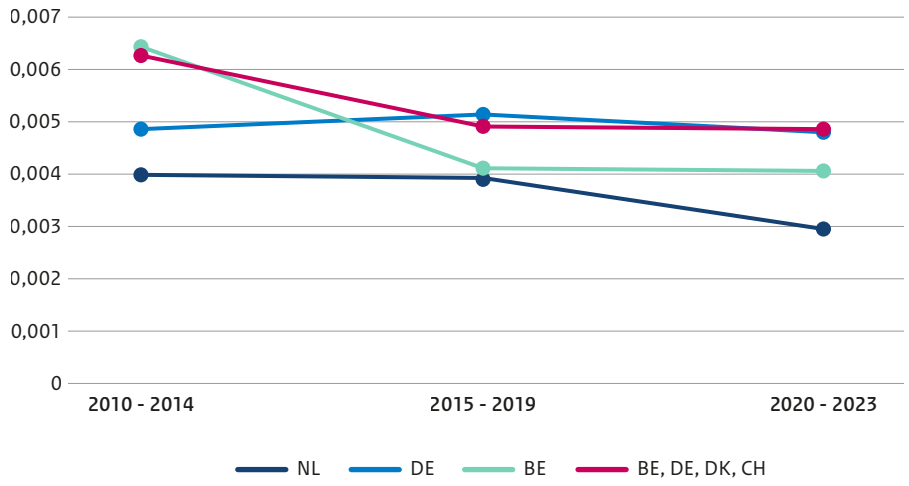
Rijksbeeldbank, Stefan Verkerk

2 Huidige veiligheidsprestaties op het Nederlandse spoor

Het Nederlandse spoornetwerk behoort tot de veiligste van Europa, zo blijkt uit het Jaarverslag Spoorveiligheid 2024 van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit beeld wordt bevestigd door de Evaluatie Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 waarin de huidige veiligheidsprestaties in beeld zijn gebracht en in Europees perspectief geplaatst.[3] Uit de evaluatie blijkt dat de spoorveiligheid in Nederland de afgelopen jaren trendmatig de goede kant op gaat, terwijl het veiligheidsniveau in Europese context reeds hoog was. Het dalende aantal significante spoorongevallen in Nederland is een belangrijke graadmeter voor de staat van de Nederlandse spoorveiligheid.[4] Deze daling is zichtbaar in de vijfjaarlijkse gemiddelden en betreft onder meer ongevallen op overwegen en stop-tonend-seinpassages (STS-passages). Suïcides vormen daarbij nog steeds het grootste aandeel in significante ongevallen, maar ook binnen deze categorie is sprake van gerichte inzet op risicoreductie.

3 Kamerstuk 29893, nr. 284 (bijlagen 2025D49519 en 2025D49520).
4 Een significante ongeval wordt gedefinieerd als een gebeurtenis met een bewegend spoorvoertuig dat minimaal één van de volgende gevolgen heeft: 1) één of meer dodelijke of zwaargewonde slachtoffers, 2) schade van meer dan €150.000 aan infrastructuur of materieel, of 3) een onderbreking van het treinverkeer op een traject van meer dan zes uur. Deze definitie volgt de Europese normen voor spoorongevallen.

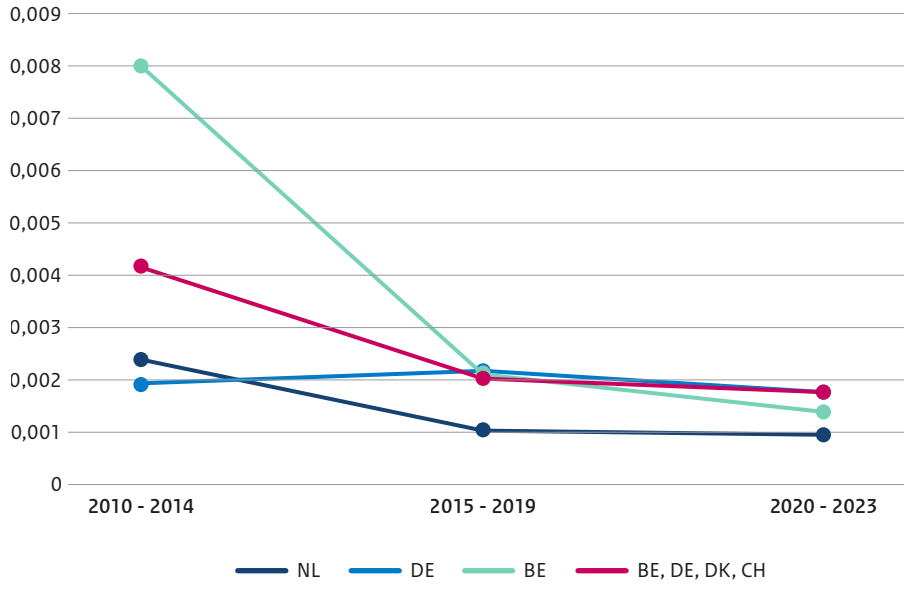
Figuur 1: **Het gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal significante ongevallen per spoorwegkilometer (Bron: GVI) in Nederland (NL), Duitsland (DE), België (BE) en een combinatie van België (BE), Duitsland (DE), Denemarken (DK) en Zwitserland (CH)**



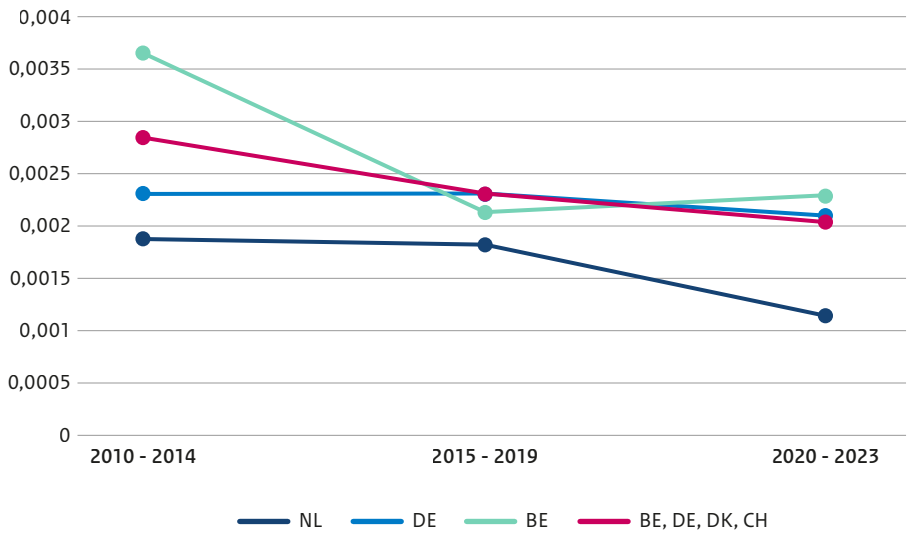
Ongevallen met dodelijke en/of zwaargewonde slachtoffers

Helaas zijn er ook op het Nederlandse spoor nog jaarlijks dodelijke en zwaargewonde slachtoffers te betreuren. In Europese vergelijking scoort Nederland wel relatief laag op het aantal gewonden en doden bij spoorongevallen. Het aantal slachtoffers laat bovendien een dalende trend zien. Dit is extra opvallend gezien de hoge bevolkingsdichtheid en het intensieve gebruik van het Nederlandse spoor.

Figuur 2: **Het gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal serieus verwonde personen tijdens ongevallen per spoorwegkilometer (Bron: GVI)**



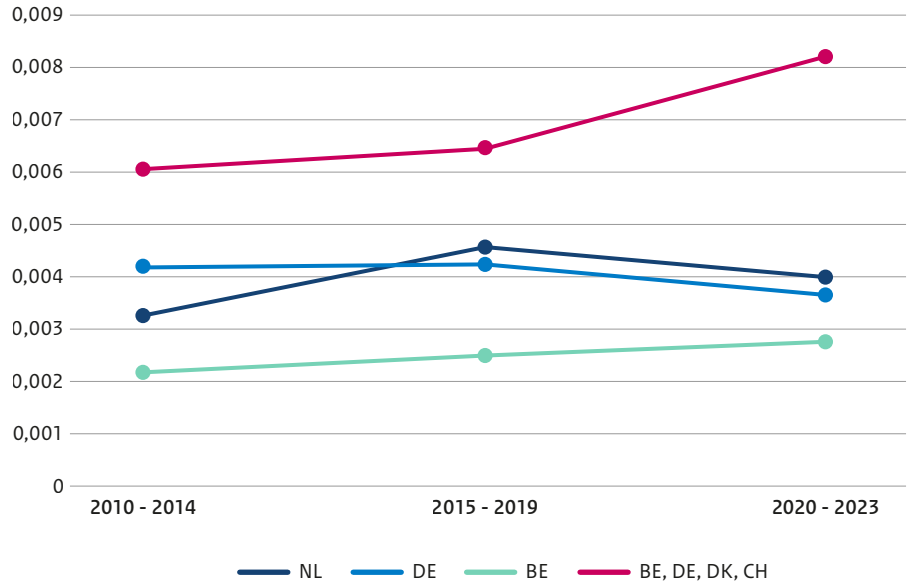
Figuur 3: **Het gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal overleden personen bij een ongeval per spoorwegkilometer (Bron: GVI)**



STS-passages

Voor STS-passages laat de evaluatie een gemengd beeld zien, waarbij Nederland gemiddeld scoort in vergelijking met landen als Duitsland, België, Denemarken en Zwitserland. Het totale aantal STS-passages ligt onder de geldende norm en vertoont over langere termijn een dalende trend. Tegelijkertijd is deze daling niet elk jaar zichtbaar en neemt het aantal STS-passages dat daadwerkelijk een gevaarpunt bereikt in recente jaren toe. Dit onderstreept dat het risico van STS-passages, ondanks de gelijkende score ten opzichte van soortgelijke landen, aandacht blijft verdienen.

Figuur 4: **Het gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal oorzaken van ongevallen door foute seinbeelden en STS-passages per trein-kilometer (Bron: GVI)**

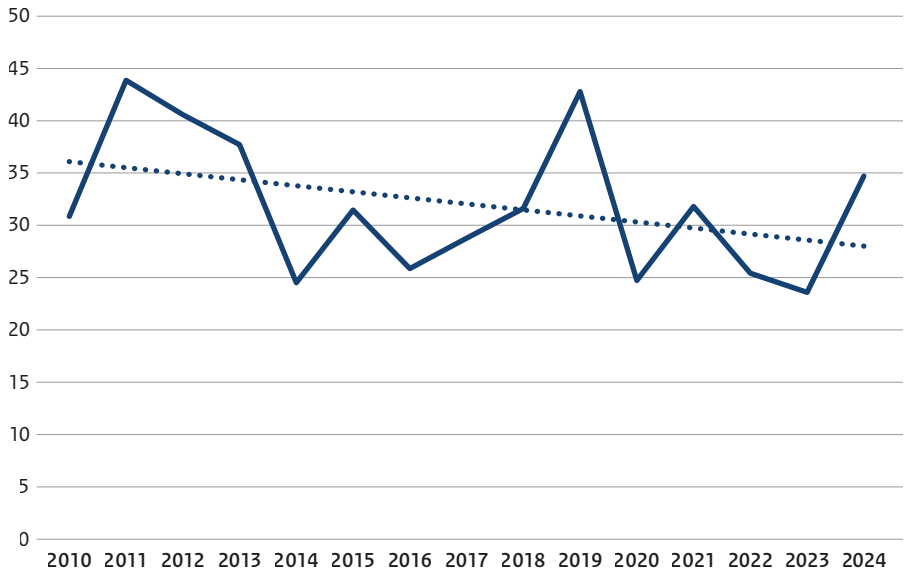


Overwegen

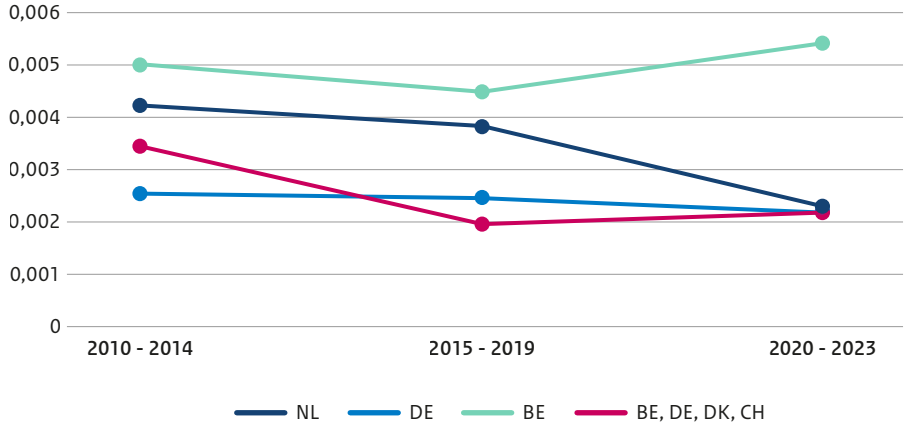
Op het gebied van overwegveiligheid is een duidelijke langjarige verbetering gerealiseerd. Het aantal significante overwegongevallen en het aantal doden en zwaargewonden is in de afgelopen jaren afgenomen. Zo daalde het vijfjaarlijks gemiddelde aantal significante overwegongevallen van 35,8 in de periode 2010-2014 naar 28,4 in de periode 2020-2024, terwijl er in die periode wel een toename is geweest van trein- en wegverkeer.

Nederland kent relatief veel overwegen per kilometer spoor, door drukker bevolkte gebieden, maar scoort ondanks de hogere overwegdichtheid relatief laag op het aantal slachtoffers bij overwegongevallen in vergelijking met andere Europese landen. Dit onderstreept dat de veiligheid op overwegen in Nederland zich op een hoog niveau bevindt.

Figuur 5: **Aantal significante ongevallen op spoorwegovergangen in de periode 2010-2024 (Bron: ProRail)**



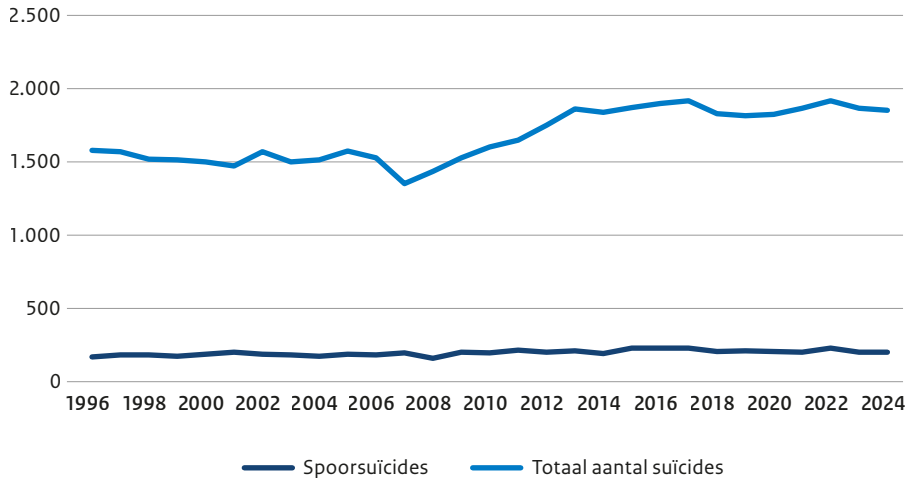
Figuur 6: **Het gemiddelde over 5 jaar betreffende het aantal overweggebruikers overleden bij overwegongevallen per overweg (Bron: GVI)**



Suïcide

Suïcide vormt nog steeds het grootste aandeel in significante spoorongevallen in Nederland. Er is sprake van langdurige inzet op suïcidepreventie, onder andere door samenwerking met maatschappelijke partners, gerichte maatregelen op risicolocaties (veelal overwegen) en verbetering van bewustwording. De evaluatie laat zien dat het totaal aantal suïcides in Nederland de afgelopen twintig jaar is toegenomen, maar dat het aantal suïcides op het spoor stabiel is gebleven. Tegelijkertijd kent Nederland ten opzichte van gelijkende landen een relatief hoog aantal suïcides op het spoor. Dit heeft mogelijk te maken met het grote aantal overwegen in Nederland en het relatief hoge aantal kilometers aan spoor per hectare.

Figuur 7: **Totaal aantal suïcides in Nederland en som van het aantal spoorsuïcides (1996–2024) (Bron: CBS)**





Rijksbeeldbank, Tineke Dijkstra

3 Ambitieniveau, doelstelling en doelwaarden

3.1 Ambitieniveau 2026-2035

Nederland heeft op het gebied van spoorveiligheid een goede uitgangspositie. Deze sterke uitgangspositie en het hoge ambitieniveau van de afgelopen jaren om de spoorveiligheid continu te verbeteren heeft veel opgeleverd. Daardoor is op veel spoorveiligheidsonderwerpen het punt bereikt dat verdere verbeteringen onevenredig veel inspanning vergt, de veiligheidswinst per maatregel afneemt en steeds vaker duurdere, complexe en ingrijpendere maatregelen nodig zijn. De kosten en inspanning om dit te realiseren zijn vaak niet proportioneel ten opzichte van de veiligheidswinst die er nog te behalen is. Dat vraagt om gerichte keuzes en een proportionele benadering van het ambitieniveau.

Het relatief hoge veiligheidsniveau laat ruimte voor een doelmatigere ambitie. Waar vorige beleidsdocumenten sterk de nadruk hebben gelegd op permanent of continu verbeteren, wordt in dit beleidskader de nadruk gelegd op het handhaven van het huidige veiligheidsniveau.

Voor de bepaling van wat het te handhaven veiligheidsniveau is, wordt in Europees verband gekeken naar de nationale referentiewaarden (NRW), die dateren uit de periode 2004-2009 en die uitgaan van een onveiliger spoorsysteem dan Nederland vandaag de dag heeft. Daarmee laat de Europese invulling van handhaven feitelijk ruimte voor verslechtering richting het niveau van 2004-2009. Dat is in de Nederlandse context niet wenselijk: ons spoorsysteem behoort internationaal tot de veiligste en er is de afgelopen twintig jaar veel geld geïnvesteerd om op dat hoge niveau te komen. Dat willen we niet ongedaan maken. Dit beleidskader kiest daarom voor het beheerst handhaven van het veiligheidsniveau op het gemiddelde niveau van de periode 2021-2025.

Er is gekozen voor een vijfjaarlijkse periode om dat daarmee schommelingen die van jaar tot jaar kunnen plaatsvinden in de cijfers worden gemiddeld, waardoor een beter beeld ontstaat van wat het daadwerkelijke veiligheidsniveau is. Dit is ook conform de Europese werkwijze.

Continu verbeteren is daarmee geen doel op zich. De doelwaarden passend bij de periode 2021-2025 zijn hoog en een hogere lat vergt steeds duurdere en ingrijpendere maatregelen waarvan de proportionaliteit en doelmatigheid ter discussie staat. Om het niveau van 2021-2025 te kunnen blijven vasthouden zijn de komende tien jaar wel verbeteringen noodzakelijk. Bijvoorbeeld om de steeds intensievere benutting van het spoor tegen hetzelfde veiligheidsniveau mogelijk te maken en om externe ontwikkelingen, zoals de toename van het autoverkeer, die risicoverhogend zijn te compenseren. Maar ook om situaties waar sprake is van onbeheerste risico's te verbeteren. Waar voorheen een aantal grote verbeterprogramma's met veel financiële middelen werden ingezet, zal dit de komende jaren verschuiven naar gerichte maatregelen met ruimte voor innovatie en maatwerk. Dit conform het ALARP-principe (*as low as reasonably practicable*).

3.2 Doelstelling

Uit de aangepaste ambitie volgt de volgende doelstelling:

> *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) sluiten aan bij in Europa gangbare veiligheidsindicatoren, waarover reeds wordt gerapporteerd;
- Wanneer vijfjaarlijks gemiddelde waarden onder het niveau van de doelwaarden of specifieke doelwaarden zakken, er met de sector wordt gekeken naar verbetermaatregelen[5];
- Verbetermaatregelen niet worden uitgevoerd als doel op zich, maar ten doel staan van de beheerste handhaving van het veiligheidsniveau.

De nationale referentiewaarden (NRW) uit 2004-2009 gelden in de Europese context nog steeds als bindende bodemwaarden. Bij herhaaldelijke onderschrijding van deze waarden moeten lidstaten een veiligheidsverbeterplan aanleveren bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie. Die verplichting is niet van toepassing op de in deze beleidskader gekozen (ambitieuzere) doelwaarden uit 2021-2025.

3.3 Doelwaarden

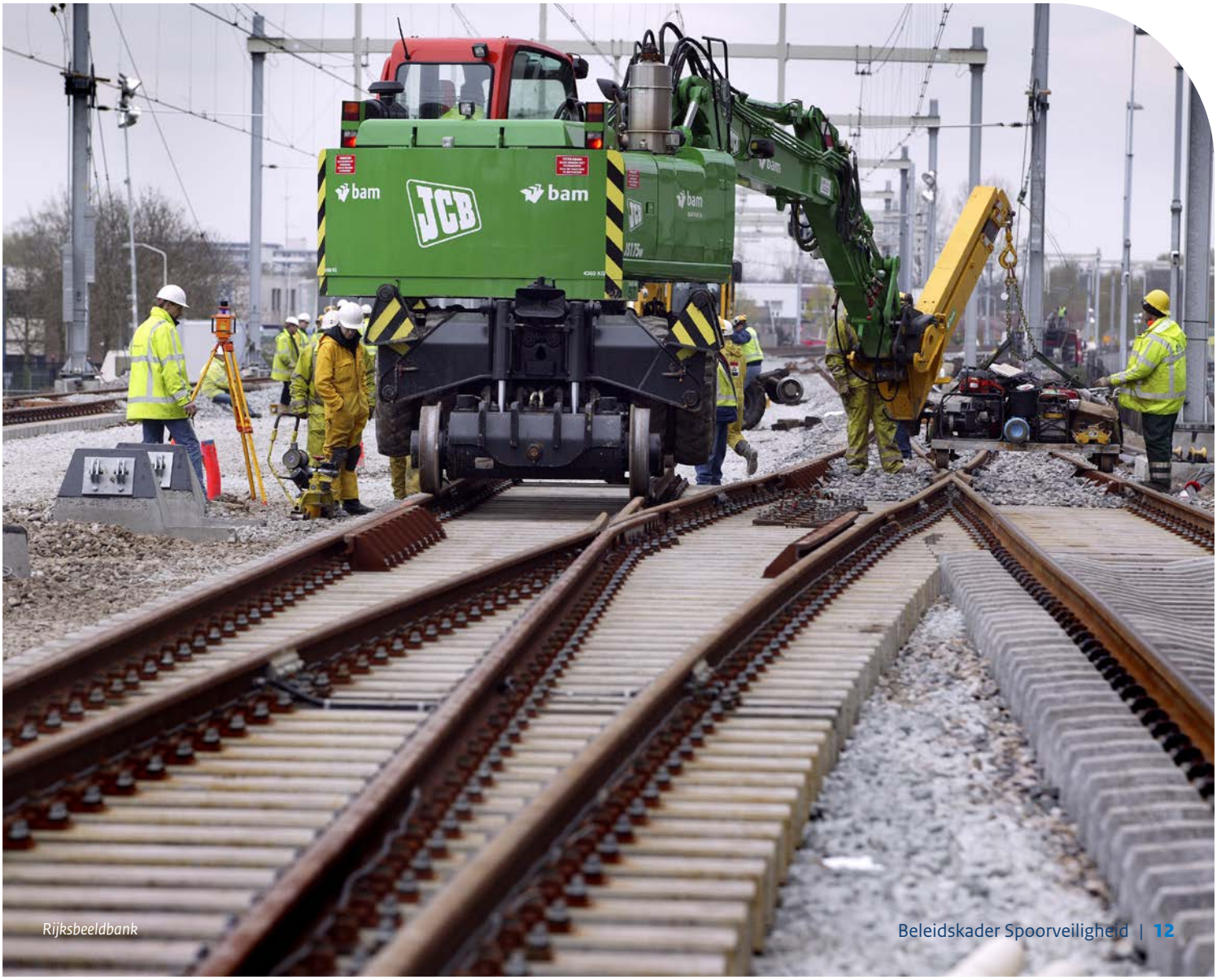
Er zijn meer dan driehonderd Europese indicatoren die op tal van spoorveiligheidsincidenten toe zien – van breed tot heel specifiek. Dit beleidskader selecteert een aantal brede, overkoepelende indicatoren die een algeheel beeld schetsen van de stand van de spoorveiligheid. Hierbij zitten indicatoren die een absolute waarde geven (bijv. aantal significante ongevallen) en indicatoren die een relatieve waarde geven doordat ze zijn afgezet tegen het aantal gereden treinkilometers. Deze mix helpt bij het inzicht of de resultaten al dan niet worden beïnvloed door meer of minder gereden treinverkeer.

5 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.

Voor de deelonderwerpen worden de doelwaarden geselecteerd in de beleidsagenda. Ook hiervoor wordt gekozen voor bredere indicatoren, die het belangrijkste beeld van het veiligheidsniveau geven of die toezien op een heel specifieke uitdaging die binnen een deelonderwerp bestaat. Voor de deelonderwerpen waar geen geschikte Europese indicatoren voor bestaan, worden alternatieve doelwaarden geformuleerd.

Tabel 1 **Overkoepelende doelwaarden**

Doelwaarde	Waarde 2021 - 2025
Aantal significante ongevallen (GVI: N00)	22,2
Aantal ongevallen per treinkilometer (GVI: N10)	0,14
Aantal dodelijke slachtoffers per treinkilometer (GVI: TK10)	0,07
Aantal zwaargewonden per treinkilometer (GVI: TS10)	0,05
Economische impact van significante ongevallen (GVI: C10)	47.440.658 euro



Rijksbeeldbank



Rijksbeeldbank, Tineke Dijkstra

4 Uitgangspunten

Het spoorveiligheidsbeleid dat met dit beleidskader wordt vastgesteld, kent een aantal vaste uitgangspunten die gelden voor het gehele spoorveiligheidsdomein. De uitwerking van de deelonderwerpen in de beleidsagenda en de actielijnen gaan ook uit van deze algemene principes, maar er kunnen daar andere, specifiek voor dat deelonderwerp gestelde uitgangspunten worden toegevoegd.

Landelijke beschouwing
Het veiligheidsniveau dat moet worden gehandhaafd, is in beginsel een landelijke waarde, al moet wel lokaal, regionaal en op corridorniveau zorg worden gedragen dat er geen onbeheerste veiligheidsrisico's ontstaan.

Risicogestuurd, doelmatig en datagedreven
Bij het bepalen van prioriteiten wordt risicogestuurd gewerkt – de grootste risico's worden eerst geadresseerd en bij voorkeur eerst aangepakt. Vervolgens wordt ook gekeken waar voor elke euro de meeste veiligheidswinst kan worden geboekt en waar investeringen dus het meest doelmatig zijn. Om op goede wijze risicogestuurd en doelmatig te kunnen werken, is het zaak zo veel mogelijk datagedreven onderbouwd te werken. Er blijft ruimte voor slimme maatregelen, werkwijzen en innovaties, zolang deze op termijn wel worden beoordeeld en gekwantificeerd op effectiviteit en doelmatigheid, en worden meegenomen in het risicogestuurd en datagedreven werken.

ALARP

Veiligheidsrisico's worden zo laag mogelijk gehouden, voor zover dat redelijkerwijs uitvoerbaar is. Absolute veiligheid kan niet worden gegarandeerd en er blijft altijd sprake van (rest)risico's; het beleid richt zich op het beheersen en reduceren van risico's op een maatschappelijk verantwoorde wijze.

Samenwerken op veiligheid

Werken aan spoorveiligheid vraagt om het samenbrengen van kennis en expertise van alle betrokken partijen – op veiligheid wordt dan ook niet geconcurreerd. Alle betrokken partijen trekken waar nodig samen lessen en delen inzichten sectorbreed.



Rijksbeeldbank



ANP-Hollandse Hoogte-Huisman Media

5 Prioritering van onderwerpen

Het spoorveiligheidsdomein kent veel verschillende onderwerpen. Sommige van deze onderwerpen raken direct de spoorveiligheid, bijvoorbeeld het voorkomen van treinbotsingen, terwijl andere onderwerpen indirect samenhangen (bijvoorbeeld vervoer van gevaarlijke stoffen). Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie van de vorige beleidsagenda is dat er minder onderwerpen moeten worden opgenomen en dat de gekozen onderwerpen uitgebreider worden uitgewerkt. Hieraan wordt invulling gegeven door voor de komende jaren een selectie te maken van prioritaire onderwerpen waar het spoorveiligheidsbeleid zich op zal richten. De onderwerpen die zijn geprioriteerd hebben de afgelopen jaren grote invloed gehad op het algehele spoorveiligheidsniveau. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal ongevallen en bijna-ongevallen of uit onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor beleidsmatige beïnvloeding door het Rijk in samenspel met de spoorsector en het sectorbrede karakter van het deelonderwerp meegewogen. De geselecteerde deelonderwerpen die voldoen aan deze selectiecriteria zijn:

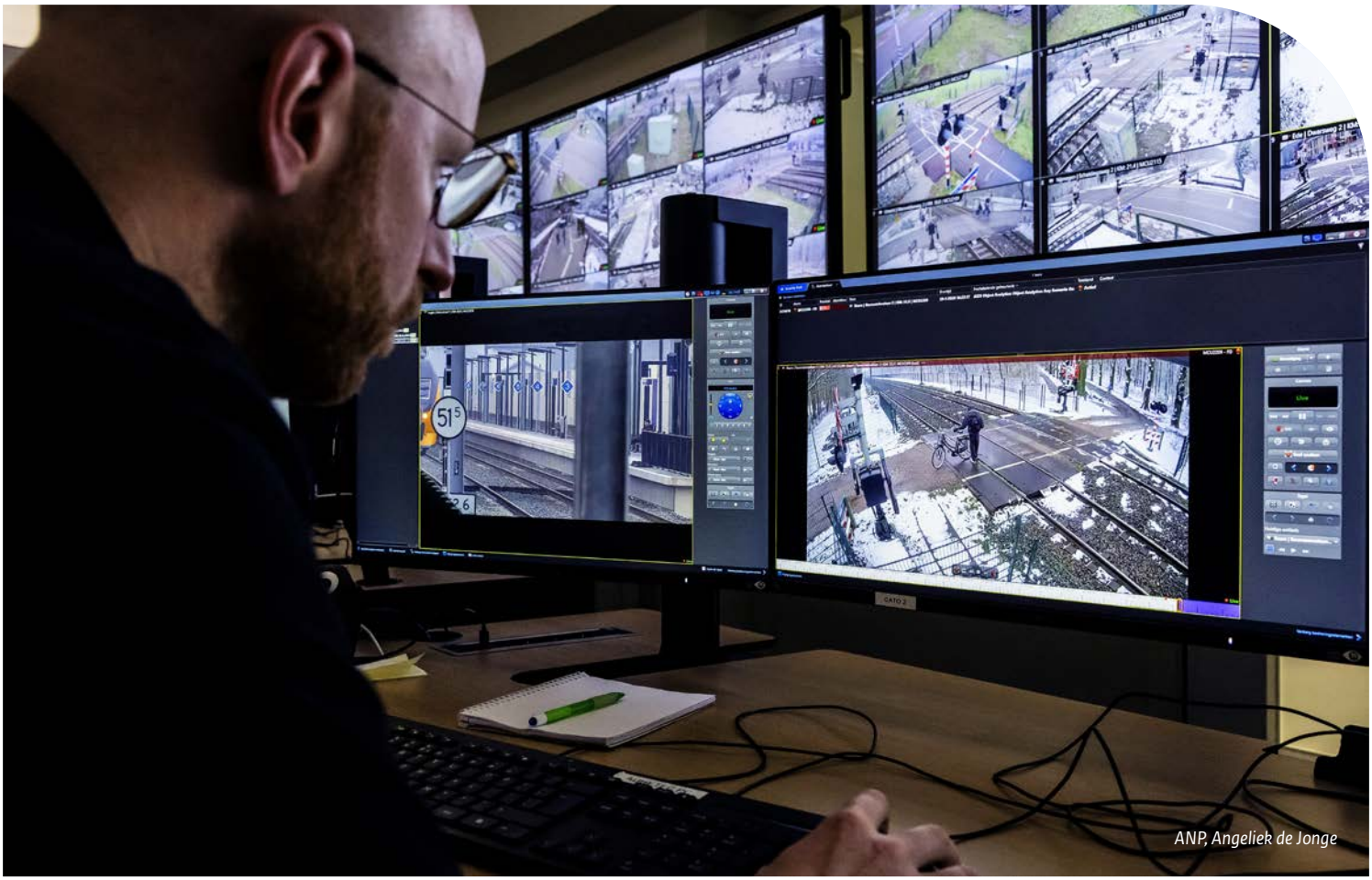
- Treinbotsingen
- Veilige railinfrastructuur
- Overwegveiligheid
- Suïcidepreventie
- Veilig werken op of aan het spoor

Het onderwerp veiligheidscultuur is als randvoorwaardelijke aanvulling opgenomen bij het hoofdstuk ‘Veilig werken op of aan het spoor’ omdat de manier waarop mensen naar veiligheid kijken, erover in gesprek gaan en er naar handelen breed van invloed is op het veiligheidsniveau.

Door een keuze te maken voor prioritaire deelonderwerpen wordt rekenschap gegeven aan de beperkte middelen en capaciteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, die een gerichte beleidsinzet voor de komende jaren nodig maken. Door de opzet met een jaarlijkse monitoring is het wel mogelijk om bij te sturen en mochten er nieuwe risico’s in beeld komen kan dit ook tot aanpassing leiden.

Er zijn ook onderwerpen die nauw raken aan de spoorveiligheid of daarmee samenhangen, maar die niet in de beleidsagenda zijn opgenomen. Voor deze onderwerpen lopen er (beleids- of implementatie-) trajecten die separaat van de beleidsagenda worden uitgevoerd. Daardoor is er geen aanvullend beleid nodig vanuit dit traject. Voorbeelden van dergelijke onderwerpen zijn:

- European Rail Traffic Management System (ERTMS; het Europese treinbeveiligingssysteem)
  Separaat programma ERTMS
- Fysieke en digitale beveiliging (vitaal spoor/weerbaarheid)
  Separaat programma Vitaal Spoor
- Sociale veiligheid
  Onderdeel van Landelijk Akkoord Sociale Veiligheid 2026–2030
- Vervoer van gevaarlijke stoffen (basisnet en omgevingsveiligheid emplacementen)
  Onderdeel van Robuust Basisnet
- Perron- en transferveiligheid
  Onderdeel van Stationsagenda



ANP, Angeliek de Jonge

6 Sturen op spoorveiligheid op drie niveaus

Drieslag beleidskader, beleidsagenda, actielijnen
Dit Beleidskader spoorveiligheid is het bovenste deel van een drieslag, gevolgd door concrete doelstellingen op deelonderwerpen in de Beleidsagenda spoorveiligheid 2026-2030 en acties in de Actielijnen spoorveiligheid (zie de schematische weergave in figuur 8).

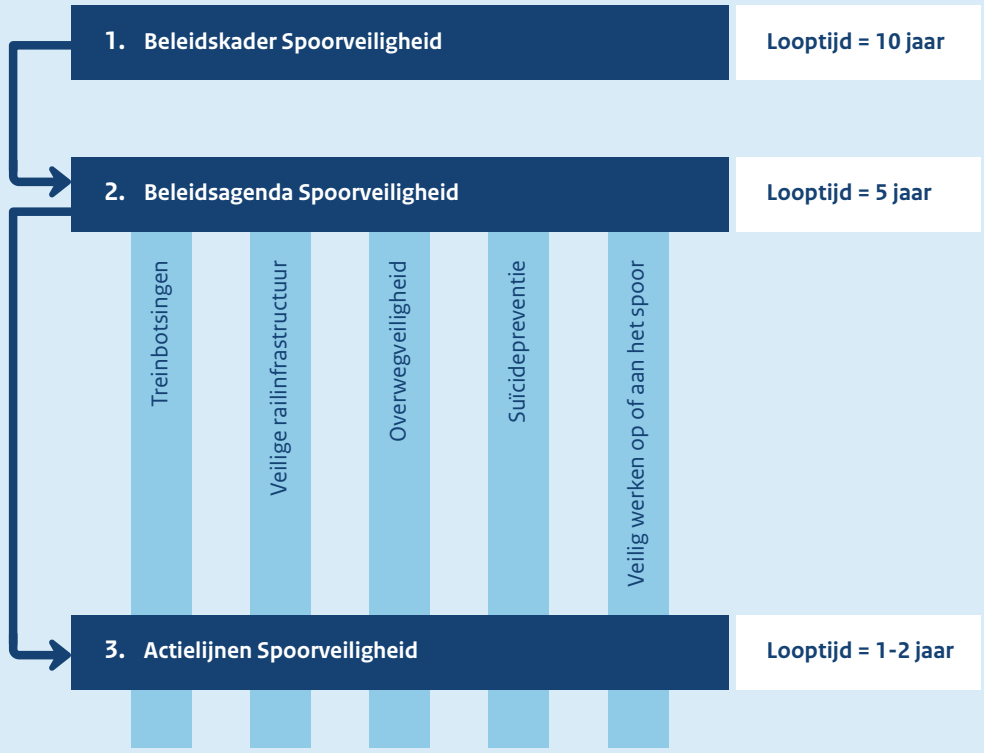
Het Beleidskader Spoorveiligheid stelt het ambitieniveau voor de lange termijn vast. Dit ambitieniveau is concreet gemaakt met behulp van doelwaarden voor spoorveiligheid in het algemeen (zoals het aantal significante ongevallen). Daarnaast bevat dit kader overkoepelende uitgangspunten die gelden voor alle spoorveiligheidsonderwerpen. Dit kader is opgesteld om voor langere tijd de ambitie en richting vast te stellen en heeft daarom een looptijd van tenminste tien jaar.

Bij dit beleidskader hoort de onderliggende Beleidsagenda spoorveiligheid 2026-2030. Hierin wordt concreet gemaakt welke doelen moeten worden behaald om het ambitieniveau en de bijbehorende doelwaarden te bereiken of vast te houden: de zogeheten beleidsdoelen. Deze meer operationele doelstellingen zijn opgesteld voor specifieke deelonderwerpen in het spoorveiligheidsdomein. Daarnaast zijn in de beleidsagenda de specifieke uitgangspunten en beleidsinstrumenten per deelonderwerp opgenomen. De beleidsagenda heeft een doorlooptijd van vijf jaar. Na vijf jaar kan deze worden geëvalueerd en op basis daarvan een opvolger worden opgesteld onder hetzelfde beleidskader. Indien nieuwe inzichten leiden tot een gewenste bijstelling van het beleidskader, kan dit ook worden meegenomen.

Om te sturen op de realisatie van de beleidsdoelen worden er per thema actielijnen uitgezet. De horizon van de actielijnen is één tot twee jaar. Hierin staan concrete acties die partijen in dat tijdsbestek gaan uitvoeren. De actielijnen worden per deelonderwerp opgesteld. De realisatie van de actielijnen wordt jaarlijks gemonitord en op basis van de ontwikkelingen in de praktijk bijgesteld.

De monitoring en bijsturing wordt nader ingevuld in de beleidsagenda. Met de drieslag die hier is beschreven is er een systeem waarin gestuurd wordt op de ambitie uit het beleidskader, de concrete doelstellingen uit de beleidsagenda en op de voortgang van de actielijnen. Tegelijk biedt dit ook flexibiliteit om acties en doelen aan te passen indien de praktijk daarom vraagt.

Figuur 8: **Schematische weergave drieslag beleidskader, beleidsagenda, actielijnen**





Rijksbeeldbank, Stefan Verkerk

7 Wettelijk kader, rollen en reikwijdte

7.1 Het Europese kader

De spoorsector kent een internationaal karakter, waarbij veel van de regelgeving en technische voorschriften in Europese context worden ontwikkeld. Dit geldt ook voor de regelgeving op het gebied van spoorveiligheid, die is uitgewerkt in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. In de Spoorwegveiligheidsrichtlijn staat bijvoorbeeld opgenomen dat het uitgangspunt is dat lidstaten erop toezien dat de veiligheid op het spoor over de gehele linie wordt gehandhaafd, en waar dat redelijkerwijs mogelijk is, voortdurend wordt verbeterd. Uit deze richtlijn volgen verder:

- De Gemeenschappelijke Veiligheidsdoelen (GVD). De veiligheidsdoelstellingen gericht op het handhaven en waar mogelijk verbeteren van het veiligheidsniveau op het spoor.
- De Gemeenschappelijke Veiligheidsindicatoren (GVI). De indicatoren die worden gebruikt om de veiligheidsontwikkelingen op het spoor te monitoren en de voortgang van de Gemeenschappelijke Veiligheidsdoelen te beoordelen. Voorbeelden: Aantal incidenten op typen overwegen, aantal betrokken treinen bij ongevallen.
- De Gemeenschappelijke Veiligheidsmethoden (GVM). De methoden die beschrijven hoe het spoorwegveiligheidsniveau moet worden beoordeeld en gehandhaafd. Voorbeelden: de GVM over Veiligheidsbeheersystemen van spoorwegondernemingen en toeleveranciers.

De Nationale Veiligheidsinstanties van de lidstaten – in het geval van Nederland, de ILT – rapporteren jaarlijks over de staat van de spoorveiligheid aan de hand van de Gemeenschappelijke Veiligheidsindicatoren. Op basis van nationale referentiewaarden (NRW) wordt vastgesteld of er sprake is van het minimaal gelijk blijven van het spoorveiligheidsniveau, conform de Gemeenschappelijke Veiligheidsdoelen. Deze referentiewaarden kunnen dus gezien worden als het minimaal geëiste veiligheidsniveau. De NRW zijn vastgesteld over de periode 2004-2009 en zijn daarmee verouderd. De ILT rapporteert daarom ook over recentere vijfjaarlijkse gemiddelden, waarin de verbetering van spoorveiligheid sinds 2004-2009 zichtbaar zijn. De Gemeenschappelijke Veiligheidsmethoden, tot slot, verplichten partijen in de spoorsector risico's te beoordelen, analyseren en evalueren volgens een gestandaardiseerde methode, bijvoorbeeld het veiligheidsbeheersysteem.

Daarnaast zijn de Interoperabiliteitsrichtlijn (EU) 2016/797 en de verordeningen Technische Specificaties voor Interoperabiliteit (TSI's) relevant. De interoperabiliteitsrichtlijn is erop gericht om (in samenhang met de spoorwegveiligheidsrichtlijn) een optimaal niveau van technische harmonisatie binnen de EU te bereiken om zo een interoperabel spoorwegsysteem van de EU tot stand te brengen. De richtlijn geeft regels over het ontwerp en de constructie van de interoperabiliteitsonderdelen en de subsystemen (waaronder de voertuigen, de infrastructuur en de interfaces), het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen en voertuigen, de indienststelling, verbetering of vernieuwing en de exploitatie. Deze regels zijn verder uitgewerkt in de TSI's.

De Interoperabiliteitsrichtlijn en de Spoorwegveiligheidsrichtlijn zijn beiden geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving en hun inhoud vormt daarmee, samen met de rechtstreeks geldende TSI's, het kader voor de spoorveiligheid in Nederland.

7.2 Het nationale kader

De Europese richtlijn voor spoorveiligheid is geïmplementeerd door middel van de Nederlandse Spoorwegwet en onderliggende regelgeving. De Spoorwegwet en onderliggende regelgeving bevatten ook nationaal opgestelde regels, binnen de door Europa geboden ruimte en waar nationale invulling noodzakelijk wordt geacht. Buiten de Spoorwegwet is er ook sprake van andere wetgeving waarin kaders worden gesteld, bijvoorbeeld de zichtlijnen van overwegen in de Omgevingswet (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de Arbeidsomstandighedenwet en Arbeidstijdenwet (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

7.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Voor de rolverdeling en verantwoordelijkheden op het gebied van spoorveiligheid wordt aangesloten bij de Europese en nationale kaders. Voor dit beleidskader, de beleidsagenda en actielijnen zijn met name de volgende rollen van belang:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

De systeemverantwoordelijkheid voor het spoorsysteem en de spoorveiligheid ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het ministerie is eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur. Zonder zelf operationeel verantwoordelijk te zijn, is het de taak van het ministerie om de veiligheid op het spoor te handhaven en, waar redelijkerwijs uitvoerbaar, te verbeteren. Het ministerie acteert hierbij systeemgericht, op het niveau van het gehele spoorwegsysteem. Dit kan zowel door te reguleren door middel van wet-, regelgeving (mits daarvoor ruimte is gelaten door de EU) en beleid, als door het financieren van initiatieven die de spoorveiligheid ten goede komen. Daarnaast is het ministerie de concessieverlener voor Beheerconcessie aan ProRail en de Hoofdrailnetconcessie.

Spoorwegondernemingen en -infrastructuurbeheerder
Spoorwegondernemingen en -infrastructuurbeheerders zijn zelf en ieder voor hun eigen deel, primair verantwoordelijk voor de veiligheid van het spoorsysteem. Zo moeten zij zorgen dat hun personeel goed opgeleid is, dat respectievelijk treinen en infrastructuur voldoen aan de eisen en dat ze zich houden aan de verkeersregels. Dit doen zij onder meer door te werken met hun veiligheidsbeheersystemen,[6] risicomaatregelen te treffen en veiligheidsrelevante informatie uit te wisselen.

Nationale veiligheidsinstantie
De ILT speelt een belangrijke rol als de nationale veiligheidsinstantie – het toezichtsorgaan dat namens de Rijksoverheid toeziet dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hun veiligheidsverantwoordelijkheden nakomen. Dit doet zij vooraf door periodiek een veiligheids-vergunning of -certificaat te verstrekken en tussentijds door toe te zien op de naleving van de veiligheidseisen door bedrijven, spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerder.

Overige sectorpartijen
Andere sectorpartijen kunnen een eigen, afgeleide veiligheidsverantwoordelijkheid hebben. Bijvoorbeeld het verlenen van producten of dienstverlening aan spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, die aan de spoorveiligheid raken en veilig moeten kunnen worden toegepast. Of door het certificeren van spoorvoertuigen of infrastructuur.

7.4 Reikwijdte
Het Beleidskader Spoorveiligheid heeft betrekking op de spoorveiligheid van de Nederlandse Hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI), inclusief directe aftakkingen in Nederland, zolang deze niet achter een poort/op eigen terrein liggen. Tram- en metrospoor maken geen onderdeel uit van deze beleidsagenda, omdat dit een aangelegenheid is van de decentrale overheden of vervoersregio's. Ook voor museumlijnen is geen aanvullend beleid voorzien.

6 Infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen op het hoofdspoor beheersen alle railverkeer in een veiligheidsbeheersysteem (VBS). Daarin staan procedures voor de veiligheid van spoorwegpersoneel en reizigers op het spoor. Ook de omgang met risico's en de rollen en verantwoordelijkheden zijn hierin uitgewerkt. De eisen voor het VBS komen uit EU-verordening 2018/762.

Colofon

Dit is een uitgave van
het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

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

Versie: november 2026