Onderzoeksraad voor Veiligheid

Notitie

onafhankelijk zorgvuldig toegewijd

datum 3 november 2026
kenmerk 26.0001554
onderzoek Overwegaanrijding Hooge Zwaluwe
onderwerp Opvolging aanbevelingen

contactpersoon
info@onderzoeksraad.nl

Opvolging aanbevelingen: *Overwegaanrijding Hooge Zwaluwe*

Publicatiedatum rapport: 2 december 2025

1 Over het rapport

Op woensdagmiddag 28 augustus 2024 vond er een aanrijding plaats tussen een goederentrein met een overstekende vrachtwagen op de onbeveiligde overweg Zanddijk in Hooge Zwaluwe. De machinist van de goederentrein kwam hierbij om het leven en een van de andere twee collega's op de goederentrein raakte gewond. Op deze goederenlijn reed slechts tweemaal per week een trein.[1]

Door de lage frequentie van het treinverkeer op dit baanvak verwachtten overweggebruikers geen trein. Bovendien was de aandacht van de overweggebruikers gericht op de naderende versmalling en bocht na de betreffende overweg. De spoorwegbeheerder, de spoorwegonderneming, de wegbeheerder en de overweggebruikers waren zich niet bewust van de specifieke risico's bij deze overweg. De risicoanalyses hielden onvoldoende rekening met het gedrag van weggebruikers bij overwegen op baanvakken met een lage treinfrequentie.

De spoorwegonderneming wist niet van de specifieke risico's op dit baanvak. Machinisten waren zich wel bewust van deze risico's, maar maakten hier geen melding van. Ten tijde van het ongeval waren betrokken partijen bekend met de situatie van achterstallig groenonderhoud, maar ontbrak het aan structureel overleg en bleven noodzakelijke ingrepen uit. Door het achterstallige groenonderhoud waren de zichtlijnen niet in overeenstemming met de geldende norm. Geen van de betrokken partijen nam daartoe actie, omdat verschillende belangen en verantwoordelijkheden elkaar kruisten.

De verantwoordelijkheid voor overwegveiligheid is verdeeld over verschillende partijen, maar die verdeling van verantwoordelijkheden is onduidelijk. Wat de Onderzoeksraad betreft stopt de verantwoordelijkheid voor overwegveiligheid niet bij een juridische grens, maar is het een integrale benadering van zaken die van belang zijn voor de veiligheid op de overweg.

In het rapport deed de Onderzoeksraad drie aanbevelingen om de overwegveiligheid te vergroten. Deze aanbevelingen richten zich op het veiliger maken van overwegen buiten het reizigersnet. Daarvoor moeten verantwoordelijkheden duidelijker worden belegd, risicoanalyses gerichter worden uitgevoerd en moeten overwegen actief worden beveiligd. De volgende partijen hebben op de aanbevelingen gereageerd:

1. Inmiddels is de vaste bediening van Oosterhout Weststad komen te vervallen. Zie: ProRail, *Ontwikkeling spoorgoederenvervoer in Nederland, 2025 vergeleken met 2024* (februari 2026), https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1245355.pdf.

- DB Cargo heeft op 21 april 2026 gereageerd op de aanbeveling.
- ProRail heeft op 4 mei 2026 gereageerd op de aanbeveling.
- De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft op 13 mei 2026 gereageerd op de aanbeveling via een Kamerbrief.

De volledige reacties van de aanbevelingspartijen zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad. Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

In overeenstemming met de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn artikel 26, lid 3, en artikel 11f van het Besluit Onderzoeksraad volgt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als nationale spoorwegveiligheidsinstantie de opvolging van onze aanbevelingen aan ProRail, DB Cargo en de staatssecretaris.[2]

2 Algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen

De Onderzoeksraad constateert dat ProRail en DB Cargo actie ondernemen om de veiligheid op het spoor te vergroten. Wij vinden het positief dat beide partijen de risico's rondom baanvakken met een lage frequentie onderkennen en mogelijkheden verkennen om de analyse van deze risico's te versterken. Met name DB Cargo heeft gericht actie ondernomen om de risico's te verkleinen. Het is nog te vroeg om de effectiviteit van dit alles te bepalen. Dat moet blijken uit de monitoring door de ILT.

ProRail en DB Cargo geven in hun reactie aan ook een proactieve rol van de staatssecretaris van IenW op het gebied van overwegveiligheid nodig te hebben. Dat is in lijn met onze aanbeveling aan de staatssecretaris. In haar reactie gaat de staatssecretaris echter om onbekende redenen niet in op onze aanbeveling.

De Onderzoeksraad wees in eerdere onderzoeken op de beperkingen van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. De belangen van de spoorwegbeheerder, de wegbeheerders, de spoorwegondernemingen en eventueel andere betrokken partijen komen niet altijd overeen. Onveilige situaties kunnen daardoor blijven bestaan. Verschillende onderzoeken lieten zien dat het ministerie een actieve rol kan spelen in het vergroten van overwegveiligheid. Die rol reikt verder dan enkel het faciliteren van kennisuitwisseling. De staatssecretaris kan het voortouw nemen om patstellingen tussen betrokken partijen te doorbreken en de veiligheid op het spoor en de overwegen te vergroten.

Naar aanleiding van ons onderzoek *Overwegveiligheid. Een risicovolle kruising van belangen* (2018) beval de Onderzoeksraad IenW aan om een proactieve rol te spelen bij de veiligheid rond

2. Zie de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn artikel 26, lid 3 en Artikel 11f Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2026).

overwegen. Toen gaf de staatssecretaris aan tot een convenant te komen met relevante partijen, maar dit is niet gebeurt.[3] Het is onduidelijk waarom.

In 2022 oordeelde de Raad van State negatief over een wetsvoorstel om de minister van IenW meer bevoegdheden te geven op het gebied van overwegveiligheid.[4] De Raad van State concludeerde vooral dat de bestaande mogelijkheden voor interbestuurlijk toezicht nog niet waren benut door het ministerie. Het ontbrak bijvoorbeeld aan een duidelijk normenkader waar spoor- en wegbeheerders aan gehouden konden worden. Het is niet duidelijk of en hoe het ministerie hiermee aan de slag is gegaan.

Opvolging per aanbeveling

2.1 Risicoclassificatie en actieve beveiliging van overwegen door ProRail

Aanbeveling 1a
Aan ProRail
Houd in het Nederlands Overwegen Risico Model (NORM) meer rekening met het gedrag van weggebruikers bij overwegen op baanvakken met een lage treinfrequentie.

Aanbeveling 1b
Aan ProRail
Neem maatregelen om de overwegen buiten het reizigersnet actief te beveiligen. Als bestaande maatregelen niet proportioneel zijn, denk dan aan alternatieve manieren voor de actieve beveiliging van overwegen. Als de actieve beveiliging van overwegen niet haalbaar blijkt, overweeg dan om de overweg of het baanvak op te heffen.

2.1.1 Reactie van ProRail

ProRail geeft in zijn reactie aan dat zij graag invulling geeft aan deze aanbeveling, voor zover dit aspect binnen het NORM verder kan worden versterkt. ProRail voert op dit moment een analyse uit naar de wijze waarop de kans op incidenten bij overwegen met lage treinfrequenties optimaal kan worden beheerst binnen het NORM. Als uit deze analyse blijkt dat aanscherping nodig en effectief is, zal ProRail deze verbeterslag voorbereiden en implementeren. ProRail streeft ernaar dit traject uiterlijk op 31 december 2026 af te ronden.

ProRail is van mening dat de aanbeveling om alle niet-actief beveiligde overwegen in haven- en industriegebieden actief te beveiligen niet past binnen de risicogestuurde aanpak, in overeenstemming met de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025. ProRail geeft daarbij prioriteit

3. Zie de reactie van de staatssecretaris van IenW op onze aanbeveling uit het onderzoek *Overwegveiligheid* (2018), *Kamerstukken II* 2018/19, 29893, nr. 225, p.3.
4. Raad van State, *Wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid*, 16 maart 2022, https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@127957/w17-21-0371-iv/ (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2026).

aan locaties waar volgens ProRail een aantoonbaar hoger risiconiveau ligt. In de reactie wijst ProRail naar het Ministerie van IenW als verantwoordelijk voor het volledig actief beveiligen van niet-actief beveiligde overwegen. ProRail geeft daarbij aan dat het beschikbare budget hiervoor niet toereikend is.

2.1.2 Conclusie over opvolging

De aanbeveling is door ProRail gedeeltelijk opgevolgd. De Onderzoeksraad is positief over de voorgenomen verrijking van het NORM. Inmiddels heeft ProRail aanvullend onderzoek gedaan naar het gedrag van wegebruikers bij overwegen met een lage treinfrequentie. ProRail geeft aan dat uiterlijk eind 2026 een eventuele aanscherping van de NORM is afgerond, mede op basis van dit onderzoek.

We concluderen dat ProRail het belang van het verbeteren van de veiligheid op overwegen in haven- en industriegebieden onderschrijft, maar tegelijkertijd kiest voor een andere prioritering met betrekking tot het actief beveiligen van deze overwegen. ProRail geeft aan op een risicogestuurde wijze de overwegveiligheid te verbeteren, maar kijkt niet naar alternatieven om overwegen actief te beveiligen. In de reactie van de staatssecretaris staat dat het ministerie in gesprek is met ProRail om te zoeken naar andere vormen van beveiliging voor deze overwegen.

2.2 Regie op verantwoordelijkheden door de staatssecretaris

Aanbeveling 2
Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Leg vast wie welke verantwoordelijkheid en kosten draagt voor overwegveiligheid, ook buiten het reizigersnet.

2.2.1 Reactie van de staatssecretaris

De reactie van de staatssecretaris beperkt zich tot het herhalen van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling wat betreft de juridische eigendomsgrenzen van de weg- en spoorweginfrastructuur. De staatssecretaris wijst op de verantwoordelijkheden van wegbeheerders voor de veiligheid van openbare wegen en van ProRail voor de veiligheid van het spoor. Daarbij geeft zij aan dat wegbeheerders zich niet altijd bewust zijn van hun verantwoordelijkheden. Daarom zet ze in op verdere kennisuitwisseling tussen ProRail en wegbeheerders.

2.2.2 Conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad concludeert dat de staatssecretaris de aanbeveling niet opvolgt. De reactie gaat niet in op de aanbeveling, maar legt enkel uit hoe de huidige verantwoordelijkheden zijn belegd. De staatssecretaris gaat niet in op de integrale, actieve benadering die nodig is bij situaties waar belangen elkaar kruisen. Wij hebben in eerdere onderzoeken geconstateerd dat de huidige invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot veiligheidsrisico's op overwegen. Met die aanbeveling is destijds onvoldoende gebeurd om de veiligheid te vergroten.

Partijen op het spoor onderschrijven juist het belang van onze aanbeveling. De Onderzoeksraad vindt het belangrijk dat de staatssecretaris regie voert op overwegveiligheid namens het ministerie als stelselverantwoordelijke. Uit de reactie blijkt dat de staatssecretaris niet voornemens is om proactief regie te voeren op overwegveiligheid, maar het blijft onduidelijk waarom de staatssecretaris hiervan afziet.

2.3 Ophalen van meldingen en nemen van maatregelen door DB Cargo

Aanbeveling 3a
Aan DB Cargo
Haal de meldingen van machinisten actief op in de Risico-Inventarisatie en Evaluatie. Inventariseer daarbij ook risico's voor specifieke baanvakken met onbeveiligde overwegen. Houd daarmee rekening met de kans dat een weggebruiker niet stopt voor een overweg.

Aanbeveling 3b
Aan DB Cargo
Deel deze risico's en maatregelen met andere spoorwegondernemingen, bijvoorbeeld via het Directeurenoverleg Spoorwegveiligheid en de vereniging Historisch Railvervoer Nederland.

2.3.1 Reactie van DB Cargo

In zijn reactie geeft DB Cargo aan een app te ontwikkelen waarmee machinisten bijna-ongelukken en structureel gevaarlijke situaties kunnen melden. DB Cargo geeft aan deze meldingen te analyseren en waar nodig te gebruiken om risico's voor medewerkers te verkleinen. DB Cargo heeft deze werkwijze en opgedane ervaringen gedeeld in het directeurenoverleg spoorwegveiligheid.

2.3.2 Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. De Onderzoeksraad vindt het goed dat DB Cargo een app ontwikkelt om meldingen op te halen, maar de effectiviteit op langere termijn zal pas blijken na de implementatie daarvan. Wij gaan ervanuit dat eventuele maatregelen die genomen worden naar aanleiding van deze meldingen ook breed gedeeld worden met de relevante partijen op het spoor. Wij begrepen dat onveilige overwegen ook worden meegenomen in de jaarlijkse herinstructie van machinisten. Daarmee verwachten wij dat DB Cargo concreet handelingsperspectief geeft aan machinisten en deze deelt met de sector.