



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Beleidsimpuls Railveiligheid



Inleiding

Aanleiding

De veiligheid op het spoor is in Nederland op een hoog niveau. De afgelopen jaren is binnen de spoorsector intensief samengewerkt en zijn aanzienlijke inspanningen gepleegd om het hoge veiligheidsniveau te bereiken. Dit biedt een goede basis en uitgangspositie voor de toekomst. Het Rijk ondersteunt de spoorsector om te blijven zorgen voor veilig spoorvervoer en om verbeteringen mogelijk te maken. Investerings- en verbeterprogramma's om de veiligheid te verhogen zijn en blijven daarbij nodig, ook met het oog op de ambities t.a.v. het verhogen van de betrouwbaarheid en het vergroten van de capaciteit. De beperkte middelen moeten zo effectief mogelijk worden ingezet, gericht op maatregelen die de potentieel grootste veiligheidswinst opleveren. Om hier beter op te kunnen sturen is de Derde Kadernota Railveiligheid (2010) geactualiseerd¹. Als vervolg daarop is de Beleidsimpuls Railveiligheid opgesteld, waarin de prioriteiten voor de periode 2016-2020 zijn opgenomen.

Doel

Het railveiligheidsbeleid is gericht op:



- Veilig **reizen en vervoeren**: zorgen dat reizigers veilig per trein kunnen reizen en goederen veilig worden vervoerd;



- Veilig **leven** met spoor: zorgen dat omwonenden veilig kunnen leven langs het spoor;



- Veilig **werken**: zorgen dat spoorpersoneel veilig kan werken op en om het spoor onder de juiste condities.

Het zijn de hoofdthema's uit de Derde Kadernota Railveiligheid die terug komen in de Beleidsimpuls. De impuls benoemt de prioriteiten voor de periode tot 2020, zodat duidelijk is waar IenM op zal sturen. Het gaat daarbij om zowel nieuwe verbeterprogramma's als om het herbevestigen en/of aanscherpen van bestaande prioriteiten. Deze agenda is niet in beton gegoten. Met de Beleidsimpuls wordt namelijk een sturingscyclus gestart die het mogelijk maakt om jaarlijks prioriteiten bij te stellen of nieuwe prioriteiten te benoemen.

Jaarlijkse cyclus van beleidssturing

Sturing op verdere verbetering van het veiligheidsniveau vraagt om flexibiliteit. De belangrijkste input voor deze sturing is het vernieuwde NSA²-jaarverslag dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als nationale veiligheidsinstantie ieder jaar voor 1 oktober uitbrengt. Hierin wordt de actuele staat van de spoorveiligheid weergegeven. Met de ILT is afgesproken dat dit jaarverslag meer duiding zal geven aan de ontwikkeling van de onderliggende veiligheidsrisico's, onder andere door ook een analyse van bijna-ongevallen uit te voeren. Hiermee verschuift de focus van het rapporteren over nationale indicatoren naar analyse en sturing op basis van risicofactoren. Het aantal indicatoren wordt beperkt, terwijl de informatiewaarde voor beleidssturing wordt vergroot. ILT volgt hierbij de systematiek van het Europese Spoorwegagentschap (ERA), waardoor de

¹ TK 2015-2016 29893 nr. 200

² National safety authority

Jaarlijkse beleidssturing



ontwikkelingen in de Nederlandse situatie kunnen worden vergeleken met de situatie in andere Europese landen. Op basis van het jaarverslag en deze internationale vergelijking kunnen de beleidsprioriteiten indien nodig worden bijgesteld. Hiermee ontstaat een jaarlijkse cyclus van beleidssturing die wordt ingebed in de sturingsystematiek uit de beheer- en vervoerconcessie. Dit verbetert het instrumentarium om te kunnen sturen op het realiseren van verbeteropgaven. Daarbij dient het veiligheidsbelang te worden afgewogen ten opzichte van andere belangen als betrouwbaarheid en capaciteit. De concessies bieden het instrumentarium om deze afweging integraal en transparant te maken.

Wat zijn de prioriteiten?

In de beleidsagenda is gekozen voor die onderwerpen waar naar verwachting de grootste veiligheidswinst te behalen is. Bijvoorbeeld doordat het risico op incidenten en/of de gevolgen daarvan relatief groot is, danwel het meeste effect van maatregelen te verwachten is. Met behulp van de beleidscyclus zal bij de keuze voor beleidsinzet in de toekomst steeds meer gebruik worden gemaakt van de inzichten in de onderliggende risicofactoren. Daar waar haalbare en betaalbare verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn, wordt hier op ingezet. Bij de uitwerking van maatregelen maakt de spoorsector transparant welke afwegingen worden gemaakt tussen de prestatiegebieden zoals veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit.

In de prioritering van de railveiligheidsonderwerpen is ook gekeken naar de rol van IenM: Naast haar algemene verantwoordelijkheid heeft IenM een rol als er een gezamenlijke verbeteropgave ligt, er sprake is van tegenstrijdige belangen of onduidelijkheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden. De spoorbedrijven zijn, binnen (inter)nationale kaders, primair verantwoordelijk voor de dagelijkse veilige uitvoering van het treinverkeer. De veiligheidscultuur is daarbij heel belangrijk. Het blijft tenslotte mensenwerk. Binnen de verantwoordelijkheden van de spoorsector valt tevens de Europese verplichting om blijvend aandacht te besteden aan risico-evaluaties en beoordelingen om de veiligheid in de toekomst verder te verbeteren.

Veilig reizen en vervoeren



Voor veilig reizen en vervoeren blijft het terugdringen van het aantal Stop Tonend Sein (STS)-passages speerpunt, omdat STS-passages één van de belangrijkste risicofactoren zijn bij ongevallen op het spoor. Verder zal de komende periode, in nauw overleg met de sector en het ministerie van VenJ, nadere invulling worden gegeven aan het beleid voor security op het spoor.

Een belangrijk doel van het veiligheidsbeleid is het voorkomen van ontsporingen, botsingen en aanrijdingen en het beheersen van de gevolgen van incidenten. Bij het borgen van de veiligheid op deze onderwerpen spelen de aspecten techniek, proces en gedrag een rol. Zo geldt voor materieel dat technische specificaties van belang zijn (techniek), maar bijvoorbeeld ook de planning van onderhoud (proces) en het veilig gebruik ervan (gedrag).

De spoorsector vervult hierin een sleutelrol. De beheerder van de infrastructuur heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de infrastructuur veilig bereden kan worden. De vervoerders hebben de verantwoordelijkheid om de veiligheid in acht te nemen en de verantwoordelijkheid om veilig materieel te gebruiken. Beiden hanteren

daarvoor een veiligheidsbeheersysteem, waarop de ILT toezicht houdt. Voor het verminderen van het aantal STS-passages is er een sectorbreed STS-verbeterprogramma, dat via deze Beleidsimpuls opnieuw wordt gepositioneerd. Daarnaast zal de komende periode in samenspraak met de spoorsector en VenJ het securitybeleid, om een veilige treinreis van reizigers zeker te stellen, nader worden vormgegeven.

STS-verbeterprogramma

De komende periode blijft het terugdringen van het aantal stoptonend sein (STS)-passages prioriteit. De afgelopen jaren zijn betekenisvolle stappen gezet om het aantal STS-passages te verminderen. Dit resultaat is bereikt door intensieve en transparante samenwerking binnen de sector, via implementatie van een groot aantal (technische)

maatregelen. Het verbeterprogramma heeft geleid tot een significante daling van het aantal STS-passages. Van 170 in 2013, naar 112 in 2014 en 100 in 2015³. Het voortzetten van deze dalende trend vereist continue aandacht van betrokken partijen.

Onlangs is het STS-verbeterprogramma binnen de sector geëvalueerd en zijn de prioriteiten voor de komende periode benoemd. De aanpak is opgebouwd langs drie elkaar versterkende categorieën maatregelen:

1. Het verminderen van de kans op een rood sein
2. Het verminderen van de kans op een STS-passage
3. Het verminderen van de kans op een ongeluk als gevolg van een STS-passage

De komende periode wordt onder andere uitvoering gegeven aan een aantal resterende technische maatregelen die de kans op een STS-passage moeten verminderen, zoals het waarschuwingssysteem ORBIT⁴, Routelint⁵ en verzwaring van het remcriterium. Via de concessies wordt gestuurd op vlotte en verantwoorde implementatie van deze maatregelen. Bovendien wordt mede naar aanleiding van bevindingen van de ILT en de spoorbedrijven zelf over de oorzaak van de botsing tussen twee treinen bij Tilburg een maatregelenpakket opgesteld om de risico's te verkleinen bij situaties waar treinen structureel 'op geel vertrekken'. Daarnaast zal de aandacht zich richten op achterliggende oorzaken van STS-passages, zoals de invloed van keuzes in bedrijfsprocessen van de spoorbedrijven en de risico's van menselijk handelen. Tot slot zullen in de STS-stuurgroep regelmatig analyses worden gemaakt van individuele STS-passages om daarvan te kunnen leren en gezamenlijk inzichtelijk te maken welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn.

ATB-Vv in relatie tot ERTMS

Het in Europees verband ontwikkelde en in Europese regelgeving vastgestelde treinbeheersingsysteem ERTMS (European Railway Traffic Management System) levert naar verwachting een substantiële bijdrage aan de verdere reductie van het aantal STS-passages en de daaraan verbonden risico's. In Nederland is ERTMS geïmplementeerd op de HSL-Zuid, Betuweroute (incl. havenspoorlijn), Hanzelijn en het traject Amsterdam-Utrecht. De planning voor de verdere implementatie van ERTMS op het Nederlandse spoorwegnet wordt momenteel vastgesteld. Afhankelijk van de voortgang van ERTMS zijn meer of minder investeringen in conventionele treinbeveiligingstechnologie nodig om het aantal

STS-passages ook bij de hogere treinaantallen van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) op een acceptabel niveau te handhaven. Daarom zal het verbeterde treinbeïnvloedingssysteem Automatische TreinBeïnvloeding Verbeterde versie (ATB-Vv) naar verwachting nog verder worden geïmplementeerd, nadat de realisatie hiervan op de zogenaamde A2-corridor en de Brabantroute in 2017 wordt afgerond.

Acties:

- **Tijdige uitvoering afspraken uit STS-verbeterprogramma (zoals implementatie ORBIT).**
- **Eind 2016/begin 2017 besluitvorming over verzwaring van het remcriterium.**
- **In 2017 besluitvorming over eventueel verdere uitrol van ATB-Vv op corridors waar de meeste veiligheidswinst is te behalen.**
- **Landelijk implementeren verbeterde S-borden en aanpassen van Ministeriële regeling spoorverkeer in dat kader (uiterlijk eind 2018), ten einde de attentiewaarde van de stop-opdracht voor de machinist te vergroten.**

Rail Security

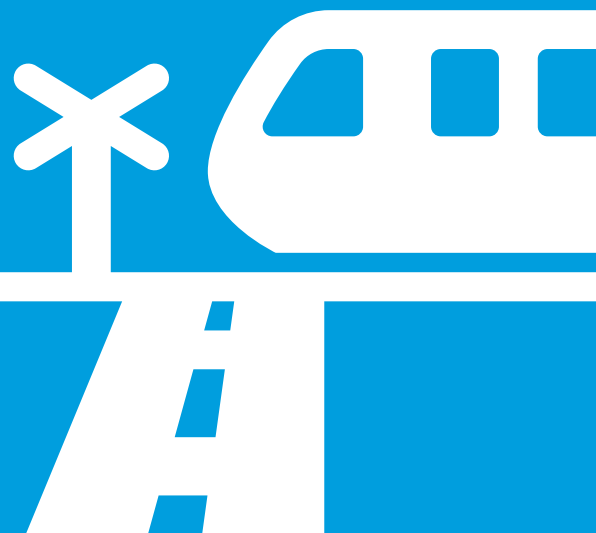
De nota Security Spoor maakt onderdeel uit van de Derde Kadernota Railveiligheid. Deze nota bevat een door de spoorsector gedragen visie hoe de security-risico's van het spoor kunnen worden beheerst. Mede in het licht van recente terreuraanslagen in Parijs in 2015 en in Brussel in 2016 vindt overleg plaats met de spoorsector en het ministerie van VenJ over het securitybeleid voor de komende periode. Het operationaliseren van de betreffende verplichtingen uit de beheer- en vervoerconcessie maakt daarvan onderdeel uit. Het is de ambitie om de security aanpak op het spoor gezamenlijk met decentrale overheden op te pakken. Het ministerie agendeert het onderwerp security op de OV- en spoor tafels om afspraken over security management goed op elkaar te laten aansluiten. Voor de spoorsector bestaat geen internationale regelgeving over security. Wel wordt door Nederland ingezet op meer afstemming en samenwerking op Europees niveau. Hierbij dient rekening te worden gehouden met proportionaliteit, lokale omstandigheden en het niveau van dreiging. De inzet is daarom gericht op een Europese aanpak via een systeembenadering van security op basis van een risico- en dreigingsanalyse. Tot slot is de operationele aansturing van het spoor ook steeds meer afhankelijk geworden van ICT en zal een onderwerp als cybersecurity meer aandacht gaan vragen binnen de sector. Dit aspect wordt al meegenomen in bijvoorbeeld de uitrol van ERTMS.

³ Dit blijkt uit de ILT cijfers die zullen worden opgenomen in het NSA jaarverslag over 2015.

⁴ Oogst Remcurve Bewaking In Trein

⁵ Met Routelint krijgt de machinist actuele informatie over treinen voor en achter zich.

Veilig leven



Voor veilig leven met spoor staan overwegveiligheid en suïcidepreventie centraal, vanwege het aantal slachtoffers dat elk jaar te betreuren valt en de grote impact die aanrijdingen hebben op de dienstregeling. Daarnaast ligt prioriteit bij externe veiligheid, zoals het reguleren van het vervoer van gevaarlijke stoffen en het uniformeren van het voorzieningenniveau op emplacementen.

De pijler veilig leven heeft tot doel ervoor te zorgen dat personen in de nabijheid van het spoor (waaronder omwonenden) daar veilig kunnen verblijven en leven en het voorkomen van incidenten met dodelijke en (zwaar)gewonde slachtoffers. Personen die bewust risico opzoeken door onbevoegd het spoor te betreden (al dan niet met de bedoeling om suïcide te plegen) of onbevoegd een overweg passeren, worden in hun poging daartoe ontmoedigd en gehinderd. Vanwege de interactie tussen het spoorvervoer en de omgeving heeft het Rijk samen met de spoorsector een belangrijke rol in het nemen van preventieve maatregelen ten aanzien van overwegveiligheid en het voorkomen van suïcides op het spoor, het reguleren van vervoer van gevaarlijke stoffen, het beheersen van de gevolgen van incidenten en het minimaliseren van de impact op het treinverkeer.

Overwegen

Het verbeteren van de veiligheid op overwegen is al jarenlang een belangrijke pijler in het railveiligheidsbeleid. In de afgelopen 20 jaar is veel geïnvesteerd in het opheffen en beveiligen van overwegen. Dit heeft een duidelijk effect gehad. Het aantal incidenten en dodelijke slachtoffers is sterk gedaald tot een gemiddelde van ca. 10-15 dodelijke slachtoffers per jaar in de laatste 5 jaar. Het aandeel van het aantal ongevallen op overwegen in het totaal van significante ongevallen blijft relatief hoog. Het gaat om 68% in 2014⁶ en als gekeken wordt naar dodelijke slachtoffers⁷ is het aandeel

⁶ Jaarverslag Spoorveiligheid 2014

⁷ Exclusief suïcides

van ongevallen op overwegen zelfs 78%. De oorzaak van ongevallen op overwegen is in veel gevallen toe te wijzen aan risicovol gedrag van overweggebruikers, zoals het oversteken bij een naderende trein of het 'slalommen' langs gesloten slagbomen. Om het aantal ongevallen verder terug te dringen wordt ook in de komende jaren fors geïnvesteerd in verbetering van de veiligheid op overwegen.

Het overwegenbeleid is gebaseerd op een drietal uitgangspunten:

1. 'Nee, tenzij'-principe

Sinds de Derde Kadernota Railveiligheid is het zogenaamde 'nee, tenzij'-principe van kracht op overwegen. Dit betekent dat er geen veranderingen aan een overweg, de omgeving van de overweg of het gebruik van de overweg mogen plaatsvinden die van negatieve invloed zijn op de veiligheid van de overweg. Dit houdt in dat de veroorzaker van toenemende onveiligheid op overwegen er voor verantwoordelijk is dat de veiligheid wordt beheerst. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het realiseren van nieuwe bebouwing of het wijzigen van de verkeersfunctie van een overweg. In de praktijk heeft het 'nee, tenzij'-principe ertoe geleid dat er geen⁸ nieuwe overwegen bijkomen en dat overwegen in veel gevallen zijn gesaneerd. Het aantal overwegen is de afgelopen jaren dan ook gedaald van ca 3100 eind jaren '90 naar ca 2500 nu. Op dit moment is toenemende onveiligheid nog niet altijd te verhalen op de veroorzaker. Dat is wel wenselijk. Daarom wordt een verkenning uitgevoerd naar mogelijkheden om voorafgaande aan externe ontwikkelingen de overwegveiligheid te waarborgen door betere betrokkenheid van de spoorbeheerder en compenserende maatregelen afdwingbaar te maken.

2. Zorgvuldige afweging tussen belangen van recreatie en veiligheid

Keuzes om bestaande overwegsituaties te wijzigen hebben impact op gebruikers van de overweg. Daarom is een zorgvuldige en transparante belangenafweging noodzakelijk, bijvoorbeeld tussen het recreatieve en het veiligheidsbelang. Tussen ProRail en de recreatieve belangenorganisaties is een procedure afgesproken, die de afgelopen periode in de praktijk tot onduidelijkheid heeft geleid. Daarom heeft IenM het initiatief genomen om samen met ProRail en de recreatieve belangenorganisaties, zoals Wandelnet, de Fietsersbond en de ANWB om tafel te gaan over de mogelijkheden om de bestaande procedure te verbeteren⁹. De constructieve gesprekken zullen naar verwachting op korte

termijn leiden tot een afsprakenkader 'transparante afweging veiligheid en recreatief belang bij wijzigingen van overwegen'. In dit kader zullen afspraken komen te staan om de komende jaren op grond van een transparante en zorgvuldige belangenafweging, met aandacht voor de lokale situatie, onveilige situaties rondom overwegen verder terug te dringen.

3. Landelijke verbeterprogramma's en nieuwe standaardaanpak overwegen

Vanaf 2014 hebben IenM en ProRail gezamenlijk invulling gegeven aan een andere aanpak en werkwijze van het overwegenbeleid met het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en het programma Niet-Actief Beveiligde Overwegen (NABO). Binnen het LVO is samen met ProRail en de wegbeheerders een werkwijze uitgewerkt waarbij partijen gelijkwaardig samenwerken en investeren in knelpunten rondom overwegen. Daarbij gaat het niet alleen om de veiligheid, maar ook om de doorstroming van het wegverkeer op een overweg. Via een integrale en gebiedsgerichte aanpak is het mogelijk om samen met de regio te komen tot kosteneffectieve maatregelen, die vervolgens in cofinanciering tot uitvoering kunnen worden gebracht. Deze werkwijze heeft bij alle partijen een omslag gevraagd in de benadering van overwegen, waarbij gezamenlijk een probleemanalyse wordt gemaakt en oplossingen niet slechts in grote (dure) infrastructurele maatregelen worden gezocht. Bij voorkeur worden generieke maatregelen vastgesteld, die leiden tot een verbetering van de veiligheid en doorstroming op zoveel mogelijk overwegen. Een voorbeeld hiervan is het pakket aan maatregelen om de dichtligtijden van overwegen te verkorten. Het LVO is inmiddels op stoom en loopt tot en met 2028, waarbij het kabinet gedurende deze periode € 193 mln investeert. Naar verwachting zal het budget omstreeks 2020 volledig zijn belegd. Daar staat tegenover dat de bereidheid bij decentrale overheden om hun deel bij te dragen aan maatregelen ten behoeve van de overwegveiligheid steeds verder toeneemt.

Het programma NABO werkt volgens dezelfde uitgangspunten. Binnen dit programma wordt de komende jaren € 10 mln. geïnvesteerd in gebiedsgerichte opgaven en de ontwikkeling van innovatieve (en kosteneffectieve) maatregelen. Deze innovatieve maatregelen kunnen de mogelijkheden van ProRail om de veiligheid op en rond overwegen te verbeteren, vergroten. Regionale projecten vragen in toenemende mate om uitbreiding van het arsenaal oplossingen naast het opheffen of beveiligen van overwegen, of het ongelijkvloers maken ervan.

⁸ Met uitzondering van die gevallen waarbij de overwegveiligheid in totaal toeneemt.

⁹ Beantwoording vragen van Tweede Kamerleden Bruins c.s. d.d. 1 maart 2016, Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 1675

Nieuwe standaardaanpak

Deze aanpak van overwegen wordt de komende jaren voortgezet en voortaan als standaard gebruikt. ProRail is op grond van het verbeterprogramma uit de beheerconcessie gevraagd deze nieuwe standaard voor het overwegenbeleid verder toe te passen voor alle nieuwe voorgenomen aanpassingen van overwegen. Hierbij wordt dus uitgegaan van een integrale benadering vanuit spoor én weg in een bredere ruimtelijke context, cofinanciering met regiopartijen en inzet op de meest kosteneffectieve maatregelen. ProRail voert in nauw overleg met IenM vanaf medio 2016 regie ten aanzien van afstemming met de regionale partners, de gebiedsgerichte aanpak en het ontwikkelen, vormgeven en uitvoeren van maatregelenpakketten en innovatieve maatregelen.

Acties:

- Voortzetten van de lopende programma's LVO en NABO.
- Toepassing van de nieuwe standaardaanpak overwegen bij de aanpassing van alle overwegen in beheer bij ProRail.
- In 2016 vaststellen van een kader voor uitvoering van de overwegenprogramma's en de nieuwe standaardaanpak overwegen tussen opdrachtgever IenM en ProRail.
- In 2016 met ProRail en de recreatieve belangenorganisaties komen tot een aanscherping van de procedure over een zorgvuldige en transparante afweging tussen recreatie en veiligheidsbelangen bij wijzigingen van overwegen.
- Het 'Nee, tenzij'-principe uit de Derde Kadernota concretiseren en waar nodig meer afdwingbaar maken. Hiertoe wordt in 2016 een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden en bevoegdheden om hierop te handhaven.

Suicidepreventie

Terugblik

Ruim tien jaar geleden is gestart met het onderzoeken en uitvoeren van mogelijke maatregelen om suicides, waaronder suicides op het spoor, te beperken en te voorkomen. In 2005 is gezamenlijk door ProRail, NS, VU Amsterdam, GGZ Eindhoven en de Ivonne van de Ven Stichting een pilot 'suicidepreventie op het spoor' uitgevoerd, waarbij specifieke maatregelen op risicolocaties langs het spoor zijn getroffen. Deze pilot is in 2007 gevolgd door het programma 'Derdenstoringen' waarvoor hekwerken en camera's langs het spoor zijn geplaatst. Zowel de pilot als het programma

'Derdenstoringen' hebben aangetoond dat met een gerichte aanpak resultaten zijn te behalen. Naar aanleiding van de pilot en de maatregelen in latere jaren, is in de Derde Kadernota Railveiligheid een programma 'suicidepreventie op het spoor' aangekondigd. In opdracht van IenM heeft ProRail een programmaplan 'Preventie Spoor-suicide 2010-2015' opgesteld. Mede omdat het landelijke suïcidecijfer bleef stijgen, heeft VWS samen met IenM in 2014 een 'Landelijke agenda suicidepreventie' gepresenteerd. Deze landelijke agenda kent een geïntegreerde brede aanpak van suicidepreventie, waarbij de regierol bij VWS ligt. Voor suicidepreventie op het spoor ligt de beleidsverantwoordelijkheid bij IenM.

Impact van suicide op het spoor

Jaarlijks:

- ca 200 suicides met dodelijke afloop
- ca 50 suicide-incidenten met zwaar of licht letsel of suïcidepogingen die zijn voorkomen door een interventie
- ca. 600 tot 800 meldingen van mogelijk suïcidale personen langs het spoor of op het station
- Ca. 1 mln. verstoorde reizen per jaar

Het aantal suicides op het spoor is ongeveer 11% van het landelijke totaal aantal suicides. In 2014 waren er 1839 gevallen van suicide, waarvan 192 op het spoor. In 2015 is sprake van 223^{10,11} suicides op het spoor.

Voorkomen van suicide is niet altijd mogelijk. Het spoor kan in verband met het semi-open karakter niet in zijn geheel worden afgesloten voor onbevoegden. Uit een evaluatie van het programma door ProRail blijkt dat het treffen van afschermingsmaatregelen op risicolocaties het aantal suicides op die plekken wel kan beperken.

¹⁰ De exacte oorzaak van deze stijging is lastig te bepalen. In 2015 is relatief veel media aandacht geweest voor dit onderwerp. Uit onderzoek is gebleken dat berichtgeving in de media kan aanzetten tot het plegen van suicide.

¹¹ Aantal suicides op het spoor in 2015 zoals opgenomen in het jaarverslag van ProRail (10 mei 2016, Kst. II 29984, nr. 667). De ILT zal in het NSA-jaarverslag over 2015 het aantal suicides en pogingen nader beschrijven, bijvoorbeeld in relatie tot suïdecijfers in andere Europese landen.

Nieuw programma suïcidepreventie en -afhandeling

ProRail is eind 2015 gevraagd om een voorstel te doen voor een nieuw programma voor preventie en afhandeling van suïcides op het spoor. Hierbij is het van belang de scope te verbreden door ook de vervoerders erbij te betrekken. Bij de afhandeling kunnen daarnaast gezamenlijke maatregelen van ProRail en de vervoerders helpen om de hersteltijd na een dergelijke verstoring te verkorten en daarmee de betrouwbaarheid van het treinverkeer te vergroten. Het streven is de huidige hersteltijd van 2,5 uur te halveren. IenM zal bij politie en justitie aandacht (blijven) vragen voor de wenselijke verkorting van de afhandeltijd. Hierbij is het van belang dat de zorgvuldigheid van noodzakelijk justitieel onderzoek niet in het gedrang komt. Daarnaast kan het programma bijdragen aan het behalen van het door VWS vastgestelde streefcijfer van een reductie van het aantal suïcides met 1% per jaar. Het nieuwe programma zal zich richten op het versterken van preventie om het aandeel suïcides op het spoor verder terug te dringen en op acties om de afhandeling van een incident te versnellen en te verbeteren. Bijvoorbeeld door:

- Samenwerking met partijen binnen de 'Landelijke agenda suïcidepreventie', waaronder 113Online, GGD en GGZ instellingen. Daarnaast door samenwerking met andere partijen als gemeenten, politie, brandweer en OM;
- Gatekeepertrainingen aan mensen werkzaam in de spooromgeving;
- Maatregelen die de toegang tot het spoor op risicolocaties beperken. Zoals het plaatsen van hekken langs het spoor, schrikverlichting en 'anti-loopmatten';
- Een gezamenlijk aanpak ten aanzien van communicatie en landelijke preventiemaatregelen;
- Onderzoek en kennisontwikkeling (ook internationaal);
- Versnelling en verbetering van afhandeling van incidenten door bijvoorbeeld afspraken over reiniging en afhandeling politieonderzoek. Daarbij zullen ook maatregelen, zoals frontcamera's op treinen voor het verkorten van de afhandeltijd van het politieonderzoek, een rol spelen.

Actie:

In 2016 vaststellen van een nieuw meerjarig programma suïcidepreventie en -afhandeling met daarin maatregelen voor de periode tot en met 2020.

Externe veiligheid

Het beleid ten aanzien van externe veiligheid richt zich op het reguleren van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en het uniformeren van het veiligheidsniveau op sporemlacements. Het doel is om de risico's voor omwonenden en reizigers zo beperkt mogelijk te houden.

Vervoer van gevaarlijke stoffen

Zowel op internationaal als nationaal niveau worden strenge eisen gesteld aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast leggen de spoorbedrijven zichzelf voorschriften op om de risico's zoveel mogelijk te beheersen. Voor gevaarlijke stoffen is er op grond van het RID¹² een wettelijke verplichting tot het geven van informatie over gevaarlijke stoffen. De afzender, vervoerder en infrastructuurbeheerder hebben elk een verplichting tot het aanleveren van informatie over treinen en losse wagens met gevaarlijke stoffen op emplacements. De ILT handhaaft de naleving hiervan en rapporteert hierover op basis van inspectieresultaten. De spoorsector heeft gezamenlijk besloten om voor deze registratie het Wagenlading Informatiesysteem (WLIS) te gebruiken. Uit recente inspectieresultaten blijkt dat de naleving van de registratie op dit moment ver onder de maat is en dat er maatregelen genomen moeten worden om deze te verbeteren. Er zijn afspraken met de sector gemaakt ter verbetering van hun prestaties¹³. De ILT zal haar handhavingsactiviteiten intensiveren en hierover voor de periode 2016-2018 in het jaarverslag rapporteren. Daarnaast werkt ProRail aan systeemtechnische verbeteringen en voert ook haar eigen handhavingsactiviteiten op.

Sinds 1 april 2015 is de Wet Basisnet van kracht. Basisnet heeft als doel een evenwicht voor de lange termijn te creëren tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de bebouwde omgeving en de veiligheid van mensen die wonen of verblijven dicht in de buurt van de infrastructuur waar dit vervoer plaatsvindt. De wet stelt eisen aan het vaststellen en beheersen van de risico's voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. IenM zal erop toezien dat de risico-plafonds uit de wet Basisnet, in samenwerking met de sector, worden nageleefd. Recent is gebleken dat op een aantal routes binnen Basisnet plafonds zijn overschreden. Naar aanleiding hiervan wordt in overleg met de sector op dit moment gekeken naar de oorzaken en de oplossingen hiervoor. Daarvoor zal in eerste instantie gekeken worden naar de optimalisatie van het gebruik van het gehele beschikbare spoornetwerk.

¹² Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses.

¹³ TK 2015 – 2016, 30373, nr. 60

Acties

- **Conform aanbeveling van de OvV t.a.v. het ongeval Tilburg op 6 maart 2015 in internationaal verband inzetten op aanscherping van het RID t.a.v. de eis dat zich in de laatste wagen van een trein geen gevaarlijke stof mag bevinden en overbufferingsbeveiliging voor niet-toxische gevaarlijke stoffen. Daarop vooruitlopend in nationaal verband trachten te komen tot een convent over vrijwillige invoering van deze afspraken met de sector.**
- **In nauwe samenwerking met de spoorsector komen tot maatregelen om het functioneren en het gebruik van WLIS te verbeteren.**
- **Via inspectierapporten van de ILT en ProRail sturen op naleving van de wettelijke verplichting tot registratie van gevaarlijke stoffen.**
- **In overleg met de sector analyseren van de oorzaken van overschrijdingen van Basisnet en het maken van afspraken over oplossingen hiervoor.**

Landelijke afspraken veiligheid en geluid spooremlacements

Spooremlacements zijn complexe locaties waar veel verschillende activiteiten worden uitgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld om aankomst en vertrek van treinen, het wisselen van locomotieven, parkeren van treinen, en samenstellen en splitsen tot aan doorgaand vervoer. In de huidige situatie zijn spooremlacements door het lokale bevoegd gezag als inrichting vergund. De eisen die in deze vergunningen worden gesteld verschillen onderling t.a.v. voorschriften, maatregelen en voorzieningen. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over de reikwijdte van bepaalde activiteiten. In verband hiermee zijn er verschillende procedures gevoerd bij zowel de bestuursrechter als de strafrechter. Daarom is door IenM besloten om een landelijk project te starten om te komen tot heldere, uniforme, robuuste en kosteneffectieve afspraken over de eisen die op emplacements worden gesteld aan veiligheid en geluid. In dit traject wordt samengewerkt met gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, brandweer Nederland, vervoerders, brancheorganisaties en ProRail.

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Uniformiteit: generieke afspraken die tot stand komen via expertsessies en worden vastgelegd op landelijk niveau dragen bij aan de veiligheid. Maatwerk is in uitzonderlijke situaties mogelijk.
- Transparantie: uitlegbaarheid van en eenvoud in de eisen die gesteld worden aan emplacements.

- Integraliteit: er wordt geen onderscheid meer gemaakt in doorgaand vervoer of vervoer uitsluitend op en rond emplacements (verschillende soorten activiteiten).
- Robuustheid: het niveau van de voorzieningen en maatregelen sluit aan op de prognoses zoals die zijn gehanteerd bij de Wet basisnet vervoer gevaarlijke stoffen.
- Haalbaarheid en betaalbaarheid: de maatregelenpakketten dienen haalbaar en betaalbaar te zijn. Daartoe wordt een kosteneffectiviteitsanalyse uitgevoerd, waarbij ook een vergelijking wordt gemaakt met het huidige voorzieningenniveau op spooremlacements.

De aanpak volgt dus de lijn 'gelijke monniken, gelijke kappen'. De spooremlacements worden voor wat betreft het voorzieningenniveau ingedeeld in categorieën, waardoor het mogelijk is om te komen tot een pakket aan uniforme voorzieningen ten behoeve van preventie en incidentbestrijding. Bij de onderlinge vergelijkbaarheid speelt een aantal kenmerken een rol. Het gaat daarbij onder andere om de ligging van het emplacement (hoge of lage bevolkingsdichtheid) en het gebruik (de kans op een incident als gevolg van de aard en omvang van de activiteiten).

Deze aanpak creëert duidelijkheid voor alle betrokken partijen:

- De omgeving weet met welke risico's rekening moet worden gehouden;
- De hulpdiensten weten welke voorzieningen er zijn/zij mogen verwachten en hoe zij kunnen optreden;
- De vervoerders en verladers weten wat kan, mag en moet;
- De infrastructuurbeheerder weet welke voorzieningen getroffen moeten worden en kan daar, i.o.m. IenM, een investeringsprogramma voor opstellen;
- Er is eenduidig en transparant toezicht mogelijk.

Actie:

Op basis van het advies van het landelijk project 'uniformering veiligheidsmaatregelen emplacements' (najaar 2016) over de voorzieningenniveaus bezien hoe deze afspraken (wettelijk) kunnen worden verankerd.

Veilig werken



Voor veilig werken wordt ingezet op het verbeteren van de sociale veiligheid, onder andere ter voorkoming van agressie tegen spoorpersoneel.

Bij een veilig spoorstelsel hoort ook de borging van de (arbeids)veiligheid van het spoorpersoneel. Aandacht voor de veiligheidscultuur en veiligheidsmanagement is daarbij van groot belang. Het personeel van de spoorbedrijven dient goed opgeleid en vakbekwaam te zijn. De spoorbedrijven, opleidingsinstituten en de Stichting Veiligheid & Vakmanschap Railvervoer (VVRV) geven hieraan invulling. De ILT ziet hierop toe. Het veilig uitvoeren van aanleg en beheer van infrastructuur vraagt blijvende aandacht.

Daarvoor gelden strenge normen die veelal zijn vastgelegd in veiligheidsregels voor de sector, bijvoorbeeld in het Normenkader Veilig Werken. Dit normenkader is tot stand gekomen via de stichting RailAlert, waarin alle belanghebbende partijen participeren. IenM heeft geen rol bij het opstellen van de normen. ProRail vervult hierbij een spilfunctie. De ILT handhaaft, op verzoek van de Inspectie SZW, de naleving van deze normen. Jaarlijks bespreken zij met ProRail en RailAlert de ontwikkelingen op het gebied van spoorveiligheid, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van spoor-

werkzaamheden¹⁴. Vanwege de toegenomen intensiteit van het treinverkeer is het steeds meer van belang dat een zorgvuldige en transparante afweging wordt gemaakt tussen bijvoorbeeld de beschikbaarheid van de infrastructuur en de veiligheidsnormen die van toepassing zijn bij werkzaamheden.

De vervoerders hebben elk een zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van het personeel. Vanwege de maatschappelijke impact van agressie tegen spoorpersoneel ondersteunt IenM de spoorsector ten aanzien van maatregelen ter vergroting van de sociale veiligheid, met als doel dat het spoorpersoneel veilig is en zich veilig voelt in de trein en op het station.

¹⁴ <https://www.ilent.nl/actueel/ilt-constateert-overtredingen-bij-een-derde-v.aspx>

Sociale Veiligheid

Agressie in het OV is een maatschappelijk probleem. IenM werkt samen met VenJ en OV-partijen aan een integrale aanpak hiervan. Een intensieve daderaanpak staat hierbij centraal (High Impact Crime (HIC) aanpak). Doel is het gericht aansluiten van acties en maatregelen op (potentiële) daders.

In 2015 is een maatregelenpakket sociale veiligheid afgesproken tussen IenM, VenJ, BZK, NS, ProRail, de OR van NS en spoorvakbonden. Het gaat om acht maatregelen voor aanpak van agressie bij NS. Dit maatregelenpakket wordt geëvalueerd om te bekijken welke effecten de maatregelen hebben op de sociale veiligheid. Daar bovenop heeft IenM in 2016 € 10 mln. aan NS beschikbaar gesteld voor extra maatregelen. Deze extra maatregelen zijn met name bedoeld voor de inzet van flexibele veiligheidsteams bij NS en moeten bijdragen aan de veiligheid van NS personeel en andere medewerkers in het Openbaar Vervoer en van de reizigers.

Sociale veiligheid gaat over het waarborgen van de veiligheid voor reizigers en personeel in de treinen en op de stations. Het klantoordeel sociale veiligheid is goed, 80% van de reizigers geeft een cijfer 7 of hoger. Helaas gebeuren er met regelmaat incidenten tegen personeel: variërend van spugen tot lichte agressie tot zware mishandeling. Doel is de veiligheidsbeleving van reizigers en personeel te vergroten en het aantal en de ernst van de incidenten van agressie terug te dringen. IenM faciliteert, stimuleert en monitort dat NS als vervoerder zijn verantwoordelijkheid neemt voor het borgen van de veiligheid van personeel en reizigers in treinen.

Acties:

- **Samen met VenJ en met alle betrokken partijen werken aan een integrale aanpak van de veiligheidsproblematiek.**
- **Toetsen van de inzet van NS en ProRail t.a.v. sociale veiligheid in het kader van de concessie-eisen.**
- **Uitvoering maatregelenpakket sociale veiligheid uit maart 2015 (IenM, VenJ, BZK, NS, ProRail en vakbonden): 8 maatregelen inzake de aanpak van agressie bij NS (deze maatregelen hebben deels breder effect in de OV-keten) en maatregelen voor de inzet van flexibele veiligheidsteams bij NS.**
- **Agenderen van de sociale veiligheidsaanpak op het spoor op de OV- en spoortafels.**

Overkoepelende thema's

Vernieuwing NSA-Jaarverslag

De nationale indicatoren uit de Derde Kadernota railveiligheid zijn in het geactualiseerde sturingskader losgelaten als norm voor beleidssturing, omdat deze te beperkt inzicht geven in de ontwikkeling van onderliggende risicofactoren. De ILT zal in het vernieuwde NSA-jaarverslag meer aandacht besteden aan deze risicofactoren, mede op basis van de analyse van incidenten en bijna-incidenten. Hiermee wordt de informatiewaarde van de jaarverslagen vergroot en ontstaat er een directere relatie tussen de bevindingen van de ILT en de beleidsontwikkeling. Dit vergroot de flexibiliteit om in te spelen op actuele ontwikkelingen. In navolgend overzicht zijn de indicatoren opgenomen waarover de ILT in het hoofddeel van het NSA-jaarverslag, voorzien van een analyse van de achterliggende veiligheidsrisico's, zal rapporteren.

| Onderwerp | Indicator |
|-------------------------------------|---|
| Veiligheidsrisico treinreizigers | SGEL ¹⁵ onder reizigers/jaar/mld. reizigerkm's |
| (Mogelijke) ongevallen met treinen | Aantal ongevallen/mln. treinkm's |
| | Aantal treinbotsingen/mln. treinkm's |
| | Aantal ontsporingen/mln. treinkm's |
| | Aantal STS-passages |
| Veiligheidsrisico spoorpersoneel | SGEL onder spoorpersoneel/jaar/mld. treinkm's |
| Veiligheidsrisico overweggebruikers | SGEL onder overweggebruikers/jaar, mld. treinkm's |
| Suïcides | Aantal spoor-suïcides |

¹⁵ Slachtoffers en Gewogen Ernstige Letsels: dit is een kwantificering van de gevolgen van ernstige ongevallen met doden en ernstige letsels, waarbij 1 ernstig letsel statistisch gelijk is aan 0,1 overledene. Zie onder andere beschikking 2009/460/EG betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden om te beoordelen of voldaan is aan de veiligheidsdoelen.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om jaarlijks te overwegen informatie-indicatoren toe te voegen aan het NSA-jaarverslag, zodat de ontwikkeling van bepaalde risicofactoren voor een aantal jaren kan worden gevolgd. Tot slot zal de STS-jaarrapportage niet meer als separaat rapport aan uw Kamer worden toegezonden, maar onderdeel uitmaken van het NSA-jaarverslag. Dit biedt de ILT gelegenheid om haar bevindingen te presenteren als integraal onderdeel van haar oordeel over de staat van de spoorwegveiligheid in het algemeen.

Regelgeving

In de afgelopen decennia zijn met de drie Spoorwegpakketten belangrijke stappen gezet in de Europese harmonisatie van regelgeving. Op nationaal niveau worden op verschillende aspecten verdere aanvullende eisen gesteld. Zowel de Europese als nationale regelgeving richt zich tot de lidstaat, de beheerder, de vervoerders, de veiligheidsinstantie en het spoorpersoneel. De Europese component bestaat voornamelijk uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn¹⁶, de machinistenrichtlijn¹⁷ en de interoperabiliteitsrichtlijn¹⁸. Deze richtlijnen worden uitgewerkt door onderliggende verordeningen, zoals veel van de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's), en verordeningen over gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en –methoden. De nationale regelgeving bestaat uit de Spoorwegwet en diverse onderliggende regelingen, met daarin veelal een nadere uitwerking van het Europese kader. Daarnaast zijn er in de spoorsector nog aanvullende veiligheidsregels, zoals het Normenkader Veilig Werken.

Met het aankomende Vierde Spoorwegpakket wordt de Europese harmonisatie doorgezet. Als onderdeel hiervan verandert bijvoorbeeld de systematiek van voertuigtoelating: de vergunningverlening van spoorvoertuigen die in meerdere landen worden toegelaten verschuift van de ILT naar de ERA. De ILT en de ERA zullen hiertoe tot een samenwerkingsovereenkomst moeten komen. De inwerkingtreding van de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket is voorzien in 2019. De Nederlandse regelgeving zal hierop tijdig worden aangepast, waarbij op een aantal aspecten (zoals de erkenning van keuringsinstanties) het kabinetsstandpunt n.a.v.

de Fyra-enquête¹⁹ leidend is. In Europees verband wordt ingezet op het opvolgen van de lessen van de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra bij de keuzes die in de implementatie gemaakt worden.

Aansluiting tussen Europese en nationale regelgeving

Mede door de verdere doorontwikkeling van Europese regelgeving sluiten het Nederlandse en Europese regelgevingskader niet volledig op elkaar aan. Dit kan leiden tot interpretatieverschillen en onduidelijkheid in de spoorwegsector. In de afgelopen jaren is met het programma CIREs²⁰ een eerste stap gezet om deze aansluiting te verbeteren. CIREs is hierin waardevol gebleken, maar vervolgstappen zijn nodig. Dit wordt ook in een recent advies door de Raad van State onderschreven: de Afdeling adviseert “nader te bezien of de Spoorwegwetgeving bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar”²¹. Daarom is er een verkenning gestart naar de mogelijkheden om de Spoorwegwetgeving hierop aan te passen en tegelijkertijd te moderniseren. Hierin wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheden om aansluiting te zoeken bij het meer risicogericht sturen op veiligheid en wordt onderzocht of bepaalde regels overbodig zijn en kunnen worden geschrapt. Ook de uitrol van ERTMS in Nederland kan aanleiding zijn om regelgeving aan te passen.

Op het gebied van technische regelgeving hebben sinds het verschijnen van de Derde Kadernota Railveiligheid veel wijzigingen plaatsgevonden. Het stelsel van TSI's is per 2015 nagenoeg ingevuld. De TSI's behoeven nog wel nadere implementatie. Met ProRail wordt afgesproken een sectorbreed platform te organiseren, waarin technische kennis uit de spoorsector wordt samengebracht. De wijze van implementatie is immers cruciaal voor het materiële effect van het stellen van regels. Bovendien kan dit platform, naast de signalen die de ILT vanuit handhavingsperspectief afgeeft, een belangrijke bron van informatie zijn voor het verder optimaliseren van de regelgeving.

¹⁶ Richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PbEU 2004, L 64).

¹⁷ Richtlijn 2007/59/EG inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU 2007, L 315).

¹⁸ Richtlijn 2008/57/EG betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (herschikking) (PbEU 2008, L 191).

¹⁹ TK 2015 – 2016, 33678, nr. 16

²⁰ Coördinatie Implementatie Regelgeving Evaluatie Spoorwetgeving

²¹ TK 2015 – 2016, 34474, nr. 14

Acties:

- **Implementeren van het Vierde Spoorwegpakket in Nederlandse regelgeving (uiterlijk in 2019). Hiertoe behoren ook het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst tussen de ILT en de ERA en het opvolgen van de lessen van de Fyra-enquête in internationaal verband.**
- **Inventariseren wat de mogelijkheden zijn tot modernisering van de Spoorwegwetgeving, ten einde deze beter te laten aansluiten op de Europese regelgeving.**
- **Oprichten van een sectorbreed gebruikersplatform over technische regels.**
- **Stimuleren van het vergroten van de bekendheid van wet- en regelgeving via betere informatievoorziening (bijv. een website).**

Kennisinfrastructuur

Uit de tussentijdse evaluatie van de Derde Kadenota Railveiligheid is gebleken dat diverse partijen in de spoorsector behoefte hebben aan een gebundelde kennisfunctie ten aanzien van railveiligheid. In overleg met de sector en het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM) wordt in kaart gebracht hoe de kennisinfrastructuur op het gebied van spoorveiligheid functioneert, welke kennisbehoefte er leeft binnen de sector en op welke wijze de kennisfunctie binnen de sector verder zou kunnen worden versterkt. Het kan dan gaan om onafhankelijke kennisontwikkeling en vergroting van het lerend vermogen, structurele kennisborging en de integratie van verschillende kennisthema's.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

Juni 2016