



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

De stand van zaken van de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2023



Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

De stand van zaken van de opvolging van aanbevelingen bij
spoorwegongevallen, rapportage 2023.

Datum 30 april 2024

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon	088 489 00 00
Website	www.ilent.nl
Twitter/Instagram	@inspectieLenT

Inhoud

Colofon 3

Samenvatting 5

1 Inleiding 6

1.1 Waarom deze jaarrapportage? 6

1.2 Het gevolgde proces 6

2 Dalfsen (2016) 7

2.1 Instructie naar overweggebruikers blijft nodig 7

Bijlage A Taak en rol inspectie 9

Bijlage B Aanbevelingen: aanrijding Dalfsen (2016) 10

Samenvatting

Dit is de 7^e jaarrapportage waarin de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) rapporteert over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Deze rapportage gaat in op de nog openstaande aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van de aanrijding van een hoogwerker op een overweg bij Dalfsen in 2016

Deze rapportage gaat alleen over aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van spoorwegongevallen die gericht zijn aan niet-bestuursorganen.

Conclusie

Ten opzichte van de 6^{de} monitor rapportage over 2022 resteert nog de opvolging van 1 aanbeveling.

- Aanbeveling 3 (Dalfsen, 2016) - Instructies voor overweggebruikers in uitzonderlijke situaties: ProRail heeft in het verleden onvoldoende kunnen aantonen dat de procedure bijzondere oversteek voldoende effectief is. De inspectie is daarom van mening dat ProRail een adequate risicobeoordeling moet uitvoeren van deze beheersmaatregel. Hiermee kan ProRail aantonen of deze maatregel de risico's voldoende beheerst of dat er meer maatregelen noodzakelijk zijn om het risico weg te nemen.

De inspectie ziet nog onvoldoende opvolging van aanbeveling 3 en zal deze aanbeveling in 2024 blijven monitoren vanuit haar reguliere toezicht.

1 Inleiding

1.1 **Waarom deze jaarrapportage?**

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de inspectie) monitort de uitvoering van aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: de Onderzoeksraad).

De inspectie rapporteert jaarlijks aan de Onderzoeksraad over de opvolging van deze aanbevelingen. Dit is een wettelijke taak van de inspectie¹. In deze rapportage staan alleen de aanbevelingen die te maken hebben met spoorincidenten en gericht zijn aan niet-bestuursorganen. De inspectie bracht 6 eerdere jaarrapportages uit².

Deze jaarrapportage gaat in op 1 spoorwegongeval. De Onderzoeksraad onderzocht dit incident en publiceerde haar rapport. De inspectie heeft een half jaar na publicatie van het rapport, doormiddel van jaarrapportages aan de Onderzoeksraad gerapporteerd op welke wijze de organisaties uitvoering geven aan de aanbevelingen. Deze aanbevelingen staan in Bijlage B.

1.2 **Het gevolgde proces**

Met de vorige jaarrapportages is de monitoring van meerdere aanbevelingen afgesloten. Voor zover relevant kunnen de maatregelen onderdeel zijn van reguliere inspecties en audits bij de spoorwegondernemingen en ProRail.

Net zoals voorgaande jaren voert de inspectie gesprekken met de betrokken organisaties om de voortgang van de nog te monitoren aanbevelingen te volgen. Hierbij bestudeert en beoordeelt de inspectie documenten.

Het volgende hoofdstuk beschrijft de nog actief te monitoren aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Daarin staat een korte beschrijving van de opvolging en het beeld dat de inspectie hiervan heeft.

¹ Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid, artikel 11d:

1. Indien de raad naar aanleiding van een onderzoek naar een voorval in verband met een spoorweg een aanbeveling doet, richt hij deze tot de Nederlandse spoorwegveiligheidsinstantie, en, als de aard van de aanbeveling dat vereist, tot andere bestuursorganen of tot andere lidstaten.
2. De Nederlandse spoorwegveiligheidsinstantie en de in het eerste lid bedoelde andere bestuursorganen alsmede andere lidstaten tot welke de aanbevelingen zijn gericht, laten de raad ten minste eenmaal per jaar weten welke maatregelen zij naar aanleiding van de aanbeveling hebben genomen of nog zullen nemen.

² Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2017. ILT, 20 maart 2018.

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2018. ILT, 1 maart 2019.

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2019. ILT, 1 april 2020.

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2020. ILT, 1 april 2021.

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2021. ILT, 4 april 2022

Monitoring van uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken over de opvolging van aanbevelingen bij spoorwegongevallen, rapportage 2022. ILT, 31 maart 2022

2 Dalfsen (2016)

Dit hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad van de aanrijding van een hoogwerker door een trein bij Dalfsen in 2016 (Bijlage B)³. Bij deze aanrijding rijdt een reizigerstrein van Arriva op een overweg een hoogwerker aan. De trein ontspoord en komt op zijn kant tot stilstand. De machinist van de trein overlijdt ter plaatse en 6 reizigers raken gewond.

2.1 Instructie naar overweggebruikers blijft nodig

Aanbeveling 3. Instructies voor overweggebruikers in uitzonderlijke situaties (ProRail)

- a. Maak aan overweggebruikers duidelijk, bij voorkeur bij de overweg zelf, in welke situaties het voor hen noodzakelijk is contact op te nemen met ProRail om veilig de spoorweg over te kunnen steken.
- b. Richt een procedure in, eventueel ondersteund door technische hulpmiddelen, om overweggebruikers in bijzondere situaties adequaat en efficiënt te informeren wanneer zij binnen een redelijke termijn veilig de spoorweg over kunnen steken.

Wat houdt aanbeveling 3 in?

De aanbeveling bestaat uit 2 delen:

- a. ProRail moet aan iedereen die een overweg kruist inzichtelijk maken wanneer ze contact moeten opnemen met ProRail;
- b. ProRail moet een procedure inrichten om in bijzondere situaties een oversteek mogelijk te maken.

Wat verwacht de inspectie?

De inspectie verwacht dat ProRail passende maatregelen neemt, zodat een gebruiker van een overweg zich tijdig realiseert dat de oversteek van de overweg, voor die specifieke omstandigheden, bijzondere risico's kent. Om deze passende maatregelen te faciliteren, zal ProRail een proces moeten inrichten waarbij ze binnen een acceptabele termijn de oversteek mogelijk maakt.

Wat heeft ProRail gedaan

ProRail heeft een aantal jaren geleden het proces voor *Bijzondere oversteek*⁴ ingericht. Interne procedures rond de bijzondere oversteek zijn herzien om dit proces beter in de bedrijfsvoering in te bedden. ProRail informeert overweggebruikers over deze procedure met stickers op de paal van de overwegbomen (Figuur 1).

³ Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfsen. OvV, 13 december 2016.

⁴ www.prorail.nl/omwonenden/bijzondere-oversteek, www.prorail.nl/omwonenden/nieuws/exceptioneel-transport-zo-passeer-je-veilig-een-overweg, digitale wegenkaart ontheffingen dwo.rdw.nl/ConsultRestrictions/ViewRestrictions



Figuur 1: Voorbeeld van sticker die overweggebruikers informeert over een bijzondere oversteek.

De afgelopen jaren is de inspectie kritisch geweest over de effectiviteit en attentiewaarde van de procedure bijzondere oversteek. De inspectie heeft er daarom voor gekozen om in 2023 de opvolging van de aanbeveling mee te nemen in haar reguliere toezicht. Op deze manier kan de inspectie effectiever verandering stimuleren en druk uitoefenen. Het primaire doel van de inspectie was hierbij dat ProRail in staat is om, op basis van een adequate risicobeoordelingsmethode, de overwegenproblematiek aan te pakken. De risicobeoordelingsmethode kan potentieel gebruikt worden om een betere onderbouwing te geven van de effectiviteit en attentiewaarde van de procedure bijzondere oversteek.

Conclusie van de inspectie

ProRail heeft in het verleden onvoldoende kunnen aantonen dat de procedure Bijzondere oversteek voldoende effectief is. ProRail is van mening dat de procedure voldoende robuust is. De inspectie is daarom van mening dat ProRail een adequate risicobeoordeling moet uitvoeren van deze beheersmaatregel. Hiermee kan ProRail aantonen of de risico's voldoende beheerst worden of dat er meer beheersmaatregelen noodzakelijk zijn om de risico's weg te nemen.

De inspectie zal de opvolging van deze aanbeveling blijven monitoren.

Bijlage A Taak en rol inspectie

De Inspectie Leefomgeving en Transport is aangewezen⁵ als veiligheidsinstantie in de zin van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn⁶. Dat betekent onder meer dat de inspectie verschillende vergunningen verleent en de regelgeving voor veiligheid handhaaft, inclusief de nationale veiligheidsvoorschriften.

Rol van de inspectie bij het monitoren aanbevelingen Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad kan met een onderzoeksrapport aanbevelingen geven. De inspectie heeft vanuit de Spoorwegveiligheidsrichtlijn⁷ voor onderzoeken die betrekking hebben op ongevallen op het spoor de wettelijke taak om deze aanbevelingen van de Onderzoeksraad te volgen⁸.

Bij niet-bestuursorganen gaat de inspectie bij de betreffende organisaties na welke maatregelen zij vanwege de aanbeveling neemt of gaat nemen. De inspectie beschikt niet over bijzondere bevoegdheden om opvolging van aanbevelingen af te dwingen.

De inspectie zal de opvolging van de aanbevelingen beoordelen en daarover rapporteren aan de Onderzoeksraad. De eerste rapportage hierover is een half jaar na het uitkomen van een rapport van de Onderzoeksraad. Vervolgens volgt jaarlijks een voortgangsrapportage, zoals deze jaarrapportage.

⁵ Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 13 december 2011, nr. IENM/IVW-2011/14993, houdende de instelling van de Inspectie Leefomgeving en Transport (Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport).

⁶ Richtlijn 2004/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn).

⁷ Richtlijn 2004/49/EG, artikel 25 2^e en 3^e lid.

⁸ Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid (Stb 2015, 470), artikel 11d.

Bijlage B Aanbevelingen: aanrijding Dalfsen (2016)

Incident

Op dinsdag 23 februari 2016 heeft om 8:48 uur reizigerstrein 13819 van Arriva een aanrijding met een hoogwerker op overweg 'Het Lageveld' te Dalfsen. De trein ontspoord en komt op zijn kant tot stilstand. De machinist van de trein overlijdt ter plaatse en 6 reizigers raken gewond.

Aanbevelingen

Op 13 december 2016 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid het volgende onderzoeksrapport gepubliceerd: Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfsen. De aanbevelingen 2 t/m 5 zijn – volgens het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid – ook gericht aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. De inspectie zal de opvolging van deze aanbevelingen door de betreffende organisaties beoordelen. Zij zal daarover rapporteren aan de Onderzoeksraad. Voor de aanbevelingen 1 en 6 geldt volgens hetzelfde besluit, dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Onderzoeksraad rechtstreeks informeert over de opvolging. Hieronder staan de aanbevelingen 2 t/m 5.

Aanbeveling 2. Risicobeheersing bij oversteken spoorwegovergang met bijzonder voertuig

Bij het oversteken van een spoorwegovergang met een bijzonder voertuig (zoals hoogwerkers, grondverzetmachines en dergelijke) is extra aandacht nodig voor de vraag of met het voertuig een overweg mag worden overgestoken en zo ja, hoe de oversteek tijdig kan worden afgerond. Om te bevorderen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, doet de Raad de volgende aanbeveling:

Aan de **brancheorganisaties IPAF, Cumela Nederland en VVT**:⁹

Bewerkstellig dat bedrijven en bedienaars die werken met bijzondere voertuigen (zoals hoogwerkers en grondverzetmachines) zich bewust zijn van de regels en risico's die verbonden zijn aan het oversteken van een overweg en bevorder dat zij die ook betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van hun werkzaamheden. Wijs daar bijvoorbeeld op in opleidingen, nieuwsbrieven, verhuurcontracten, et cetera.

Aanbeveling 3. Instructies voor overweggebruikers in uitzonderlijke situaties

In sommige situaties kunnen overweggebruikers niet zelfstandig beoordelen of zij voldoende tijd hebben om veilig te kunnen oversteken. Het kan gaan om bijzondere voertuigen, maar ook om bijzondere situaties, zoals slechte zichtomstandigheden bij onbeveiligde overwegen. In dergelijke gevallen hebben de overweggebruikers betrouwbare informatie nodig over de feitelijke treinenloop. ProRail is als capaciteitsmanager op het spoor de enige organisatie die daarin kan voorzien. Om tegen te gaan dat weggebruikers op eigen inschatting afgaan, acht de Raad het van belang dat er voor hen een eenvoudige toegankelijke mogelijkheid komt om daadwerkelijk een heldere, redelijke en uitvoerbare instructie te krijgen voor een veilige oversteekmogelijkheid.

⁹ IPAF: The International Powered Access Federation: de branchevereniging voor verhuurders en bestuurders van hoogwerkers. Cumela Nederland: de brancheorganisatie voor ondernemers in groen, grond en infra. VVT: de brancheorganisatie voor bedrijven werkzaam in verticaal transport.

Aan ProRail:

- a. Maak aan overweggebruikers duidelijk, bij voorkeur bij de overweg zelf, in welke situaties het voor hen noodzakelijk is contact op te nemen met ProRail om veilig de spoorweg over te kunnen steken.
- b. Richt een procedure in, eventueel ondersteund door technische hulpmiddelen, om overweggebruikers in bijzondere situaties adequaat en efficiënt te informeren wanneer zij binnen een redelijke termijn veilig de spoorweg over kunnen steken.

Aanbeveling 4. Waarschuwen machinist voor object op spoorwegovergang

Als een wegvoertuig de overweg niet tijdig verlaat, bestaat er voor overweggebruikers geen mogelijkheid om machinisten van naderende treinen effectief te waarschuwen voor het dreigende gevaar, noch worden machinisten op een andere manier gewaarschuwd. De Raad acht het wenselijk dat een dergelijke alarmeringsmogelijkheid er wel komt, zeker nu het spoor steeds hoofdfrequenter wordt benut. Een dergelijke oplossing – automatisch, dan wel met tussenkomst van overweggebruiker en/of machinist – is vooral bedoeld om zware botsingen te vermijden dan wel de impact ervan te beperken.

Aan ProRail:

Voer een passende oplossing in om in geval van een geblokkeerde overweg zo vroeg mogelijk de machinist van een naderende trein te waarschuwen en de trein af te remmen.

Ontwikkel, indien bestaande oplossingen in andere landen ongeschikt blijken te zijn voor toepassing in Nederland, een oplossing die in Nederland toepasbaar is.

Aanbeveling 5. Instructies voor overweggebruikers in uitzonderlijke situaties

Uit het onderzoek blijkt dat het beoordelen en verbeteren van de overwegveiligheid zowel inhoudelijk als procesmatig verbetering behoeft. Inhoudelijk dient te worden verbeterd dat bij de risicobeoordeling – naast de factoren die van belang zijn voor de kans op overwegongevallen – ook de factoren moeten worden betrokken die van belang zijn voor de ernst van de afloop. Procesmatig acht de Raad het nodig dat wegbeheerders en de spoorbeheerder niet alleen in overleg treden over de aanpassing van specifieke overwegen in het kader van het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen, maar dat zij ook hun reguliere processen gezamenlijk aandacht schenken aan veiligheid van overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de functie die een bepaalde overweg voor overweggebruikers heeft, of de inrichting van de weg en de overweginstallatie daarmee in overeenstemming zijn en hoe veiligheidswinst te boeken valt. Wegbeheerders moeten daar in hun reguliere plannen en visies actief aandacht aan besteden.

De Raad acht het nodig dat de spoorbeheerder en de betrokken wegbeheerders gezamenlijk actief bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid van overwegen en doet daarom de volgende aanbevelingen:

Aan ProRail:

- a. Verbeter het beoordelingsmodel voor overwegveiligheid (het overwegenregister) door daarin ook de factoren op te nemen die van invloed zijn op de ernst van de afloop (zowel aan de zijde van de weggebruikers als voor de treininzittenden). De Raad denkt hierbij aan zaken als de naderingssnelheid van de treinen, de afstand waarop machinisten een ongevalsdreiging kunnen onderkennen en de mate waarin zware wegvoertuigen gebruik (kunnen) maken van de overweg. Zorg in overleg met wegbeheerders dat relevante informatie met betrekking tot de wegverkeersaspecten in het overwegenregister wordt opgenomen.

- b. Organiseer structureel overleg met de betreffende wegbeheerders over het bewaken en verbeteren van de veiligheid van overwegen. De Raad denkt in dit verband aan periodiek overleg in regionaal verband tussen ProRail en betrokken wegbeheerders (bijvoorbeeld per ProRail-regio of per baanvak).

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

April 2024