

Opvolging aanbevelingen: *Spoorwegongeval Voorschoten*

Publicatiedatum rapport: 15 mei 2024

1. Over het rapport

In de nacht van 4 april 2023 om 03.23 uur reed een goederentrein bij station Voorschoten een kraan op lorries – een mobiele graafmachine – aan. Ten tijde van de aanrijding bevond de kraan zich op een indienstzijnd spoor waar de goederentrein reed. De machinist van de kraan kwam bij de aanrijding met de goederentrein om het leven. De machinist van de goederentrein raakte gewond en de locomotief raakte zwaar beschadigd. Door de aanrijding met de goederentrein kwamen delen van de kraan en brokstukken van het perron in het naastgelegen – ook indienstzijnd – spoor terecht. Een intercity botste daar op de brokstukken, ontspoorde en brak in tweeën. Een deel van de trein kwam in een naastgelegen weiland terecht. Van de 39 reizigers, 2 hoofdconducteurs en een machinist, raakten 28 reizigers, een hoofdconductor en de machinist (zwaar)gewond.

De Onderzoeksraad identificeerde in het rapport ongevalsfactoren die mogelijk hadden bijgedragen aan het ontstaan van het ongeval: er reden treinen langs werkzaamheden en de werkplekken werden niet op een robuuste manier maar via mondelinge communicatie afgeschermd van de rijdende treinen. ProRail delegeerde zijn verantwoordelijkheid voor veilig over het spoor kunnen rijden, veilig aan het spoor kunnen werken en veilig langs het spoor kunnen wonen voor een belangrijk deel aan railAlert en aan onderhoudsaannemers, zonder zelf regie te voeren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stuurde ProRail vooral aan op beschikbaarheid en veilige berijdbaarheid, niet op de veiligheid van werkzaamheden en het veilig rijden langs werkzaamheden. In de planning en uitvoering van de werkzaamheden was de aandacht gericht op arbeidsveiligheid, niet op spoorwegveiligheidsrisico's van werkzaamheden voor passerende treinen. Het risico dat mensen te veel uren en in de nacht werken was nog niet onderkend in de brancheregelgeving.

In het rapport deed de Onderzoeksraad vijf aanbevelingen gericht op het wegnemen van veiligheidstekorten. Eén aanbeveling was gericht aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de overige vier aan ProRail.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft op 15 mei 2024 gereageerd op de aanbeveling, ProRail op 12 november 2024. De volledige reactie van beide partijen is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.¹ Op 5 december 2024² heeft de

¹ <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/aanrijdingen-en-ontsporing-voorschoten/>

² Kamerstukken II 2024/25, 29 893, nr. 270, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-270.html>

staatssecretaris daarnaast de Kamerbrief over spoorveiligheid gepubliceerd. In deze brief gaat de staatssecretaris in op de opvolging van de aanbevelingen door zowel IenW als ProRail. Deze brief is om die reden ook meegenomen in de huidige notitie.

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.

2. Algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) volgt de aanbeveling niet op. ProRail volgt de aanbevelingen deels op.

ProRail reageert op de aanbevelingen met een uitgebreid actieplan met doelstellingen, tijdspaden en impactanalyses. Voor een deel van de aanbevelingen is de termijn van een half jaar onvoldoende tijd om de aanbeveling volledig te implementeren. Duidelijk is dat ProRail de wil heeft om te kijken naar het verbeteren van de veiligheid in brede zin bij het werken aan de (spoorweg)infrastructuur. De Onderzoeksraad ziet veel positieve plannen en ontwikkelingen, zoals een centraal meldsysteem voor alle partijen in de keten, gezamenlijke analyses van incidenten en bowtie-analyses. Ook geeft ProRail vorm aan het regie houden op veiligheid van werkzaamheden en rijden van spoorverkeer in alle fases van de onderhoudswerkzaamheden door onder andere regie te nemen bij het leren van ernstige incidenten, het versterken van de toezichtsrol en de mogelijkheden van innovaties te onderzoeken.

De Onderzoeksraad mist echter maatregelen waar de Raad in de aanbevelingen om had gevraagd. De Onderzoeksraad ziet bijvoorbeeld niet terug dat ProRail stopt met risicovolle tijdelijke buitendienststellingen en eilandbuitendienststellingen. Wel geeft ProRail aan te kijken naar vermindering van het aantal tijdelijke buitendienststellingen. Ook ziet de Onderzoeksraad in de plannen van ProRail niet terug dat de werkplekken nu of in de toekomst op een robuuste manier worden afgeschermd van langsrijdende treinen. Wel staan er in de toekomst pilots gepland voor eventuele innovatieve hulpmiddelen die de werkenden kunnen helpen bij het zich ter plaatse oriënteren op welk spoor in dienst is en welke buiten dienst. De huidige baanwerker is daar niet mee geholpen.

Op veel punten geeft ProRail aan ondersteuning van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat nodig te hebben voor het uitvoeren van de plannen. Dit onder andere op het gebied van wet- en regelgeving, maar ook het wegnemen van barrières voor het verder brengen van innovaties. De staatssecretaris geeft over deze vragen van ProRail geen duidelijkheid in de Kamerbrief spoorveiligheid van 5 december 2024. In de Kamerbrief over spoorveiligheid geeft de staatssecretaris aan dat nog beoordeeld wordt wat er kan en nodig is. ProRail geeft daarnaast aan de staatssecretaris ook nodig te hebben om belangrijk afwegingen te maken over prestaties en beschikbaarheid van het spoor, waarbij er voldoende ruimte moet zijn voor veilig werken binnen de toenemende onderhoudsopgave.

De reactie van de staatssecretaris ontving de Onderzoeksraad binnen een dag na publicatie van het rapport, daar waar partijen een half jaar hebben om te reageren. De staatssecretaris heeft zichzelf daarmee tijd ontnomen om te reflecteren op de aanbeveling, plannen te maken en waar nodig af te stemmen met andere partijen. De Onderzoeksraad vroeg in de aanbeveling gericht aan de staatssecretaris onder andere om barrières voor ProRail weg te nemen. Dit om enerzijds innovaties ten aanzien van veilig werken aan het spoor in de sector te ontwikkelen en door te voeren. Anderzijds om een voorziening te creëren voor het registreren, analyseren en delen van informatie over (bijna-)ongevallen. De staatssecretaris reageert hier niet op. De Onderzoeksraad ziet bij de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een afwachtende houding.

De Onderzoeksraad is ook van mening dat de staatssecretaris in de reactie op de aanbeveling zijn rol als opdrachtgever voor ProRail niet ten volle pakt. De staatssecretaris stelt dat veiligheid boven alles gaat: veilig werken aan het spoor is een randvoorwaarde die niet mag concurreren met betaalbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur. Veiligheid boven alles zou alleen betekenen dat treinen nooit langs werkzaamheden rijden. De Onderzoeksraad meent dat veiligheid expliciet en transparant meegenomen moet worden in de afwegingen. Door veiligheid boven alles te zetten en daarmee niet in feitelijke discussies mee te nemen, bestaat de kans dat het impliciet ondergeschikt raakt aan andere waarden op het moment dat het moeilijk wordt. Dit is zeker van belang bij de afwegingen rondom het verplaatsen van werkzaamheden van de nacht naar overdag, omdat ProRail en de onderhoudsaannemers in de praktijk voor nieuwe en andere veiligheidsrisico's komen te staan die om moeilijke keuzen vragen. Veiligheid zal dan samen met de andere maatschappelijke waarden expliciet afgewogen moeten worden om te voorkomen dat veiligheid impliciet het onderspit delft. De staatssecretaris heeft hierin als opdrachtgever van ProRail een duidelijke verantwoordelijkheid, de Onderzoeksraad ziet nog niet dat deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Zorg ervoor dat in het opdrachtgeverschap aan ProRail als infrastructuurbeheerder naast beschikbaarheid en veilige berijdbaarheid ook andere waarden, zoals veilig werken en veilig rijden langs werkzaamheden, worden belegd. Neem daarnaast de barrières voor ProRail weg om enerzijds innovaties ten aanzien van veilig werken aan het spoor in de sector te ontwikkelen en door te voeren en anderzijds een voorziening te creëren voor het registreren, analyseren en delen van informatie over (bijna-)ongevallen (zie aanbeveling 2)

Reactie staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

De staatssecretaris geeft aan dat veilig werken aan het spoor een randvoorwaarde is waar de staatssecretaris als systeemverantwoordelijke en opdrachtgever voor ProRail voortdurend aandacht voor vraagt. Veiligheid mag volgens de staatssecretaris niet concurreren met de elementen betaalbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur. De staatssecretaris ziet de aanbeveling als een aanmoediging om nog meer aandacht te geven aan veilig werken aan het spoor. Gegeven de groeiende instandhoudingsopgave en de resultaten van het onderzoek naar het spoorwegongeval in Voorschoten zal de staatssecretaris samen met ProRail in beeld brengen of een herijking van de huidige afweging tussen beschikbaarheid en instandhouding nodig is.

De staatssecretaris noemt verder ProRail te vragen om te onderzoeken op welke wijze ProRail de regie als opdrachtgever op veiligheid en veiligheidscultuur kan vergroten en de verschillende initiatieven hiervoor kan samenbrengen. Hierbij hoort ook een evaluatie van de werking van railAlert. De staatssecretaris noemt dat de resultaten hiervan worden opgenomen in de reguliere Kamerbrief spoorveiligheid van het najaar 2024. In de Kamerbrief spoorveiligheid van 5 december 2024 noemt de staatssecretaris de resultaten niet.

De staatssecretaris geeft aan breder in de sector aandacht te blijven vestigen op het onderwerp veiligheidscultuur via de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT), het sector-brede Directeurenoverleg spoorveiligheid en door dit onderwerp mee te nemen bij het opstellen van de volgende beleidsagenda spoorveiligheid.

In de Kamerbrief spoorveiligheid van 5 december 2024 gaat de staatssecretaris kort in op de plannen van ProRail naar aanleiding van de reactie van ProRail op de aanbevelingen. Over de noodzaak voor een herijking van de huidige afweging tussen beschikbaarheid en instandhouding van het spoor noemt de staatssecretaris dat de Kamer op 7 juni 2024 is geïnformeerd dat er in het kader van het basiskwaliteitsniveau spoor gekozen is om

onderhoudswerkzaamheden meer overdag uit te gaan voeren.³ ProRail werkt aan een implementatieplan hiervoor. De staatssecretaris stelt dat aan de hand daarvan moet worden bekeken of er een aanvullende herijking nodig is.

De staatssecretaris noemt dat ProRail in de reactie op de aanbevelingen op sommige aspecten hulp vraagt van het ministerie. De staatssecretaris geeft aan dat nog beoordeeld wordt wat er kan en nodig is. In de volgende Kamerbrief spoorveiligheid in het voorjaar 2025 gaat de staatssecretaris hier verder op in.

Conclusie over opvolging

De staatssecretaris heeft de aanbeveling niet opgevolgd.

De staatssecretaris geeft voor wat betreft het eerste deel van de aanbeveling aan bij verschillende partijen en tafels (meer) aandacht te blijven vragen voor veiligheid. Een eventuele herijking van beschikbaarheid en instandhouding is afhankelijk van een (nog in ontwikkeling zijnde) implementatieplan van ProRail om onderhoudswerkzaamheden meer overdag te gaan uitvoeren. De Onderzoeksraad is van mening dat de staatssecretaris met deze reactie de rol als opdrachtgever niet ten volle pakt. Meer aandacht blijven vragen voor veiligheid zorgt niet automatisch voor het daadwerkelijke beleggen van de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Bij het sector-brede Directeurenoverleg belandt het onderzoek Voorschoten bijvoorbeeld op de longlist veiligheidscultuur⁴, wat niet lijkt te getuigen van voortvarendheid in het oppakken van het onderwerp veiligheidscultuur.

De staatssecretaris noemt verder veilig werken aan het spoor een randvoorwaarde die niet mag concurreren met betaalbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur. Veiligheid kan echter geen absoluut doel zijn. Afwegingen tussen integrale veiligheid en andere relevante maatschappelijke waarden moeten expliciet en transparant worden gemaakt, anders bestaat het risico dat met het verschuiven van werkzaamheden naar overdag het veilig werken aan het spoor impliciet ondergeschikt raakt. De staatssecretaris moet als hoeder van het algemeen belang zorgen voor een zorgvuldige en expliciete afweging van alle publieke waarden. Als opdrachtgever van ProRail dient de staatssecretaris in de opdrachtverlening ook te sturen op veiligheid naast betaalbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid.

De staatssecretaris gaat in de reactie op de aanbeveling niet in op het tweede deel van de aanbeveling. De staatssecretaris noemt geen initiatieven om barrières voor ProRail weg te nemen enerzijds ten aanzien van doorvoeren van innovaties, anderzijds om een voorziening te creëren voor het registreren, analyseren en delen van informatie over (bijna-) ongevallen. Dit terwijl ProRail in de eigen reactie op de aanbevelingen afhankelijkheden benoemt en

³ Kamerstukken II 2023/24, 29 984, nr. 1202. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-1202.html>.

⁴ <https://vrv.nl/dosv/vergaderstukken-2024/2024-3>.

aangeeft hierbij hulp vanuit het ministerie nodig te hebben. De staatssecretaris benoemt in de Kamerbrief spoorveiligheid van 5 december 2024 dat nog beoordeeld wordt wat er kan en nodig is.

Aanbeveling 2

Aan ProRail

Zet een voorziening op waarin informatie over (bijna-)ongevallen op het spoor wordt geregistreerd en benut. Verplicht alle bij het spoor betrokken partijen, inclusief spoorwegondernemingen, om hun incidenten toe te voegen. Richt deze op het brede veiligheidsdomein (dus inclusief arbeidsveiligheid en spoorwegveiligheid). Zorg ervoor dat alle relevante partijen gezamenlijk leren van (bijna-)ongevallen en lessen breed met elkaar delen.

Reactie ProRail

ProRail zegt het bestaande registratiesysteem voor veiligheidsmeldingen (het ProVAT-systeem) uit te breiden tot een centrale meldvoorziening voor de gehele sector. Daarmee zal incidentinformatie centraal worden verzameld en geanalyseerd. ProRail maakt bindende afspraken met opdrachtnemers, zodat incidenten consistent worden gemeld. RailAlert ondersteunt ProRail bij de implementatie van deze aanbeveling.

ProRail noemt dat het op dit moment niet verplicht is voor vervoerders om ongevaleninformatie te delen met ProRail, maar dat alle betrokken partijen de intentie hebben om mee te werken. ProRail vraagt de staatssecretaris deze informatiedeling ook op te nemen in wet- of regelgeving, om de informatiedeling te borgen voor de toekomst.

ProRail neemt bij ernstige incidenten waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zoals (bijna-) aanrijdingen met personeel, de regie voor het leren in de branche. ProRail geeft aan vaker integraal incidenten te gaan onderzoeken, waar dit nu nog veelal separaat plaatsvindt.

ProRail gaat samen met railAlert optrekken om het leren van incidenten te versterken, waarbij ProRail onder andere rode draden wil identificeren en het gesprek wil aangaan over de huidige belemmeringen voor het delen van onderzoeksresultaten met de branche. Voor het analyseren van structurele achterliggende oorzaken is het noodzakelijk dat alle partijen meer en betere informatie delen.

Conclusie over opvolging

ProRail heeft de aanbeveling gedeeltelijk opgevolgd.

ProRail gaat het bestaande registratiesysteem voor integrale veiligheidsmeldingen uitbreiden tot een centrale meldvoorziening voor de gehele sector. ProRail gaat bindende afspraken maken met opdrachtnemers en vervoerders voor het melden van incidenten en vraagt de staatssecretaris om daarnaast de informatiedeling op te nemen in wet- of regelgeving. Het is overigens niet duidelijk wat de staatssecretaris met dit verzoek van ProRail gaat doen. Voor wat betreft het gezamenlijk leren van ongevallen is ProRail voornemens vaker incidenten met alle betrokken partijen samen te onderzoeken. De Onderzoeksraad ziet hiermee het melden en integraal van incidenten leren over het gehele veiligheidsdomein terug in de plannen van ProRail. De Onderzoeksraad geeft als aandachtspunt mee om daar waar partijen bij (ogenschijnlijk) kleinere incidenten zelf analyses uitvoeren, zij ook naar zowel het perspectief van arbeidsveiligheid als van spoorveiligheid kijken.

ProRail benoemt terecht de noodzaak van meldingsbereidheid, gezamenlijke analyse en breed delen van lessen. In al deze fasen is het delen van mogelijk concurrentiegevoelige informatie een knelpunt waar aandacht voor nodig is en ProRail en de betrokken partijen, gesteund door de staatssecretaris, afspraken over moeten maken.

De Onderzoeksraad ondersteunt het voornemen om te evalueren of de bestaande database het leren in de branche voldoende kan faciliteren of dat hiervoor een andere voorziening nodig is. De Onderzoeksraad adviseert dat zo snel mogelijk in gang te zetten in plaats van, zoals nu gepland is, te wachten tot 2030-2035. De Onderzoeksraad ziet ook meerwaarde in het uitvoeren van een tussentijdse evaluatie voor 2030.

Aanbeveling 3

Aan ProRail

Benut de op te richten voorziening (zie aanbeveling 2) om op basis van risicoanalyses gericht te werken aan veiligheid. Houd zelf regie op de veiligheid van werkzaamheden en rijden van spoorverkeer in alle fases van de onderhoudswerkzaamheden, van strategie en innovatie tot uitvoering. Gebruik naast het stellen van regels vooral het vakmanschap in de sector om situationele afwegingen te maken.

Reactie ProRail

Ten aanzien van: benut de op te richten voorziening (zie aanbeveling 2) om op basis van risicoanalyses gericht te werken aan veiligheid.

ProRail geeft aan nog niet zo lang bezig te zijn met de implementatie van *barrier management* (bowties) voor veiligheidsincidenten. Dit vindt plaats in het registratiesysteem ProVAT. Deze methodiek maakt inzichtelijk hoe effectief bepaalde barrières/maatregelen zijn en daarmee hoe goed bepaalde risico's worden beheerst. ProRail geeft aan door te gaan op deze reeds ingeslagen weg. De bovenbeschreven implementatie van aanbeveling 2 zal volgens ProRail helpen bij een bredere en verdere invulling van het systeem en maakt dat er meer informatie komt om aan de bowties te koppelen. Vooralsnog is dit een handmatig proces, wat ProRail stapsgewijs wil automatiseren.

ProRail, spoorwegondernemingen, en (onderhouds)aannemers plannen een risicoanalyse met betrekking tot de spoorwegveiligheidsrisico's voor reizigers- en goederenvervoerders gerelateerd aan werkzaamheden die aan het spoor worden uitgevoerd. Hierbij worden indien nodig beheersmaatregelen geïdentificeerd om risico's op een acceptabel niveau te krijgen.

Ten aanzien van: houd zelf regie op de veiligheid van werkzaamheden en rijden van spoorverkeer in alle fases van de onderhoudswerkzaamheden, van strategie en innovatie tot uitvoering.

ProRail beaamt onvoldoende regie te houden op de uitvoering en dat de toezichtrol nog kan verbeteren. ProRail noemt hierbij specifiek audits op het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemers. Daarnaast noemt ProRail meer en beter gebruik maken van de uitkomsten van uitgevoerde inspecties en toetsen voor onder andere trendanalyses en handhaving. Ook wil ProRail het aantal inspecties op veilig werken bij onderhoudswerkzaamheden uitbreiden.

ProRail onderzoekt samen met de branche nieuwe technologieën, zoals robots die fysieke aanwezigheid op risicovolle locaties kunnen beperken. Verder noemt ProRail dat bestaande innovaties in het kader van regie voor spoorwerkers over veiligheid op de werklocatie veelbelovend zijn. ProRail vraagt de staatssecretaris om ondersteuning door financiële barrières voor marktpartijen weg te nemen. Dit zorgt ervoor dat bestaande innovaties breder geïmplementeerd kunnen worden.

Ten aanzien van: gebruik naast het stellen van regels vooral het vakmanschap in de sector om situationele afwegingen te maken.

ProRail geeft aan blij te zijn dat de Onderzoeksraad aanbeveelt om naast het stellen van regels vooral het vakmanschap te gebruiken om situationele afwegingen te maken. ProRail stelt potentiële veiligheidswinst te zien in het vereenvoudigen van de huidige arbeidsregels en het voorkomen van de risico-regelreflex na incidenten. ProRail ziet het als uitdaging hoe het

vakmanschap meer teruggebracht kan worden door meer te kijken naar het doel (veiligheid) dat we willen bereiken.

ProRail ontwikkelt op dit moment een aanpak die ervoor zorgt dat veiligheidsmaatregelen systematisch worden geëvalueerd en verbeterd op basis van incidentgegevens. Daarmee wil ProRail veiligheidsrisico's verder verminderen en overbodige regels en maatregelen schrappen. ProRail vraagt hierbij ook hulp van de staatssecretaris om waar nodig actief te helpen met andere ministeries in gesprek te gaan om regelgeving aan te passen en te vereenvoudigen.

Conclusie over opvolging

ProRail heeft deze aanbeveling deels opgevolgd.

ProRail noemt hoopgevende plannen en ontwikkelingen, maar tegelijk heeft de Onderzoeksraad er nog geen zicht op of de plannen daadwerkelijk ook tot verbeteringen leiden. ProRail was al enige tijd bezig om door middel van bowtie-analyses te kijken hoe goed bepaalde risico's worden beheerst. ProRail gaat verder op deze weg en implementatie van aanbeveling 2 zal ervoor zorgen dat de informatie voor de bowties breder en completer wordt. Ook ziet de Onderzoeksraad dat ProRail vorm geeft aan regie houden op veiligheid van werkzaamheden en rijden van spoorverkeer in alle fases van de onderhoudswerkzaamheden. Wel vraagt ProRail ondersteuning van de staatssecretaris om financiële barrières voor marktpartijen weg te nemen zodat veelbelovende innovaties breder geïmplementeerd kunnen worden.

Ten aanzien van het gebruiken van vakmanschap in de sector om situationele afwegingen te maken, stelt ProRail de regels te willen vereenvoudigen. De Onderzoeksraad vraagt ProRail te waken dat het vereenvoudigen van regels een doel op zich wordt en dat hiermee nuttige regels overboord gegooid worden. Uit het onderzoek naar het spoorwegongeval in Voorschoten is niet naar voren gekomen dat er gegeven de omstandigheden op dat moment overbodige, complexe of te veel regels waren. Vakmanschap kan waardevol zijn voor het maken van situationele risico-afwegingen. Het is echter wel belangrijk dat er duidelijke en robuuste algemene regels zijn en dat een baanwerker ter plaatse de benodigde hulpmiddelen heeft om zelfstandig situationele risico-afwegingen te maken.

Aanbeveling 4

Aan ProRail

Bevorder de veiligheid van werkenden aan het spoor. Als het niet lukt om alle sporen buiten dienst te nemen, zorg dan in ieder geval voor het volgende:

- a. een robuuste (fysieke) afscherming van de werkplek.
- b. een werklocatie die veilig bereikbaar is. Stop met het gebruik van eilandbuitendienststellingen en tijdelijke oversteekperiodes naar werklocaties en railinzetplaatsen.
- c. een voorziening zodat werkenden aan het spoor ter plaatse kunnen zien of sporen al dan niet buiten dienst zijn. Introduceer hiertoe hulpmiddelen aanvullend aan de mondelinge communicatie.
- d. mondelinge veiligheidscommunicatie die wordt vastgelegd ter bevordering van het leren van (bijna-)ongevallen.

Reactie ProRail

ProRail geeft aan dat er een duidelijke noodzaak is om de bescherming van werknemers op en rond het spoor te versterken, specifiek tegen onbedoelde en potentieel onveilige handelingen. ProRail ziet noodzakelijke verbeteringen op korte en op lange termijn.

Korte termijn

ProRail ziet een verhoogd risico bij in- en uitzetten van materiaal in kortdurende buitendienststellingen. Dit type buitendienststellingen komt nu vaak voor en ProRail verwacht dat er zonder aanvullende maatregelen ook veiligheidsrisico's aan kleven bij het stoppen ervan. Om die reden wil ProRail inzetten op maatregelen voor het veiliger in- en uitzetten van materieel. ProRail gaat een impactanalyse uitvoeren over het schrappen van (een deel van) korte risicovolle buitendienststellingen voor het inzetten van materieel.

ProRail zet daarnaast in op het door railAlert verduidelijken van de definitie eilandbuitendienststelling en hoe de risico's in de uitvoering moeten worden beheerst. Een impactanalyse met betrekking tot een verduidelijkte definitie is hier onderdeel van.

ProRail geeft aan de risicovolle railinzetplaatsen aan te pakken. Dit gebeurt door locatie specifieke Risico Inventarisatie en Evaluaties (RI&E's) uit te voeren, als onderdeel van het Veiligheid en Gezondheidsplan (V&G-plan) Ontwerpfase. Deze worden ook beschikbaar gesteld aan de opdrachtnemers zodat in de uitvoeringsfase rekening gehouden kan worden met voorgestelde maatregelen.

Daarnaast start ProRail een aantal pilots met betrekking tot innovaties op het gebied van werkplekbeveiliging, onder andere een pilot met Remote Control Zelfsignalerende Kortsluitlansen en een pilot met robots in het spoor

Lange termijn

Op lange termijn geeft ProRail aan dat het voortzetten van activiteiten binnen de huidige kaders zonder aanvullende veiligheidsmaatregelen aanzienlijke risico's voor arbeids- en spoorwegveiligheid met zich meebrengt. Door het toenemende treinverkeer en groeiende behoefte aan onderhoud en vernieuwing is een systeemverandering noodzakelijk. ProRail wil komen tot een toekomstbestendig scenario voor de keten van de treinvrije periode.

ProRail heeft daarnaast ook op de lange termijn nog een aantal plannen voor innovaties, onder andere een verkenning naar mogelijke innovaties op het gebied van werkplekbeveiliging. Voor wat betreft het vastleggen van mondelinge veiligheidscommunicatie ter bevordering van het leren wil ProRail hiervoor op een nader te bepalen moment een verkenning en pilot uitvoeren. Resultaat hiervan moet inzicht zijn op haalbaarheid, veiligheidswinst en kosten/baten.

Conclusie over opvolging

ProRail heeft deze aanbeveling niet opgevolgd.

ProRail gaat niet concreet in op een robuuste afscherming van de gehele werkplek. Het onderzoek naar het spoorwegongeval bij Voorschoten heeft laten zien dat over de gehele werkplek risico's bestaan, alleen mitigerende maatregelen op delen ervan (werklocatie) is onvoldoende.

ProRail zet niet in op het stoppen van het gebruik van eilandbuitendienststellingen en tijdelijke oversteekperiodes naar werklocaties en railinzetplaatsen. Wel vraagt ProRail aan railAlert om de definitie van een eilandbuitendienststelling te verduidelijken en gaat ProRail locatiespecifieke RI&E's uitvoeren. Daarnaast gaat ProRail een impactanalyse uitvoeren over het schrappen van (een deel van) korte risicovolle buitendienststellingen voor het inzetten van materieel. De Onderzoeksraad is niet overtuigd dat de door ProRail te nemen maatregelen te allen tijden kunnen voorkomen dat baanwerkers of materieel op een indienstzijd spoor terecht kunnen komen. In ons rapport hebben we laten zien dat ook na Voorschoten zwaar materieel in het verkeerde spoor terecht blijft komen. De Onderzoeksraad meent dat het vanuit veiligheidsoverwegingen wenselijk is om als uitgangspunt te hebben geen tijdelijke oversteekperiodes en eilandbuitendienststellingen te hebben.

ProRail heeft op de lange termijn plannen voor een verkenning naar innovaties op het gebied van werkplekbeveiliging en het opnemen van mondelinge veiligheidscommunicatie.

Aanbeveling 5

Aan ProRail

Dring de negatieve gevolgen van nachtarbeid en overmatig werken voor veiligheid en gezondheid terug zonder dat dit leidt tot een toename van veiligheidsrisico's. Zie erop toe dat railAlert en de onderhoudsaannemers maatregelen nemen om de risico's van nachtwerken te verminderen. Zorg er daarbij voor dat bij werkzaamheden aan het spoor de arbeidstijden van zzp'ers minimaal voldoen aan de Arbeidstijdenwet.

Reactie ProRail

ProRail geeft aan te streven naar een betere en gezondere balans tussen nacht- en dagwerk voor alle medewerkers in de spoorbranche. Dit door onder andere de effectiviteit van het nachtwerk te vergroten (langere buitendienststellingen/ verlengen nachtgaten), waardoor minder nachten nodig zijn. Ook gaat ProRail de werkverhouding nacht/dag/weekend herverdelen naar meer werken overdag en doordeweeks.

ProRail wil met name bij zzp-ers, die een groter veiligheidsrisico lijken te lopen, de veiligheid vergroten. Daarbij wil ProRail voorkomen dat personeel naar andere sectoren verplaatst. ProRail wil met railAlert en aannemers verkennen hoe de veiligheid en de naleving van de arbeidstijdenwet van zzp-ers verbeterd kan worden. Onderdeel hiervan is een risico-analyse en een impactanalyse.

Conclusie over opvolging

ProRail heeft de aanbeveling niet opgevolgd.

ProRail stelt een aantal maatregelen in om de effectiviteit van nachtwerk te vergroten. Daarnaast zal ook meer werk naar overdag verplaatsen. ProRail gaf eerder in de reactie al aan dat het voortzetten van activiteiten binnen de huidige kaders zonder aanvullende veiligheidsmaatregelen aanzienlijke risico's voor arbeids- en spoorwegveiligheid met zich meebrengt. Door het toenemende treinverkeer en groeiende behoefte aan onderhoud en vernieuwing is een systeemverandering noodzakelijk. Op dit moment ziet de Onderzoeksraad in de reactie op de aanbevelingen nog niet terug hoe ProRail voorkomt dat verplaatsing van werkzaamheden van de nacht naar de dag zorgt voor een toename van de veiligheidsrisico's.

De Onderzoeksraad ziet niet terug dat ProRail inzet op het minimaal voldoen aan de Arbeidstijdenwet voor zzp-ers. Wel wil ProRail met railAlert en aannemers verkennen hoe de veiligheid en de naleving van de Arbeidstijdenwet door zzp-ers verbeterd kan worden.

Naar aanleiding van het plenaire Kamerdebat over rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het spoorwegongeval bij Voorschoten en moties die naar aanleiding daarvan

zijn ingediend, is te lezen dat de staatssecretaris Participatie en Integratie bij ProRail aandacht vraagt voor de verantwoordelijkheid als opdrachtgever richting zzp-ers op en rond het spoor op het gebied van risico's van langdurig nachtarbeid bewaken van goede normen voor arbeidstijden.⁵

⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 29 893, nr. 278.*