

## **Opgvolging aanbevelingen Spookrijongeval A73, leren van verkeersongevallen**

*Publicatiedatum rapport: 30 september 2020*

### **1. Over het rapport**

Op 19 november 2017 even voor 22.30 uur vond op de A73 bij Roermond een aanrijding met dodelijk gevolg plaats tussen een spookrijder en een andere weggebruiker. Het ongeval riep binnen Rijkswaterstaat vragen op, onder meer omdat de spookrijder door de Roertunnel was gereden zonder dat dit was gedetecteerd of de tunneloperators daarvan een melding hadden gekregen. Rijkswaterstaat liet dit ongeval onderzoeken. Gedurende het onderzoek naar het ongeval bleek dat Rijkswaterstaat in 2010 een spookrijongeval op hetzelfde traject had laten onderzoeken en dat niet bekend was in hoeverre de aanbevelingen van dat onderzoek waren opgevolgd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat vroeg de Onderzoeksraad voor Veiligheid om “een onderzoek in te stellen naar het ongeval om waar mogelijk de onduidelijkheden weg te nemen en de vraag te beantwoorden welke lessen er kunnen worden getrokken.” De Onderzoeksraad heeft gehoor gegeven aan dit verzoek en vanuit zijn onafhankelijke positie een eigen invulling aan het onderzoek gegeven.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de inrichting van het ongevalsonderzoek en de context waarbinnen dit onderzoek plaatsvond invloed hadden op de manier waarop van de spookrijongevallen op de A73 is geleerd. Daarbij lag de focus van Rijkswaterstaat vooral op de tunnels en niet op het spookrijden en hoe dat kan worden voorkomen. Ook lag de focus met name op het werkdomein van Rijkswaterstaat en op het individueel handelen van de eigen medewerkers. Door de focus op het individueel handelen, de bril van de eigen organisatie, een normgerichte evaluatie en de nadruk op tunnels is er beperkt geleerd.

Het ongevalsonderzoek aanvullen met een meer systemische focus, een netwerk/gezamenlijke evaluatie vanuit verschillende organisaties, een ‘double loop’ evaluatie en een systematische analyse draagt er aan bij dat meer geleerd kan worden. Daarnaast werd duidelijk dat twee randvoorwaarden voor leren van ongevallen bepalend zijn in het onderzoek: ten eerste het verzamelen van voldoende ongevalsinformatie. Het Openbaar Ministerie beëindigt het opsporingsonderzoek van de politie bij ongevallen waar geen vervolging mogelijk is (omdat, zoals bij dit ongeval, de vermoedelijke veroorzaker is overleden). Hierdoor missen wegbeheerders zoals Rijkswaterstaat informatie over deze ongevallen die noodzakelijk is om de verkeersveiligheid te verbeteren. Ten tweede de veilige omgeving die nodig is zodat medewerkers zich durven uit te spreken. Het dilemma tussen vertrouwelijkheid en openbaarheid, en het spanningsveld met aansprakelijkheid en vervolging kunnen het leren hinderen.

In het rapport doet de Onderzoeksraad vier aanbevelingen. Deze zijn zowel gericht op het voorkomen van spookrijden als het vergroten van de effectiviteit van ongevalsonderzoek. Om dat laatste mogelijk te maken is ook aanbevolen randvoorwaarden voor ongevalsonderzoek te verbeteren. Zoals het wettelijk kader aan te passen zodat alle relevante informatie kan

worden verzameld, ook als de betrokken bestuurder is overleden, en te zorgen voor meer begrip tussen het Openbaar Ministerie en Rijkswaterstaat over hoe ongevalsonderzoek en strafrechtelijk onderzoek zich tot elkaar verhouden.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 30 maart 2021, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, gereageerd op de aanbevelingen.<sup>1</sup>De volledige reactie is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de 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**

De Onderzoeksraad heeft naar aanleiding van het onderzoek op drie niveaus aanbevelingen gedaan: 1) op het niveau van de situatie ter plaatse en het voorkomen van spookrijongevallen in het algemeen; 2) op het niveau van beter leren van ongevallen en 3) op het niveau van randvoorwaarden voor leren van ongevallen.

### *Lokale wegsituatie en het voorkomen van spookrijongevallen*

Aanbeveling 1 richt zich op de concrete situatie waar het ongeval begon en op spookrijden in algemene zin. Deze aanbeveling wordt grotendeels opgevolgd. De minister heeft maatregelen getroffen, doet verder onderzoek en vraagt advies. Het zwaartepunt van de inzet richt zich op preventie van spookrijden. Pas als preventie niet goed mogelijk lijkt, zal de minister overgaan op verbetering van de respons in die situaties waarin het spookrijden niet werd voorkomen. Een gestructureerde aanpak van spookrijden vraagt echter focus zowel op preventie als op respons. Het verbeteren van de respons dient niet afhankelijk te zijn van een (al dan niet) verbeterde preventie.

### *Beter leren van ongevallen*

Aanbeveling 2 gaat over het inrichten van een systeem om beter te leren van ongevallen. In de reactie op deze aanbeveling is de minister dicht bij de door de Onderzoeksraad aangedragen suggesties gebleven hoe een onderzoek in te richten. De Raad ziet dit als een eerste begin en hoopt met het overnemen van de suggesties dat de minister ook invulling gaat geven aan het achterliggende systeem. Juist de professionals bij Rijkswaterstaat kunnen vanuit hun expertise bijdragen aan en baat hebben bij dat systeem om effectiever te leren van ongevallen. Bemoedigend hierin is overigens de grote animo binnen Rijkswaterstaat voor de masterclass waarin de Onderzoeksraad het rapport heeft toegelicht en waar in de brief naar wordt verwezen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 29296, nr. 40, Kabinetsreactie op aanbevelingen OVV-rapport 'Spookrijongeval A73 – Leren van verkeersongevallen', 30 maart 2021.

### *Randvoorwaarden*

Een veilige omgeving, randvoorwaarde om te leren, komt aan bod in aanbeveling 2, naar aanleiding waarvan de minister in de reactie aangeeft een sociaal veilige werkomgeving bij Rijkswaterstaat na te streven en genomen maatregelen te laten evalueren. De veilige werkomgeving hangt ook samen met de juridische context waarbinnen ongevallen worden onderzocht. Dit wordt in aanbeveling 4 geadresseerd. Een eerste overleg tussen het Openbaar Ministerie en Rijkswaterstaat om beter begrip voor elkaars werkwijze te krijgen heeft inmiddels plaatsgevonden. Het opstellen en toelichten van een meer toegankelijke versie van het afwegingskader van het Openbaar Ministerie zal volgens de minister bijdragen aan beter onderling begrip.

Aanbeveling 3 gaat over een randvoorwaarde om breder te kunnen leren van ongevalsonderzoek, namelijk aanpassing van het wettelijk kader zodat de politie alle relevante informatie over een ongeval mag verzamelen, ook als de vermoedelijke veroorzaker (of enige betrokken bestuurder) is overleden. Het gaat daarbij in het bijzonder om inzicht in middelengebruik (alcohol, medicijnen, drugs). Wanneer de vermoedelijke veroorzaker van een verkeersongeval is overleden kan het Openbaar Ministerie het opsporingsonderzoek niet laten voortzetten omdat er geen zicht is op strafrechtelijke vervolging. Er vindt dan ook geen post mortem bloedonderzoek plaats.

Er is geen andere wettelijke grond gedefinieerd op basis waarvan een partij, zoals de politie, dit onderzoek wel zou kunnen uitvoeren. Nederland neemt daarmee in internationaal opzicht een afwijkende positie in. De meeste landen wereldwijd hebben geen juridische belemmeringen om post mortem onderzoek te doen naar middelengebruik van bij verkeersongevallen omgekomen weggebruikers. In Nederland leiden de beperkingen aan het post mortem onderzoek ertoe dat er onderrapportage is van het aandeel dodelijke verkeersongevallen dat te relateren is aan middelengebruik. Het wel uitvoeren van post mortem (bloed-)onderzoek is daarmee in het (maatschappelijk) belang van de verkeersveiligheid.

De minister van JenV constateert in zijn reactie ten onrechte dat het onderzoek van de Onderzoeksraad geen nieuw licht werpt op de afweging in zijn eerdere kamerbrief<sup>2</sup> over dit onderwerp. Daarin ging de minister alleen in op het belang van de nabestaanden, niet op het maatschappelijk belang voor de verkeersveiligheid. De minister is niet voornemens de afweging ook in het maatschappelijk belang te maken en deze aanbeveling op te volgen.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 33 628, nr. 43, Brief van de minister van JenV over de wettelijke mogelijkheden van een standaard bloedonderzoek na een verkeersongeval waarbij een of meerdere bestuurders zijn overleden.

### 3. Opvolging per aanbeveling

#### Aanbeveling 1

Aan de *minister van Infrastructuur en Waterstaat*:

1. Bevorder in het ministerie en bij Rijkswaterstaat het inzicht in de spookrijproblematiek en benut de opgedane kennis om preventieve maatregelen te nemen. Onderneem daartoe in ieder geval de volgende activiteiten.
  - Begin met de situatie op de A73 die in dit rapport is beschreven. Neem maatregelen op de betreffende spookrijlocatie en eventuele vergelijkbare locaties, die ertoe leiden dat de kans op spookrijden zo klein wordt als redelijkerwijs mogelijk is.
  - Verzamel informatie over de aard en omvang van de spookrijproblematiek.
  - Organiseer een proef met detectie en alarmering van spookrijders op afritten.
  - Onderzoek en implementeer maatregelen die ervoor moeten zorgen dat een signaal over spookrijden zo snel mogelijk zo veel mogelijk weggebruikers bereikt.
  - Verbeter de effectiviteit van de huidige richtlijnen die spookrijden moeten voorkomen en vergroot het handelingsperspectief voor tunnelbeheerders.
  - Werk hierbij samen met andere wegbeheerders.

#### Reactie

De minister reageert uitgebreid op de afzonderlijke onderdelen van de aanbeveling. Ten aanzien van de locatie Maasbracht (spookrijlocatie ongeval) zijn (systematisch, aan de hand van hoofdstuk 2 uit het rapport) maatregelen genomen of overwogen: de afrit is fysiek aangepast (middeneiland)<sup>3</sup> en de belijning is aangepast voor een betere ondersteuning van de weggebruiker. De borden worden vervangen door een groter exemplaar en licht, borden en berm en zijn gecontroleerd op (belemmering van de) zichtbaarheid. Over hoe de bewegwijzering een beter houvast kan geven aan verkeer met zuidelijke bestemming is advies gevraagd; het advies is om daarin niets aan te passen aan de huidige situatie. Dat een onvolledige aansluiting om extra beheersmaatregelen vraagt lijkt onomstreden, temeer daar de minister een eerste stap zet in het inspecteren op spookrij-risico van alle onvolledige aansluitingen in het Rijkswegennet. Per aansluiting zal vervolgens een verbeterprogramma worden opgesteld.

---

<sup>3</sup> Dit draagt overigens niet bij aan de duidelijkheid voor weggebruikers die uit dezelfde richting komen als de spookrijder. Deze weggebruikers worden nog steeds nauwelijks fysiek belemmerd om rechtsaf te slaan en spookrijdend via de afrit de A73 op te rijden. Wel is dit duidelijker voor weggebruikers die vanaf de andere rijrichting komen.

Het verzamelen van informatie over aard en omvang van de spookrijproblematiek heeft een impuls gekregen doordat aan de SWOV een opdracht tot wetenschappelijk onderzoek hiernaar is gegeven. Op basis van de uitkomst van dit onderzoek zal verdere besluitvorming over de opvolging van de aanbevelingen plaatsvinden. Het onderzoek is aanvullend op het structurele jaarlijkse onderzoek naar dodelijke ongevallen. De werkgroep spookrijden put daar al informatie over spookrijden uit, en aanvullend wordt bekeken hoe structurele verzameling van informatie over spookrijden kan worden vormgegeven.

Het zwaartepunt van de opvolging van de aanbevelingen ligt voor de minister bij preventie. Tot een proef met detectie en alarmering zal de minister pas besluiten na de uitkomsten van de onderzoeken en vooral daar waar met preventie het risico niet verkleind kan worden.

Voor het zo snel mogelijk verspreiden van een signaal over een spookrijder kijkt de minister vooral naar maatregelen richting publieke zenders en serviceproviders. Rijkswaterstaat verbetert reeds bekende maatregelen rondom tunnels, het handelingsperspectief van verkeersleiders en het meldingsproces. Maatregelen die Rijkswaterstaat zou kunnen uitvoeren naast de al bestaande operationele rol –zoals bijvoorbeeld het afkruisen van stukken snelweg- worden niet benoemd.

Als de uitkomsten van het onderzoek van de SWOV bekend zijn, zal de minister bekijken of de richtlijnen die spookrijden moeten voorkomen voldoen. Tegelijkertijd toetst zij de procedure in de Landelijke Tunnelstandaard en zal er een factsheet verschijnen over spookrijden en maatregelen ter voorkoming daarvan voor andere wegbeheerders en projectteams die bezig zijn met aanleg of renovatie van wegen.

In de reactie op de (deel)aanbevelingen wordt expliciet ingegaan op de samenwerking met andere wegbeheerders, dit gebeurt aanvullend op het al bestaande contact. De spookrijproblematiek zal daarnaast in verschillende overkoepelende verbanden nogmaals worden aangekaart.

#### *Conclusie over opvolging*

Op basis van de aanbeveling zijn veel plannen in de maak, deze lijken grotendeels tot verbeteringen te leiden. Wel wacht de minister op een aantal punten met maatregelen tot wetenschappelijk onderzoek is afgerond. Daarnaast wordt er vooral ingezet op preventie van spookrijden en minder op de respons wanneer toch iemand gaat spookrijden. De Raad heeft in de aanbeveling juist en niet zonder reden aandacht gevraagd voor beide. Het nemen van maatregelen op het gebied van respons (waarschuwing, maar ook een proef op afritten) zou niet moeten afhangen van de maatregelen op het gebied van preventie: ze moeten beide ingezet worden om spookrijongevallen te voorkomen. Een gestructureerde aanpak van spookrijden vraagt een focus zowel op preventie als op respons.

## ***Aanbeveling 2***

*Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat:*

2. Bevorder de effectiviteit van het onderzoek naar verkeersongevallen. Neem daartoe in ieder geval de volgende maatregelen.

- Ontwikkel criteria om te bepalen welke verkeersongevallen en bijna-ongevallen zich lenen voor ongevalsonderzoek.
- Zorg ervoor dat die onderzoeken zo worden uitgevoerd dat ze inzicht bieden in de ongevalsfactoren. Onderzoek niet alleen of normen, richtlijnen en protocollen zijn nageleefd, maar ook of zij nog adequaat zijn.
- Betrek bij deze onderzoeken relevante partijen zoals andere wegbeheerders en politie.
- Zorg ervoor dat binnen Rijkswaterstaat sprake is van een werkomgeving waarin medewerkers veilig zijn en zich veilig voelen om hun mening te geven en te reflecteren op gemaakte fouten, zodat optimaal kan worden geleerd van ongevallen.

### ***Reactie***

De minister van IenW laat criteria ontwikkelen om te bepalen welke extra (bijna) ongevallen zich lenen voor een incidentanalyse, aanvullend op de gebruikelijke incidentanalyse voor ongevallen met een dodelijke afloop.

De minister verkent hoe die incidentanalyses kunnen worden ingericht zodat meer inzicht geboden wordt.

De minister heeft Rijkswaterstaat gevraagd om in de lopende trajecten ter bevordering van een sociaal veilige werkomgeving consequent en structureel aandacht te geven aan het leren van incidenten, en daarbij het belang van openheid en een op leren gerichte reactie van het management te benadrukken. De effecten daarvan laat zij over enige tijd evalueren

### ***Conclusie over opvolging***

In de reactie op de aanbeveling blijft de minister dicht bij de suggesties van de Onderzoeksraad. Het overnemen en implementeren van de suggesties is een eerste stap op weg naar een eigen goed werkend systeem voor ongevalsonderzoek dat gedragen wordt door de professionals binnen Rijkswaterstaat. De effectiviteit van het onderzoek naar ongevallen zal hierdoor naar verwachting toenemen. De Raad hoopt dat naast het overnemen van de suggesties de minister ook invulling gaat geven aan het achterliggende systeem. Een randvoorwaarde om daar verder invulling aan te geven is een sociaal veilige werkomgeving,

die – zo blijkt uit de reactie - door zowel Rijkswaterstaat als de minister van IenW wordt nagestreefd.

### **Aanbeveling 3**

*Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Justitie en Veiligheid:*

3. Pas het wettelijk kader voor onderzoek naar verkeersongevallen aan, zodat de politie in staat wordt gesteld om alle relevante informatie over verkeersongevallen te verzamelen, ook als niet strafrechtelijk wordt vervolgd. Dit geldt in het bijzonder voor onderzoek naar het gebruik van alcohol, drugs of medicijnen tijdens deelname aan het verkeer.

#### *Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat, namens de minister van Justitie en Veiligheid*

De ministers beschrijven in hun gezamenlijke reactie hoe de huidige (en ook in ons rapport beschreven) gang van zaken is, zoals dat onderzoek kan worden gedaan op basis van artikel 3 van de politiewet als er geen strafrechtelijk belang (meer) is. Daarin willen zij niet veel veranderen. De enige verandering is een wetsvoorstel om gegevens van de politie die al wel verzameld zijn beter te gebruiken voor ongevalsonderzoek, indien nodig geanonimiseerd.

Voor het standaard uitvoeren van onderzoek naar middelengebruik verwijst de minister naar een kamerbrief<sup>4</sup>, die ook in het rapport van de Onderzoeksraad is aangehaald. De minister geeft aan dat er geen nieuwe argumenten zijn om het besluit in die brief te heroverwegen. In het rapport geeft de Onderzoeksraad echter wel een nieuw argument, namelijk dat de minister het maatschappelijk belang voor de verkeersveiligheid niet heeft meegewogen. Daarnaast constateert de Onderzoeksraad dat Nederland een van de weinige landen wereldwijd is waar deze informatie niet mag worden verzameld.

In het rapport staat “De Tweede Kamer vroeg de minister van Justitie en Veiligheid in november 2018 om te bezien in hoeverre standaard bloedonderzoek kan worden gedaan bij overleden bestuurders. In het antwoord op deze vraag heeft de minister aangegeven dat hij vindt dat het recht op onaantastbaarheid van het lichaam zwaarder weegt dan het belang van nabestaanden om duidelijkheid te krijgen over het ongeval. Het maatschappelijke belang van inzicht in de omvang van middelengebruik in het verkeer, om zo effectievere maatregelen te kunnen nemen om de verkeersveiligheid te verbeteren, nam de minister niet mee in die afweging. Dat maatschappelijk belang wordt nadrukkelijk vermeld in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 8, tweede lid. Het verdrag verbindt daar echter als voorwaarde aan dat dit per land in de wet moet worden geregeld en dat is in Nederland tot op

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 33 628, nr. 43, Brief van de minister van JenV over de wettelijke mogelijkheden van een standaard bloedonderzoek na een verkeersongeval waarbij een of meerdere bestuurders zijn overleden.

heden niet gebeurd.”. De minister geeft aan dat de bezwaren in voornoemde brief ook opgaan als het onderzoek naar middelengebruik plaatsvindt in het kader van het maatschappelijk belang van de verkeersveiligheid. De aanbeveling wordt daarmee niet opgevolgd.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt door de minister van JenV niet opgevolgd. Voor het heroverwegen van post mortem onderzoek naar middelengebruik kan niet worden volstaan om naar de bezwaren uit de brief van 2019 te verwijzen. In die brief wordt de afweging gemaakt tussen de bezwaren en het belang van duidelijkheid voor nabestaanden. Het maatschappelijk belang van verkeersveiligheid (600 doden en honderdduizenden gewonden) is een heel ander belang dan duidelijkheid voor nabestaanden. Een nieuwe afweging hierin heeft de minister nu niet gemaakt. Tegelijkertijd is er een autonome ontwikkeling met betrekking tot de Wet op de lijkbezorging. Voorstel hierin vanuit het ministerie van BZK is de “gemeentelijk lijkschouwer in het kader van zijn onderzoek naar de doodsoorzaak de wettelijke bevoegdheid te geven om bij overleden personen bloed, oogbolvocht, urine of ander lichaamsmateriaal af te kunnen nemen teneinde toxicologisch onderzoek te laten verrichten”. Hiermee zou op termijn het doel van de aanbeveling wel ingevuld kunnen worden.

De minister van IenW tot slot gaat zich blijkens de reactie inzetten gegevens die wel verzameld worden beter toegankelijk te maken. Dit is een goede inzet, maar geen opvolging van de aanbeveling: die vraagt om nieuwe informatie te gaan verzamelen.

#### ***Aanbeveling 4***

*Aan het Openbaar Ministerie en Rijkswaterstaat:*

4. Zorg voor een beter onderling begrip van elkaars werkwijze door zowel periodiek als naar aanleiding van concrete ongevalsonderzoeken en -evaluaties bestuurlijk overleg met elkaar te voeren. Geef daarnaast uitleg aan medewerkers en opdrachtnemers van Rijkswaterstaat over de richtlijnen die het Openbaar Ministerie hanteert bij de afweging om naar aanleiding van een ongeval een strafrechtelijke procedure te starten.

#### *Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat*

Een eerste overleg naar aanleiding van deze aanbeveling heeft plaatsgevonden. Daarbij is afgesproken dat het Openbaar Ministerie een meer toegankelijke versie zal opstellen van het afwegingskader dat zij hanteert bij beantwoording van de vraag of er wel of niet een strafvervolgung zal worden gestart na een ongeval. Deze toegankelijke versie van het afwegingskader zal ook uitgangspunt zijn voor een aantal nog te organiseren bijeenkomsten waarin, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, nadere toelichting zal worden gegeven aan medewerkers, management en opdrachtnemers van Rijkswaterstaat.



### *Conclusie over opvolging*

De eerste aanzet om deze aanbeveling op te volgen is gedaan. Als het Openbaar Ministerie een toegankelijke versie van het afwegingskader opstelt en deze toelicht – zoals voorgenomen – dan kan dit bijdragen aan een beter onderling begrip van elkaars rol en werkwijze.