

Botsing tussen een reizigerstrein en een hoogwerker te Dalfsen

Publicatiedatum: 13 december 2016

Over het rapport

Op 23 februari 2016 botste een reizigerstrein op een bewaakte overweg tussen Dalfsen en Ommen met hoge snelheid op een overstekende hoogwerker. Hierbij kwam de treinmachinist om het leven. De cabine waarin hij zich bevond, werd geheel vernield. De trein ontspoorde en kwam op zijn zijkant terecht. Twee inzittenden van de trein raakten lichtgewond. De hoogwerker werd volledig verwoest. De bedienaar van de hoogwerker had geen mogelijkheid om met ProRail te overleggen en kon op het laatste moment ook niet waarschuwen. De machinist kreeg geen enkele waarschuwing dat de overweg was geblokkeerd.

Inschattingsfouten van bestuurders bij het oversteken van overwegen kunnen leiden tot ongevallen. ProRail moet daarom zorgen voor instructies bij overwegen om duidelijk te maken of bestuurders van zware en langzame voertuigen zelfstandig de overweg kunnen passeren of dat zij daarbij informatie en instructies van ProRail nodig hebben. Ook is de Raad van mening dat er meer veiligheidswinst valt te behalen wanneer ProRail en lokale wegbeheerders beter samenwerken bij het beoordelen van de risico's op ongevallen bij overwegen.

Opvolging van de aanbevelingen

De Onderzoeksraad heeft in zijn rapport zes aanbevelingen gedaan: drie aan ProRail, één aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM), één aan de minister van IenM, en één aan drie brancheorganisaties (IPAF, CUMELA en VVT). De staatssecretaris van IenM heeft op 20 maart 2017 gereageerd op de aanbevelingen die de Raad heeft gedaan aan de staatssecretaris en de minister van IenM. De aanbevelingen aan ProRail en de brancheorganisaties zijn – conform het op 11 december 2015 gewijzigde Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid – ook gericht aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dat betekent dat de inspectie de opvolging van deze aanbevelingen beoordeelt en daarover rapporteert aan de Raad. Op 22 juni 2017 heeft ILT een tussentijdse beoordeling van de opvolging van deze vier aanbevelingen aan de Raad gestuurd. De stand van zaken na een jaar is beschreven in de jaarlijkse voortgangsrapportage van ILT, die openbaar is gemaakt op 25 april 2018.¹

Aanbeveling 1: Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu: Bevorder zodanige aanscherping van de Europese norm voor de botsveiligheid van treinen (EN-15227) dat de overlevingsruimte die bij de referentiebotsingen voor de machinist moet overblijven zich – los van het eventuele bestaan van een vluchtmogelijkheid – in ieder geval ook ter plaatse van de bestuurdersstoel dient te bevinden. Deze aanscherping laat onverlet dat ook de mogelijkheid om weg te kunnen vluchten wenselijk is.

¹ ILT, *Monitoring aanbevelingen Onderzoeksraad voor Veiligheid. De actuele stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen vanwege spoorwegongevallen. Jaarrapportage 2017*, 20 maart 2018.

Ontvangen reactie

De staatssecretaris zegt toe met vervoerders en ProRail overleg te voeren om in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van de voorgestelde aanscherping van de regelgeving. Daarna zal de staatssecretaris zich in Europees verband inspannen om de voorgestelde aanscherping te bepleiten.

Conclusie over opvolging

De staatssecretaris zegt toe met de aanbeveling aan de slag te gaan. Op termijn zal moeten blijken of dit leidt tot aanscherping van de Europese norm voor botsveiligheid van treinen.

Aanbeveling 2: Aan de brancheorganisaties IPAF, CUMELA en VVT: 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.

Ontvangen reacties

- IPAF geeft invulling aan de aanbeveling door trainingen te verzorgen aan bedienaars van hoogwerkers en hun werkgevers, projectmanagers, opzichters en supervisors, zodat alle betrokkenen zich bewust zijn van de regels en risico's die zijn verbonden aan het oversteken van een overweg. In aanvulling daarop brengt IPAF nieuwsbrieven uit en organiseert IPAF jaarlijks netwerkbijeenkomsten, waarin het nut van informatieverstrekking en trainingen wordt benadrukt. Ook niet-leden hebben toegang tot seminars en informatie van IPAF.
- CUMELA Nederland heeft op 21 augustus 2017 op zijn website bekend gemaakt de e-learning "Veiliger (land)bouwverkeer" uit te gaan breiden met enkele modules over het passeren van spoorwegovergangen met (land)bouwvoertuigen. CUMELA heeft zijn leden opgeroepen gevaarlijke spoorwegovergangen voor (land)bouwvoertuigen te melden en om praktijkervaringen te delen (zie: <https://www.cumela.nl/agrarisch-loonwerk-grondverzet-en-cultuurtechniek-mest-verkeer-en-vervoer-veilig-landbouwverkeer>). CUMELA is voornemens de module rond de zomer van 2018 beschikbaar te stellen. CUMELA heeft kenbaar gemaakt dat hiervoor noodzakelijke overleg met ProRail stagneert. CUMELA vindt voorlichting over het veilig passeren van overwegen met zware voertuigen belangrijk. Ook kennis over de soorten overwegen en over hetgeen een bestuurder moet doen bij stilstand op een overweg, is onderdeel van de voorlichting. CUMELA onderkent dat gebruikers niet bekend zijn met de verschillende type overwegen, waardoor zij verkeerde verwachtingen hebben over de werking ervan.
- De VVT heeft invulling gegeven aan de aanbeveling door op haar website in het informatieblad "Bedieningskwalificaties hoogwerkers" spelregels op te nemen voor het passeren van overwegen (zie: <https://www.verticaaltransport.nl/documents/bijlagen/handige->

[informatie/170509-bedienskwalificatie-hoogwerker.pdf](#)). Na de zomer van 2018 zal er een door de VVT beschikbaar gestelde risico-inventarisatie publiek toegankelijk zijn via: <http://www.rie.nl/instrumenten/verticaal-transport/>. Dan wordt ook een veiligheidshandboek gepubliceerd, dat deel uitmaakt van de opleiding van uitvoerders en medewerkers (zie: <https://www.verticaaltransport.nl/documents/catalog/veiligheidshandboek.xml>).

Conclusie over opvolging

ILT concludeert dat de brancheorganisaties eigenstandig invulling geven aan de aanbeveling en dat zij een stap hebben gezet in het vergroten van het risicobewustzijn bij de aangesloten bedrijven. ILT heeft tegelijkertijd "sterk het gevoel dat de brancheorganisaties de bedienaars nog onvoldoende bereiken." Daarom verwacht ILT van deze partijen dat zij – al dan niet gezamenlijk en/of met ProRail – zich meer gericht gaan inspannen om "de gebruikers voldoende en blijvend bewust te maken van de risico's van het bijzondere voertuig op en bij overwegen." ILT suggereert om de risico's van overwegen mee te nemen in een brede bewustwordingscampagne over de risico's die gepaard gaan met het gebruik van bijzondere voertuigen. Ook de Onderzoeksraad constateert dat de brancheorganisaties activiteiten hebben ontplooid om hun leden te informeren over de risico's die zijn verbonden aan het oversteken van overwegen met bijzondere voertuigen. De Raad is – evenals ILT – van mening dat blijvende aandacht voor deze problematiek noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat alle bedienaars van hoogwerkers zich bewust zijn van de risico's en bekend zijn met de procedures die zij moeten volgen om veilig een spoorweg over te kunnen steken.

Aanbeveling 3: 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.

Ontvangen reactie

In reactie op aanbeveling 3a merkt ProRail op dat hij graag tijdig geïnformeerd wil worden over bijzondere passages van het spoor, waarbij de veiligheid niet volledig is gewaarborgd. ProRail heeft een proces ingericht voor bijzondere oversteken, zie: <https://www.prorail.nl/omwonenden/bijzondere-oversteek>). Overweggebruikers worden middels stickers op de paal van overwegbomen/lampen geïnformeerd over deze procedure. ProRail verwacht eind 2018 alle overwegen van stickers te hebben voorzien.

In reactie op aanbeveling 3b geeft ProRail aan dat zij haar procedure voor exceptionele transporten heeft afgestemd met de RDW. De vernieuwde procedure is via de RDW aan de

brancheverenigingen gemeld en is te raadplegen op: <https://www.rdw.nl/zakelijk/branches/transporteurs/jaarontheffing/passeren-van-een-overweg>).

Conclusie over opvolging

ILT concludeert dat ProRail aanbeveling 3 voortvarend heeft opgepakt, maar is kritisch over de effectiviteit van de procedure en vooral over de attentiewaarde van een sticker bij een overweg. ILT betwijfelt of een sticker voldoende is om (reguliere) gebruikers van overwegen op de procedure rondom een bijzondere oversteek te attenderen. Bovendien schrijft de procedure voor dat een bijzondere oversteek minimaal 48 uur van tevoren wordt aangevraagd; de procedure voorziet niet in situaties waarin het transport al voor de overweg staat. Daarom verwacht de inspectie van ProRail dat hij voorlichting blijft geven over bijzondere oversteken (i.s.m. de brancheorganisaties) en dat hij de (niet) aangemelde bijzondere oversteken actief monitort en evalueert en, zo nodig, zijn proces opnieuw inricht. Ook vindt ILT dat ProRail wegbeheerders moet attenderen op de mogelijkheden om bij evenementen het oversteken van overwegen als aandachtspunt mee te nemen. De Onderzoeksraad heeft – evenals ILT – twijfels over de effectiviteit van de procedure en de attentiewaarde van de sticker. Ook vindt de Onderzoeksraad het opmerkelijk dat het tot eind 2018 duurt voordat ProRail alle overwegen van stickers heeft voorzien.

Aanbeveling 4: 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.

Ontvangen reactie

ProRail heeft de uitgangspunten voor een waarschuwingssysteem in beeld gebracht en heeft vervolgens onderzoek laten uitvoeren naar de bruikbaarheid van mogelijke systemen. ProRail is tot de conclusie gekomen dat in diverse andere landen uiteenlopende waarschuwingssystemen in gebruik zijn, maar dat geen van deze systemen zondermeer toepasbaar is in Nederland. ProRail beraadt zich op vervolgstappen.

Conclusie over opvolging

ILT is positief over het onderzoek van ProRail naar de uitgangspunten van een waarschuwingssysteem en naar mogelijk bruikbare systemen. ILT merkt op dat zij de complexiteit van een waarschuwingssysteem onderkent en de verdere ontwikkelingen bij ProRail zal blijven volgen. De Onderzoeksraad constateert dat deze aanbeveling nog niet tot concrete beheersmaatregelen heeft geleid en vindt dat ProRail haast moet maken met het ontwikkelen van een in Nederland toepasbare oplossing.

Aanbeveling 5: 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 wegverkeeraspecten 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 de betrokken wegbeheerders (bijvoorbeeld per ProRail-regio of per baanvak).

Ontvangen reactie

In reactie op aanbeveling 5a merkt ProRail op dat uitbreiding van het overwegenregister met risicofactoren inderdaad zal leiden tot een nog betere beoordeling van overwegen. ProRail verwacht op korte termijn het raamwerk van het verbeterde overwegenregister te kunnen vaststellen. De verbetering bestaat eruit dat een risico-classificatiemodel wordt gehanteerd dat onderscheid maakt naar: waarschijnlijkheid, blootstelling en effect. ProRail verwacht voor de zomer (van 2018) te kunnen starten met het vullen van het register met de nieuwe informatie o.a. uit het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen.

In reactie op aanbeveling 5b merkt ProRail op dat hij wil aansluiten bij bestaande regionale overleggen, zoals het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen. Het doel van het overleg is tweeledig: (1) het betrekken van de overweg(en) in lokaal beleid; en (2) het creëren van bewustzijn van de bijzondere karakteristieken van overwegen bij de wegbeheerders.

Conclusie over opvolging

ILT vindt dat "ProRail voldoende invulling heeft gegeven aan aanbeveling 5a als het vernieuwde overwegenregister gevuld is en wordt toegepast voor het doel waarvoor het bestemd is." ProRail is hier nog mee bezig. Over aanbeveling 5b concludeert ILT dat ProRail meer aandacht moet geven aan het structurele overleg met wegbeheerders; de huidige werkwijze draagt volgens ILT nog onvoldoende bij aan het verbeteren van de veiligheid van overwegen. De Onderzoeksraad constateert dat aanbeveling 5a wordt opgevolgd en dat van het structurele overleg tussen ProRail en wegbeheerders dat werd beoogd met aanbeveling 5b nog onvoldoende sprake is.

Aanbeveling 6: Aan de minister van Infrastructuur en Milieu: Bewerkstellig dat lokale wegbeheerders (gemeenten, provincies, waterschappen en particulieren), gezamenlijk met de

spoorbeheerder, de veiligheid van de overwegen in hun wegen beoordelen en waar mogelijk verbeteren (en daarmee actief bij dragen aan de kabinetsdoelstelling om het aantal incidenten op overwegen te verminderen).

Ontvangen reactie

De staatssecretaris is voornemens de volgende zaken in het overwegenbeleid aan te passen:

- Wegbeheerders laten participeren in de risico-inventarisatie van ProRail, en het overwegenregister uit te breiden zodat de fysieke uitrusting van de overweg, kenmerken van de omgeving en de hoeveelheid en type verkeer hierbij worden betrokken.
- Wegbeheerders dienen ontwikkelingen en aanpassingen die van invloed zijn op de overweg bij ProRail te melden.
- ProRail en wegbeheerders moeten gezamenlijk oorzaken en gevolgen van ontwikkelingen die van invloed zijn op overwegveiligheid in kaart brengen en daarbij passende oplossingsrichtingen formuleren.
- Volgens het principe 'de veroorzaker betaalt' zal de wegbeheerder vaker dan nu moeten zorgen voor financiering van benodigde maatregelen.

De staatssecretaris gaat met de wegbeheerders overleggen over het passende instrumentarium, zoals verankering in de Omgevingswet.

In het kader van de thans lopende themastudie Overwegveiligheid werd onlangs bekend dat de staatssecretaris medio 2018 in een Kamerbrief nader zal ingaan op de maatregelen die getroffen gaan worden ter verbetering van overwegveiligheid.

Conclusie over opvolging

De staatssecretaris heeft aangegeven van plan te zijn de aanbeveling op te volgen. De Raad zal zich op basis van de aangekondigde Kamerbrief een oordeel vormen over de concrete invulling.