

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
De heer C.A. Jansen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 12 november 2024
Uw kenmerk -
Ons kenmerk VT20170018-1546735203-4106
Bijlage(n) 1
Onderwerp Voortgang aanbevelingen
OvV Voorschoten

Behandeld door



Geachte heer Jansen,

Raad van Bestuur

Bezoekadres
Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres
Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Op 4 april 2023 vond een tragisch treinongeval plaats in Voorschoten, waarbij een kraanmachinist van onderhoudsaannemer BAM om het leven kwam en meerdere reizigers en spoorcollega's gewond raakten. De impact van dit ongeval heeft de spoorsector diep geraakt, en onze gedachten blijven uitgaan naar de nabestaanden en alle betrokkenen.

Veilig werken is een randvoorwaarde voor het werken aan het spoor en daarin blijven we samen met de sector constant verbeteren. We staan daarin voor toenemende uitdagingen vanwege de sterk toegenomen benutting van het spoor en het toegenomen aantal werkzaamheden. Het moet voor zowel de gebruikers van het spoor als voor de werkenden aan het spoor veilig blijven. Dat vraagt van alle partijen continue scherpheid waarbij soms het nemen van beslissingen die de veiligheid waarborgen kunnen leiden tot extra hinder voor reizigers en verladers.

Zowel de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) als ProRail, samen met DB Cargo, NS en BAM, hebben na het ongeval onderzoek gedaan. Geen van beide onderzoeken heeft de directe oorzaak van het ongeval kunnen vaststellen. Maar beide hebben wel generieke leerpunten opgeleverd:

- De OVV doet in haar onderzoek aanbevelingen om de spoorveiligheid verder te versterken en aanbevelingen voor de sector, waarvan een aantal specifiek gericht is aan ProRail.
- Het onderzoek van ProRail, DB Cargo, NS en BAM heeft verschillende leerpunten opgeleverd die voor een deel overeenkomen met de aanbevelingen van de OvV.

ProRail neemt de aanbevelingen van de OvV ter harte en geeft uitvoering aan de implementatie van de aanbevelingen van de OvV en de leerpunten uit het eigen onderzoek. Over deze implementatie is afgestemd met railAlert en de betrokken partijen van het gezamenlijke onderzoek. Daarnaast heeft ProRail advies van de FNV meegenomen in de in te zetten maatregelen.

Ik informeer u met deze brief en bijlage over het maatregelenpakket dat we nemen om de veiligheid verder te vergroten. Hiermee voldoen we aan de vraag van de OvV om binnen zes maanden na de publicatie van hun rapport (d.d. 15 mei 2024) inzicht te bieden in hoe wij de aanbevelingen opvolgen en welke vorderingen er al zijn gemaakt. In de bijlage ziet u per aanbeveling welke acties wij ondernemen. In deze brief ga ik op een aantal aanbevelingen in en licht ik toe welke ondersteuning wij van uw ministerie nodig hebben om deze acties voortvarend uit te kunnen voeren en de gewenste voortgang te realiseren.

Centrale voorziening met informatie over (bijna-)ongevallen

De OvV beveelt aan om een systeem op te zetten voor het vastleggen en gebruiken van informatie over (bijna-)ongevallen, waarbij alle betrokken partijen hun incidenten registreren. ProRail gaat bij de implementatie van deze aanbeveling het bestaande registratiesysteem voor veiligheidsmeldingen, het ProVAT-systeem, uitbreiden tot een centrale meldvoorziening voor de gehele sector. Daarmee zal incidentinformatie centraal worden verzameld en geanalyseerd. ProRail maakt bindende afspraken met opdrachtnemers en vervoerders, zodat incidenten consistent zullen worden gemeld. Op deze manier kunnen alle partijen leren van gebeurtenissen, niet alleen van diegene waar zij zelf bij betrokken zijn, maar ook van gebeurtenissen van andere spoorpartijen. Op deze manier ontstaat meer gezamenlijkheid in het verbeteren van de veiligheid en wordt kennis vergroot. RailAlert ondersteunt ProRail bij de implementatie van deze aanbeveling.

Er is op dit moment geen verplichting voor vervoerders om ongevalinformatie te delen met ProRail. Alle betrokken partijen hebben de intentie mee te werken aan deze verbetering. ProRail vraagt echter ook om deze informatiedeling op te nemen in wet- of regelgeving, om de informatiedeling met zekerheid te borgen.

Regie op veiligheid spoorwerkzaamheden

De OvV beveelt aan om de centrale voorziening uit de vorige aanbeveling te gebruiken om gerichte verbeteringen in veiligheid door te voeren op basis van risicoanalyses en actief toezicht te houden op de veiligheid van spoorwerkzaamheden.

ProRail ontwikkelt op dit moment een aanpak die ervoor zorgt dat veiligheidsmaatregelen systematisch worden geëvalueerd en verbeterd op basis van incidentgegevens. Daarmee willen we veiligheidsrisico's verder verminderen en overbodige regels en maatregelen schrappen. We werken toe naar vereenvoudigde regelgeving die in alle gevallen noodzakelijk is om veiligheid op en rond het spoor te waarborgen. Nu kan de grote hoeveelheid regels juist leiden tot verwarring. Daarnaast kunnen werkenden aan het spoor naast die vereenvoudigde set aan regels, zelf uitstekend risico gestuurd en risico bewust de juiste afwegingen maken om de veiligheid tijdens werken voor zichzelf en hun omgeving te waarborgen. We vragen uw ministerie om met ons in gesprek te gaan en waar nodig actief te helpen met andere ministeries in gesprek te gaan om regelgeving aan te passen en te vereenvoudigen.

De OvV stelt dat veel op papier goed is georganiseerd, maar dat ProRail nog onvoldoende regie houdt op de uitvoering. ProRail kan als opdrachtgever nog verbeteren in haar toezichtrol door beter gebruik te maken van de uitkomsten van uitgevoerde inspecties en toetsen voor onder andere trendanalyses en handhaving.

Veiligheid van werkenden vergroten

De OvV adviseert ProRail om de veiligheid van werkenden aan het spoor te verbeteren, zeker wanneer niet alle sporen buiten dienst kunnen worden genomen. ProRail neemt maatregelen om veilige werkomgevingen te waarborgen. ProRail past op korte termijn aanvullende specifieke maatregelen toe op railinzetplaatsen om het in- en uitzetten van materieel veiliger te laten plaatsvinden, gebaseerd op de aanwezige risico's. We investeren, daar waar effectief, in robuuste fysieke afschermingen.

Ook onderzoekt ProRail samen met de branche nieuwe technologieën, zoals robots, die fysieke aanwezigheid op risicovolle locaties kunnen beperken. Bestaande innovaties in het kader van regie voor spoorwerkers over veiligheid op de werklocatie zijn veelbelovend. Deze innovaties kunt u ondersteunen, door financiële barrières voor marktpartijen weg te nemen. Dit zorgt ervoor dat bestaande innovaties breder geïmplementeerd kunnen worden. De invulling hiervan deel ik op een later moment met u.

Negatieve gevolgen van nachtarbeid beperken

De OvV beveelt aan om de negatieve gevolgen van nachtarbeid en overmatige werktijden van zzp'ers te beperken om de veiligheid en gezondheid te beschermen. ProRail deelt deze aanbeveling van de OvV en streeft naar een gezondere balans tussen nacht- en dagwerk voor spoorwerkers. Dat doet ProRail door de nachtdienstperiodes te verlengen, waarmee het aantal nachten kan worden verminderd. ProRail verkent met railAlert en aannemers hoe de veiligheidsrisico's van zzp'ers beperkt kunnen worden.

Regie op veiligheid

U heeft ProRail verzocht om te onderzoeken op welke wijze zij de regie als opdrachtgever op veiligheid en veiligheidscultuur kan vergroten en de verschillende initiatieven hiervoor kan samenbrengen. ProRail onderschrijft het belang van een heldere visie op de invulling van haar regierol als opdrachtgever. We geven onder andere door middel van dit maatregelenpakket invulling aan deze regierol. We nemen als opdrachtgever branchebreed de coördinatie op ons om de veiligheid verder te verbeteren. We stellen daarbij de samenwerking met opdrachtnemers en onderaannemers centraal.

Systeemsprong

ProRail zet onder andere door middel van dit maatregelenpakket op korte termijn belangrijke stappen om de spoorveiligheid verder te vergroten. De huidige manier van werken aan het spoor kent echter ook haar grenzen. Meer treinen en meer werkzaamheden kunnen niet oneindig samengaan zonder concessies te doen aan spoor- en arboveiligheid en betaalbaarheid. In eerdere brieven en contacten heeft ProRail daarom aandacht gevraagd voor een herinrichting van het huidige systeem dat een nieuw evenwicht brengt in de driehoek regelgeving, menskracht en financiën. Ik blijf hier graag over in gesprek met uw ministerie en ik vraag om hier bij het verlenen van de beheerconcessie rekening mee te houden.

ProRail heeft uw ministerie nodig, om belangrijke afwegingen te maken over de prestaties en de beschikbaarheid van het spoor. Hierbij is het van belang dat er voldoende ruimte wordt gecreëerd voor veilig werken binnen de toenemende onderhoudsopgave die voor ons ligt.

Over de realisatie van de maatregelen zal ik, zoals te doen gebruikelijk met aanbevelingen van OvV, rapporteren aan de IL&T.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad van Bestuur,

John Voppen
CEO

Bijlage. Overzicht van de maatregelen bij de aanbevelingen van de OvV aan ProRail

Tweede aanbeveling OvV

2. 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.

Huidige situatie:

Infrabeheerder ProRail, de spoorwegondernemingen en de opdrachtnemers van ProRail hebben ieder hun eigen systeem voor het registreren en analyseren van veiligheidsmeldingen.

De toezichthouder ILT ontvangt van zowel de infrabeheerder als vervoerders incident/ongevalsdata om haar toezichthoudende rol in te kunnen vullen¹. Daarnaast heeft de arbeidsinspectie bij ongevallen met letsel een toezichthoudende taak richting werkgevers.

Het registratiesysteem voor veiligheidsmeldingen van ProRail (ProVAT) bevat de veiligheidsmeldingen². De veiligheidsmeldingen die impact hebben op de treindienst³ worden geautomatiseerd toegevoegd en meldingen die geen impact hebben op de treindienst, zoals op een bouwplaats of tijdens het rangeerproces, worden handmatig toegevoegd. Daar is ProRail afhankelijk van de meldingen die separaat worden gedaan (meldingsbereidheid) door eigen medewerkers en medewerkers van opdrachtnemers en vervoerders. ProRail heeft generieke afspraken opgenomen in de contracten met de opdrachtnemers⁴ voor het melden van incidenten⁵. De afgelopen jaren is al verbetering geboekt in de volledigheid doordat o.a. maandelijks de meldingen die wel bij railAlert

¹ Spoorwegondernemingen en infrabeheerders hebben vanuit Europese en nationale regelgeving op het gebied van spoorwegveiligheid dezelfde verplichtingen ten aanzien van incidentregistratie en -onderzoek. Voor risico's en beheersmaatregelen (en het leren van incidenten) op het raakvlak van infra en voertuigen moeten spoorwegondernemingen (in het vervolg van dit stuk vervoerders genoemd) en infrabeheerders onderling afstemmen. De onderlinge uitwisseling van informatie en gegevens is Europees en nationaal gereguleerd.

² Dit zijn (bijna) ongevallen en gevaarlijke situaties waar opdrachtnemers en/of vervoerders bij betrokken zijn.

³ Hiervoor is het systeem nagenoeg volledig omdat veiligheidsgerelateerde meldingen – voornamelijk van machinisten - uit het registratiesysteem van de treindienstleider worden ingelezen

⁴ De aannemers hebben daarnaast met railAlert de afspraak om veiligheidsmeldingen bij railAlert aan te melden.

⁵ Daarnaast heeft ProRail recent met vervoerders afspraken gemaakt over het standaard aanleveren van bepaalde informatie bij specifieke veiligheidsmeldingen (Stop Tonend Sein (STS) passages).

bekend⁶ zijn en nog niet bij ProRail, alsnog in het systeem van ProRail worden ingevoerd⁷. We weten echter ook dat niet alle meldingen bij railAlert worden gedaan⁸, dus dat de registratie nog onvolledig is.

Voor het leren van incidenten is o.a. het volgende georganiseerd:

- ProRail stimuleert het leren in de branche bij haar opdrachtnemers o.a. door gebruik te maken van de Safety Culture Ladder⁹ (SCL). Bij het contracteren van projectwerkzaamheden is één van de gunningscriteria de positie van de opdrachtnemer op de SCL. Dit wordt door een onafhankelijke partij geauditeerd.
- ProRail informeert de spoorbranche (intern ProRail, opdrachtnemers en vervoerders) over bijzondere voorvallen middels Factsheets¹⁰. Bij incidentonderzoek heeft ProRail afstemming met betrokken partijen voor het onderzoek¹¹. Dat vindt momenteel veelal nog plaats met de opdrachtnemer en de vervoerder separaat.
- Het leren van incidenten is één van de speerpunten van railAlert.

Gewenste verbetering:

In opvolging van de aanbeveling van de OVV zal ProRail de huidige applicatie ProVAT aanpassen als centrale incidenten registratie voor de sector. Hiernaast zal ProRail binnen de sector het initiatief nemen tot integrale veiligheidsmeldingen. Teven zal ProRail initiatief nemen om in eigen regelgeving en afspraken aanpassingen te doen voor het melden van incidenten als tevens aan de overheid aangeven wat aanvullend nodig is in nationale

⁶ RailAlert heeft sinds 2013 het veiligheidsdashboard, een registratiesysteem waarin bedrijven die aan het spoor van trein, tram en metro werken aan de hand van een bepaald format spoor-gerelateerde arbo-onveilige situaties volgens gemaakte afspraken moeten invullen. Ongeveer 65 bedrijven hebben een account en kunnen zo dagelijks hun arbo-onveilige situaties centraal registreren.

⁷ Ook worden transferongevallen op stations (bron: NS) ingelezen.

⁸ Bron is het onderzoek door Crisislab in opdracht van railAlert “Hoe railAlert van arbo-onveilige situaties leert” van februari 2023. In dit onderzoek is ook meegenomen wat de oorzaken zijn van de beperkte registratie en meldingsbereidheid.

⁹ ProRail heeft jaren geleden de veiligheidsladder ontwikkeld en breed uitgezet in de railmarkt. Daar is de veiligheidsladder breed gedragen en heeft een grote bijdrage geleverd aan het veiligheidsbewustzijn binnen de totale railbranche. Het succes is daar zo groot omdat dit systeem met name gestoeld is op houding, gedrag en cultuur en verder staat de keten centraal en niet zozeer de individuele organisatie.

Inmiddels is de veiligheidsladder in beheer bij de NEN. Met deze overgang is de basis gelegd om het systeem onder de aandacht te brengen in andere sectoren, zodat ook in die sectoren aan het veiligheidsbewustzijn kan worden gewerkt. De veiligheidsladder biedt aanknopingspunten voor de bedrijven om te werken aan veiligheid in het eigen bedrijf en in de keten, via aanbestedingen en inkoopprocessen of anderszins.

Bij de beschrijving van trede 5, de hoogste trede, staat: “Veiligheid is volledig geïntegreerd in de bedrijfsprocessen. Het is een vast onderdeel bij reflectie en evaluatie binnen de eigen organisatie én met branchegenoten. Veiligheid zit ingebakken in het denken en doen van alle medewerkers; ze zijn niet anders gewend. Dit wordt zeer hoog gewaardeerd.”

¹⁰ Deze worden kort na het voorval verspreid en bevatten de toedracht en wat de eerstvolgende actie is (en van wie). Uit een eerdere evaluatie van de Factsheets blijkt dat deze veel worden gelezen, besproken met collega's en soms zelfs gebruikt voor instructie. Daarnaast is er behoefte in de spoorbranche om breder geïnformeerd te worden over de opvolging van incidenten/ het breed leren van incidenten (nu is dat nog te vaak beperkt tot de direct betrokkenen).

¹¹ Bij grote onderzoeken stelt ProRail vaak een convenant op over de samenwerking dat door de betrokken partijen wordt ondertekend. In de contracten met de aannemers is opgenomen dat zij meewerken aan incidentonderzoeken.

regelgeving. Het huidige ProVAT wordt geschikt gemaakt om alle relevante veiligheidsmeldingen in de branche te registreren door het inlezen van alle relevante meldingen van opdrachtnemers en vervoerders. Dit maakt het mogelijk meer gezamenlijk te analyseren, rode draden te herkennen en meer leren van incidenten tijdens werkzaamheden. Met als uiteindelijk doel in de sector meer risicogerichte verbeteringen door te kunnen voeren.

Hiervoor onderkennen we de volgende verbeterpunten:

- Meldingen van opdrachtnemers worden nog onvoldoende structureel gemeld bij ProRail. Redenen daarvoor zijn o.a. de zeer brede definitie van welke incidenten bij ProRail gemeld moeten, onduidelijke procesafspraken en de – al dan niet terecht – vrees dat een melding consequenties in de aansprakelijkheidssfeer kan hebben.
- Meldingen zijn soms onvolledig of onjuist of niet tijdig (waardoor relevante informatie niet meer te achterhalen is).
- ProRail ziet beperkt toe op naleving van de gemaakte afspraken over het tijdig, compleet en juist aanleveren van meldingen omdat de afspraken op punten onvoldoende duidelijk zijn en omdat ProRail daarvoor geen controle-organisatie heeft ingericht.
- Een deel van de relevante meldingen van vervoerders komen nog niet automatisch bij ProRail terecht.

ProRail concretiseert daarom de afspraken met haar opdrachtnemers en maakt afspraken met de vervoerders voor het melden van veiligheidsincidenten bij ProRail. Voor dit laatste ontbreekt momenteel nog de formele wettelijke grondslag en kunnen bepalingen over geheimhouding in de Algemene Voorwaarden dit nu nog belemmeren. ProRail neemt initiatief om deze belemmering weg te nemen dan wel de overheid te vragen de wettelijke grondslagen aan te passen.

ProRail ziet – naast de verantwoordelijkheden die alle partijen zelf hebben als werkgever - verbeterpotentieel in het leren in de spoorbranche. Daarom zal ProRail:

- ProRail zal vaker integraal incidenten onderzoeken, dus met alle betrokken partijen samen (waar dit nu nog veelal separaat met opdrachtnemer en vervoerder plaats vindt).
- Samen met railAlert optrekken om het leren van incidenten te versterken¹². Zo wordt binnen de werkgroep Leren van Incidenten veelal van een enkel incident geleerd en nog te weinig van structurele achterliggende oorzaken. Dit heeft mede te maken met dat op dit moment nog te weinig informatie door de deelnemers wordt gedeeld.

¹² Het leren van incidenten in de branche met opdrachtnemers via railAlert kan nog beter. Daarom heeft zij een verbetertraject doorlopen en in 2023 de interne organisatiestructuur aangepast om het leren van incidenten beter te faciliteren. Dit moet in de praktijk nog verder vorm krijgen.

Maatregelen:

Omschrijving	Planning:
1. ProRail stelt met de branche vast welke veiligheidsmeldingen (definitie) – passend binnen bestaande (Europese) criteria - ProRail in de branche gemeld wil krijgen en met welke gegevens.	2024
2. ProRail concretiseert met de opdrachtnemers (bindende) afspraken betreffende het aanleveren van deze veiligheidsmeldingen. Waar nuttig en mogelijk zal ProRail deze opnemen in nieuwe project- en onderhoudscontracten.	2025
3. Voor het leveren van veiligheidsmeldingen door vervoerders is het noodzakelijk een wettelijke grondslag te realiseren. a. ProRail heeft met NS de bindende afspraak gemaakt dat meldingen worden aangeleverd. Ook met andere vervoerders gaan we bindende afspraken maken. Daar waar deze bindende afspraken niet geaccepteerd worden escaleren we naar aandeelhouders en waar nodig vragen we I&W en/of provincies vervoerders hierop aan te spreken. b. De bindende afspraken neemt ProRail op in de Netverklaring en Toegangsovereenkomsten. c. Parallel passen we de wet aan (randvoorwaarde: hulp van het ministerie).	a. 2025 b. Eerst a afronden: effectief in 2027 of 2028 c. n.t.b.
4. ProRail verwerkt de meldingen van opdrachtnemers en vervoerders in haar database. ProRail voert checks in om ervoor te zorgen dat de database zo volledig mogelijk is (dat alle relevante meldingen uit de systemen van opdrachtnemers en vervoerders ook in ProVAT staan).	2025 en 2026
5. ProRail pakt samen met railAlert de regie om de branche beter in staat te stellen te leren van incidenten. In 2024 concretiseren ProRail en railAlert hoe dit eruit moet gaan zien. Onderdeel hiervan zijn: a. De rol van railAlert en ProRail (governance) bij het leren van incidenten expliciet maken waaronder de rol van ProRail in de werkgroep Leren van incidenten. b. De voorziening - waarin meer meldingen van de aannemers worden verwerkt – wordt door de werkgroep Leren van Incidenten gebruikt voor het identificeren van de ‘rode draden’. ProRail en railAlert organiseren dat deze gezamenlijk worden opgepakt. c. Gesprek over huidige belemmeringen voor het delen van onderzoeksresultaten met de branche.	2025

<p>6. ProRail neemt bij ernstige incidenten waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zoals (bijna) aanrijdingen met personeel, de regie voor het leren in de branche. ProRail zal hiervoor:</p> <p>a. Vaststellen welke informatie en hoe deze uit de database met opdrachtnemers en vervoerders¹³ gedeeld kan worden. Hiertoe wordt gestart met railAlert en vervoerders af te stemmen over welke informatie zij op welke wijze willen hebben.</p> <p>b. (indien nuttig)-een leergesprek organiseren met direct betrokkenen van ProRail, betrokken opdrachtnemer én vervoerder. ProRail draagt zorg voor communicatie van de geleerde lessen in de spoorbranche.</p> <p>Uiteraard houdt iedere partij hierbij haar eigen verantwoordelijkheid als werkgever</p>	2025
<p>7. Delen onderzoeksrapportages van vervoerders, opdrachtnemers en ProRail aan alle betrokken partijen.</p>	2025
<p>8. Mogelijkheden onderzoeken om invoer van meldingen van opdrachtnemers en vervoerders verder te automatiseren.</p>	2027-2029
<p>9. Mogelijkheden onderzoeken om geaggregeerde informatie (patronen/trends) van opdrachtnemers en vervoerders verder te automatiseren.</p>	2027-2029
<p>10. Evaluatie of de bestaande database het leren in de branche voldoende kan faciliteren of dat hiervoor een andere voorziening noodzakelijk is.</p>	2030-2035

Derde aanbeveling OvV

3. 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.

Huidige situatie:

ProRail is bezig met het implementeren van 'barrier management' (Bowties) voor veiligheidsincidenten. Deze methodiek maakt het inzichtelijk hoe effectief verschillende maatregelen (barrières) zijn: hoe goed bepaalde risico's worden beheerst. De Bowties worden gevoed met de incidentmeldingen uit de database. Doordat we deze database (de

¹³ Indien nodig wordt hiervoor de geheimhouding in de Algemene Voorwaarden aangepast.

voorziening van aanbeveling 2) met meer meldingen gaan voeden, krijgen we ook een beter beeld van het functioneren van de barrières. Wanneer dan blijkt dat een bepaalde beheersmaatregel regelmatig niet werkt zoals gepland, of dat incidenten zich vooral voordoen waar deze beheersmaatregel niet is geïmplementeerd, kan daarvan geleerd worden.

ProRail is voorloper binnen de spoorsector bij het implementeren van barrier management, en werkt samen met infrabeheerders uit andere landen om kennis uit te wisselen en best practices te formuleren.

Voor het borgen van het veilig kunnen werken buiten, heeft ProRail samen met de spoorbranche een systeem ingericht. Zo werken we in de spoorse omgeving alleen met erkende opdrachtnemers en voor specifieke werkzaamheden dienen medewerkers gecertificeerd te zijn. We werken met ontwerpvoorschriften, processen en procedures, Veiligheid & Gezondheidsplannen Ontwerp- en Uitvoeringsfase en conform het Voorschrift Veilig Werken Aanrijding Trein (VVW-AT). We toetsen het kwaliteits- en veiligheidssysteem van onze opdrachtnemers. Hierbij doen we risicogestuurd inspecties op locatie en ook railAlert voert inspecties uit op de Life Saving Rules. Dit geheel draagt er aan bij dat we veilig werken in de spoorbranche.

De vigerende versie van het VVW-AT dateert uit 2013 en momenteel loopt de implementatie van de nieuwe versie (inmiddels geaccepteerd door de arbeidsinspectie (NLa)).

Gewenste verbetering:

ProRail werkt nog niet lang met Bowties in het registratiesysteem ProVAT, zal doorgaan op de ingeslagen weg waarmee steeds meer data wordt gekoppeld aan Bowties om generieke uitspraken te kunnen doen over trends. Hierbij helpt de invulling van aanbeveling 2 waardoor ProVAT meer meldingen zal bevatten om aan de Bowties te koppelen. Daarnaast zal ProRail hiermee integraal kijken naar risico's van spoorwegveiligheid bij werkzaamheden¹⁴. Hierbij is het koppelen vooralsnog een handmatig proces wat ProRail stapsgewijs automatiseert.

OvV stelt terecht dat veel op papier goed is georganiseerd, maar dat ProRail nog onvoldoende regie houdt op de uitvoering: werkt wat ProRail op papier heeft geregeld, ook zo in de praktijk?

ProRail kan als opdrachtgever nog verbeteren in haar toezichtrol door beter gebruik te maken van de uitkomsten van uitgevoerde inspecties en toetsen voor o.a. trendanalyses en handhaving. Daarnaast breidt ProRail het aantal inspecties op veilig werken bij onderhoudswerkzaamheden uit.

¹⁴ Dit is ook een bevinding uit het gezamenlijke onderzoek naar het ongeval Voorschoten door betrokken partijen.

ProRail is verheugd met de aanbevelingen van de OvV om - naast het stellen van regels - vooral het vakmanschap in de sector situationele afwegingen te laten maken. We zien potentiële veiligheidswinst in het vereenvoudigen van de huidige arbeidsregels én het voorkomen van de risico-regelreflex na incidenten. Het is de komende periode de uitdaging hoe het vakmanschap meer teruggebracht kan worden door meer te kijken naar het doel (veiligheid) dat we willen bereiken. Daartoe zal ProRail het initiatief nemen.

Maatregelen:

Omschrijving	Planning:
11. Het gebruik van de Bowties verder uitbreiden door o.a. steeds meer type incidenten te koppelen aan Bowties. De Bowties dienen gekoppeld te worden aan de risico's van de hoofdprocessen zodra deze binnen de Eén ProRail manier van samenwerken zijn gedefinieerd.	2025 en verder (koppeling Spoor naar Morgen)
12. ProRail zal het toezicht op de uitvoering van werkzaamheden vanuit haar verantwoordelijkheid als opdrachtgever verbeteren door audits op het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemers en meer en beter gebruik te maken van de beschikbare inspectie- en toetsresultaten voor o.a. trendanalyses en handhaving en het aantal inspecties op veilig werken bij onderhoudswerkzaamheden uit te breiden. Hierbij gaan trajecten ter verbetering van het V&G-proces voor ProRail als opdrachtgever en het versterken van het contractmanagement voor onderhoud helpen.	2025 en 2026
13. ProRail neemt proactief de actie om in de regelgeving (VVW-AT) te bekijken hoe het vakmanschap meer teruggebracht kan worden bijvoorbeeld in de functie van LWB door meer te kijken naar het doel (veiligheid) dat we willen bereiken en minder naar het naleven van specifieke regels zodat we de regeldruk voor mensen die aan het spoor werken kunnen verlagen. ProRail vraagt na definiëren railAlert dit verder op te pakken.	2024 stelt ProRail de vraag, doorlooptijd n.t.b.

<p>14. Op dit moment wordt spoorwegveiligheid en arbeidsveiligheid teveel separaat beschouwd. Vanuit het gezamenlijke onderzoek is gestart (trekker NS, deelnemers ProRail, vervoerders en opdrachtnemers) met het opstellen van een plan van aanpak om het raakvlak tussen beiden beter in beeld te krijgen ter verbetering van een integrale risicobeheersing: <i>Voer met alle betrokken partijen een risicoanalyse uit met betrekking tot de spoorwegveiligheidsrisico's voor reizigers- en goederenvervoerders gerelateerd aan werkzaamheden die aan het spoor worden uitgevoerd. Identificeer indien nodig beheersmaatregelen om de risico's op een acceptabel niveau te brengen.</i></p>	<p>2024 Plan van Aanpak gereed Uitvoering n.t.b. (Afhankelijk van hetgeen in het plan staat, kan een planning worden afgegeven voor de uitvoering daarvan.)</p>
<p>15. Automatiseren koppelen incidenten aan Bowties</p>	<p>2026-2028</p>

Vierde aanbeveling OvV

4. 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:
- een robuuste (fysieke) afscherming van de werkplek.
 - een werklocatie die veilig bereikbaar is. Stop met het gebruik van eilandbuitendienststellingen en tijdelijke oversteekperiodes naar werklocaties en railinzetplaatsen.
 - 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.
 - mondelinge veiligheidscommunicatie die wordt vastgelegd ter bevordering van het leren van (bijna-)ongevallen.

Huidige situatie:

De spoorbranche heeft de afgelopen jaren veel verbeteringen doorgevoerd waardoor het aantal aanrijdingen met personeel (van vervoerders, opdrachtnemers en ProRail) in de afgelopen jaren fors is gedaald. Dit komt mede door het uitgangspunt voor werken conform de Arbeids Hygiënische Strategie (AHS¹⁵) indien bronbestrijding niet mogelijk is.

¹⁵ Het Voorschrift Veilig Werken (VVW) Trein uit 2013 biedt belangrijke richtlijnen voor het waarborgen van veiligheid. Dit voorschrift stelt dat de Algemene Hiërarchie van de Maatregelen (AHS) moet worden toegepast bij het vaststellen van het veiligheidsniveau van werkzaamheden. De AHS begint met het identificeren en analyseren van risico's, gevolgd door het bepalen van de ernst en omvang van die risico's. Voor elk risico moet in principe het hoogste veiligheidsniveau worden nagestreefd, in de volgende volgorde van prioriteit::

1. Bronaanpak (eliminieren)
2. Afscherming (isoleren)

ProRail heeft als opdrachtgever een gedeelde verantwoordelijkheid voor het bieden van een veilige werkplek. ProRail contracteert de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden inclusief de bijbehorende veiligheidsbeheersing. De opdrachtgever en opdrachtnemer houden hierbij wettelijk gezien ieder hun eigen verantwoordelijkheid zodat gezamenlijk de veiligheid op en om het spoor georganiseerd en gewaarborgd is. ProRail neemt in dat verband een initiërende, regisserende rol voor veiligheid op en om het spoor. Vanuit die regierol heeft ProRail mede railAlert opgericht. Binnen railAlert¹⁶ wordt door ProRail samen met de opdrachtnemers invulling gegeven aan die gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het veilig werken. In railAlert werken alle partijen in de railinfrabranche samen vanuit de overtuiging dat arbeidsveiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid is die een goed samenspel tussen alle partijen vergt en de relatie opdrachtgever- opdrachtnemer overbrugt.

Om het spoornetwerk veilig te houden voor zowel werknemers als reizigers, is het noodzakelijk dat de principes uit de AHS strikt worden nageleefd en waar nodig verder worden aangescherpt. Alleen zo kunnen we blijven anticiperen op de toenemende vraag naar spoorvervoer en de complexiteit van onderhoudswerkzaamheden, zonder concessies te doen aan de veiligheid.

Gewenste verbetering:

Hoewel Nederland wordt gezien als een van de landen met de veiligste spoorwegen, blijkt uit onderzoek van zowel de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) als onze eigen bevindingen dat er in de praktijk nog ruimte is voor verbetering. Er is een duidelijke noodzaak om de bescherming van werknemers op en rond het spoor te versterken, specifiek tegen onbedoelde en potentieel onveilige handelingen.

3. Collectieve bescherming

4. Individuele bescherming

Afwijken van deze hiërarchie is alleen toegestaan als er op basis van het "redelijkerwijs-principe" overtuigende argumenten zijn, waarbij technische, operationele en economische aspecten in overweging worden genomen. Elke stap naar een lager veiligheidsniveau binnen de AHS moet grondig worden afgewogen, gemotiveerd en aantoonbaar zijn, en moet worden getoetst en goedgekeurd door de Veiligheids- en Gezondheidscoördinator. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer speelt een belangrijke rol in het implementeren van de AHS, zoals vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet. Binnen het door de railinfrabeheerder vastgestelde minimum veiligheidsniveau dient de opdrachtnemer passende maatregelen te kiezen. Het Voorschrift Veilig Werken biedt per risiconiveau specifieke richtlijnen om aanrijd- en elektrocutiegevaar te beheersen, waarbij artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet benadrukt dat bronaanpak, collectieve bescherming, individuele bescherming en persoonlijke beschermingsmiddelen in deze volgorde toegepast moeten worden.

¹⁶ Binnen railAlert ontwikkelen wij met de branchegenoten regelgeving, leiden wij bestaande en nieuwe medewerkers op, certificeren wij medewerkers voor afgebakende werkzaamheden, is het Digitaal Veiligheid Paspoort ontwikkeld om toegang tot het spoor te reguleren, worden inspecties uitgevoerd ter toetsing van het naleven van de "life saving rules", wordt gezamenlijk geleerd van incidenten en zoeken wij elkaar in de branche op om onze verantwoordelijkheid te nemen voor arbeids- en spoorveiligheid en dragen wij gezamenlijk zorg voor borging van veiligheid bij alle samenwerkende partners.

Hierbij ziet ProRail noodzakelijke verbeteringen op de korte termijn en op de lange termijn.

Korte termijn:

- ProRail ziet een verhoogd risico bij het in- en uitzetten van materieel in kortdurende buitendienststellingen. Dit (in zogenaamde Werkplek Beveiligings Instructies “In Overleg Met”) is een activiteit met verhoogd risico¹⁷ omdat hier in korte duur sporen worden overgestoken met mondelinge communicatie voor het buitendienst nemen van de sporen. Korte periodes ten behoeve van het oversteken van materieel en personeel komen nu vaak voor. De impact van het stoppen van het gebruik van deze periodes is nu nog niet bekend. De verwachting is dat – zonder aanvullende maatregelen – hier ook veiligheidsrisico’s aan kleven. Daarom zet ProRail op korte termijn in op specifieke maatregelen om het in- en uitzetten van materieel veiliger te doen én zal ProRail onderzoeken hoe materieel met zo min mogelijk risico kan worden ingezet en onder welke voorwaarden.
- De afspraak is dat eilandbuitendienststellingen¹⁸ niet zijn toegestaan. Op dit moment bestaan verschillende interpretaties van de definitie van eilandbuitendienststelling en is dit mede afhankelijk van keuzes in de uitvoering van de werkzaamheden. Daarom zet ProRail in op een verduidelijking van de definitie en hoe de risico’s in de uitvoering moeten worden beheerst.
- Uit een eerste kwalitatieve quickscan is gebleken dat 34 railinzetplaatsen meerdere risicoverhogende factoren hebben zoals: meer dan 3 sporen, hoge snelheid (≥ 60 km/u) en van één zijde benaderbaar. ProRail pakt deze railinzetplaatsen aan.
- Innovaties (verbeteringen) op het gebied van werkplekbeveiliging komen tot op heden beperkt van de grond, mede door de eigen verantwoordelijkheden van ProRail en haar opdrachtnemers. ProRail heeft als opdrachtgever de verantwoordelijkheid een veilige werkplek te bieden aan de opdrachtnemer, dit wordt vertaald in dat ProRail – indien de locatie en aard van het werk dit vraagt – onder meer buitendienststellingen voor het werk ter beschikking stelt en ervoor zorgt dat geen treinen naar de werkplek komen. De opdrachtnemer is als werkgever verantwoordelijk voor de veiligheid van de werknemers binnen de buitendienststelling.

Lange termijn

De spoorbranche heeft binnen de grenzen van het huidige systeem al veel bereikt en geoptimaliseerd. Toch bevinden we ons nu op een kantelpunt: de limieten van wat mogelijk is binnen dit systeem zijn in zicht. Ondertussen zijn belangrijke ontwikkelingen gaande, zoals de toename van het treinverkeer en een groeiende behoefte aan onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk. Het voortzetten van deze activiteiten

¹⁷ Risico’s zijn bijvoorbeeld: vergissing in de locatie/ wat buitendienst is, oversteken terwijl het spoor nog niet buitendienst is en de railinzetplaatsen voldoen niet overal aan de gewenste ontwerpspecificaties (denk aan van twee zijden benaderbaar, voldoende breed voor het draaien van materieel, maximaal twee sporen, ...).

¹⁸ Bron: Voorschrift Veilig Werken Trein van railAlert versie 3.0 d.d. oktober 2013.

binnen de bestaande kaders zonder aanvullende veiligheidsmaatregelen zou aanzienlijke risico's voor arbeids- en spoorwegveiligheid met zich meebrengen. Daarom is verandering – een systeemsprong -noodzakelijk.

Maatregelen:

Omschrijving	Planning:
16. ProRail voert een impactanalyse uit van het schrappen van (een deel) van korte risicovolle buitendienststellingen "in overleg met" voor het inzetten van materieel. Onderdeel hiervan is met de branche de mogelijkheden te onderzoeken om het aantal te elimineren of verminderen door andere keuzes/afwegingen te maken ('s nachts minder treinen rijden) of de risico's te beperken door bijvoorbeeld vaste tijden voor het in- en uitzetten van materieel te hanteren of maatregelen te nemen zoals het uitbreiden van het aantal inzetplaatsen voor materieel. Op basis van de uitkomst – met bijvoorbeeld mogelijk impact op beheer/verkeer of financiën - vindt besluitvorming plaats.	2025 en 2026
17. Railinzetplaatsen: aanpak 34 locaties analoog aan Voorschoten: a. ProRail zorgt voor een locatiespecifieke RI&E. Deze RI&E (als onderdeel van het V&G-plan Ontwerpfase) wordt beschikbaar gesteld aan de opdrachtnemer zodat bij gebruik van de railinzetplaats maatregelen genomen kunnen worden indien nodig (in het V&G plan Uitvoeringsfase). b. Besluitvorming per railinzetplaats of/welke maatregelen in de infra effectief zijn c. Maatregelen die direct inplanbaar zijn, worden direct uitgevoerd d. Maatregelen die meer inspanning vergen, worden vanuit het productieplan ingepland.	a. 31-12-2024 b. 31-12-2024 c. 31-12-2024 d. 2025
18. Toetsen of gebruikers zich aan de RI&E van de railinzetplaatsen houden door te toetsen of werkzaamheden worden uitgevoerd conform V&G-plannen (waar de RI&E van de railinzetplaatsen onderdeel van uitmaken).	2024 en 2025
19. De OVS voor railinzetplaatsen wordt herzien op basis van bevindingen en geleerde lessen uit RI&E's.	2025
20. Innovatie: ProRail voert in het contractgebied Zee-Zevenaar een pilot uit met het meer naar zichzelf toetrekken van	2025 en 2026

de veiligheidsorganisatie in combinatie met Remote Control (RC) Zelfsignalerende Kortsluitlansen (ZKL) ¹⁹ .	
21. ProRail vraag railAlert (Werkkamer Aanrijding Trein) de definitie van een eilandbuitendienststelling te verduidelijken met expliciet aandacht voor keuzes in de uitvoering (het gebruik van de buitendienststelling) en het kunnen verlaten van de buitendienststelling zonder in dienst zijnd spoor te hoeven oversteken (met of zonder materieel). Alvorens een besluit over aanpassing wordt genomen, voeren betrokken partijen waaronder ProRail eerst een impactanalyse uit over de verduidelijkte definitie.	2025 (vraag stellen in 2024)
22. Innovatie: ProRail voert pilots uit met robots in het spoor waardoor mensen minder het spoor in hoeven zoals middels rijdende robots balises op dwarsliggers plaatsen en een lasrobot. Onderdeel hiervan is het beoordelen van de impact op spoorwegveiligheid,	start 2024
23. Innovatie: Verkenning en pilot uitvoeren voor het opnemen van mondelinge telefonische communicatie tussen veiligheidsfunctionarissen op locatie zoals bijvoorbeeld LWB-LLV. Resultaat hiervan moet zijn inzicht op haalbaarheid, veiligheidswinst en kosten/baten zodat besluitvorming kan plaatsvinden.	n.t.b.
24. Innovatie: ProRail verkent – in samenwerking met railAlert - mogelijke innovaties op het gebied van werkplekbeveiliging. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan gegarandeerde waarschuwing op het nevenspoor of applicaties voor werkenden voor locatiebepaling.	n.t.b.
25. Komen tot een toekomstvast scenario voor de TVP keten, waarbij nieuwe ontwerpprincipes gaan bepalen hoe diverse afwegingen te maken (mate van hinder, hoeveelheid en moment van werk, kosten, mate van herwerk), maar ook stabiliteit en voldoen aan veranderende Europese wetgeving een prominente plek heeft. Ketenmanagement daarop inrichten. Eerste stap is doen van grondoorzaken analyse. Dit (her)ontwerp van de TVP keten zal ook veiligheid (moeten) waarborgen in de toekomst.	2026 en verder

¹⁹ Voordelen van de RC ZKL zijn:

- een effectievere werktijd door het sneller buitendienst nemen
- het aanrijdgevaar is lager doordat het niet nodig is de gevarezone te betreden om de ZKL te plaatsen en te activeren
- de LWB de werking ook toetst via VIEW)
- we doen ervaring op met het op afstand in- en uit dienst nemen van spoor (relevant voor toekomst met ERTMS en assentellers)

26. In samenwerking met ministers van SZW en I&W neemt ProRail – voorbereid door in ieder geval de clusters CM, AM, Projecten en Veiligheid – een formeel besluit over het afwegingskader tussen logistiek (het rijden van treinen), onderhouden en veilig werken (voor baanwerkers en treinpersoneel) van of aan het spoor. Indien dit besluit niet past binnen de hiervoor bedoelde wettelijke kaders, neemt de minister van I&W een besluit over het (al dan niet) aanpassen van de beheerconcessie of het wettelijke kader.	2028 en verder
---	----------------

Vijfde aanbeveling OvV

5 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.

Huidige situatie:

Op dit moment vindt het grootste deel van de werkzaamheden 's nachts en in het weekend plaats om het goederen- en reizigersverkeer zo min mogelijk te hinderen.

We verplaatsen de komende jaren nachtwerkzaamheden naar de dag. Toch blijft nachtwerk noodzakelijk, mede omdat we de komende jaren meer onderhoudswerkzaamheden dan ooit uitvoeren om het spoor veilig te houden. ProRail neemt het initiatief om dit met de sector op te pakken en te leren van andere sectoren.

Voor zzp-ers zijn geen wettelijke regels voor werktijden en rusttijden, zij vallen in beginsel dan ook niet onder de Arbeidstijdenwet. De opdrachtnemer van ProRail zal een veilige werkplek voor de zzp-er moeten verzorgen.

Gewenste verbetering:

Het grote aandeel nachtwerk brengt - zoals OvV aangeeft - gezondheidsrisico's met zich mee. Daarnaast is de spoorbranche hierdoor (en door het grote aandeel van weekendwerk) minder aantrekkelijk voor werkenden en is het steeds moeilijker goed, gekwalificeerd personeel te vinden voor de opdrachtnemers (wat ook een verhogend veiligheidsrisico in zich heeft). ProRail streeft naar een betere, gezondere balans tussen nacht- en dagwerk voor alle medewerkers in de spoorbranche. Daarnaast wil ProRail met de spoorbranche de veiligheid van met name zzp-ers, zij lijken momenteel een hoger

veiligheidsrisico te lopen, te vergroten. Hierbij willen we voorkomen dat personeel naar andere sectoren verplaatst.

Maatregelen:

Omschrijving	Planning:
27. Arbeidsveiligheid zzp-ers: Verkenning met railAlert en aannemers over hoe veiligheid van zzp-ers, inclusief de naleving van de Arbeidstijdenwet, verbeterd kan worden. Onderdeel hiervan is een risico-analyse en een impactanalyse.	2025 en verder
28. We vergroten de effectiviteit van het nachtwerk (langere buitendienststellingen/ verlengen nachtgaten) waardoor minder nachten nodig zijn.	Nu starten, effect 2026 - 2030
29. Herverdeling van werkverhouding nacht/dag/weekend naar meer werken overdag en doordeweeks.	Nu starten, effect 2026 - 2030