



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Thema-actie vakbekwaamheid en veiligheidscultuur treindienstleiders



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Thema-actie vakbekwaamheid en veiligheidscultuur treindienstleiders

Datum	2 juli 2012
Status	Definitief

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Rail en Wegvervoer

Nieuwe Uitleg 1, Den Haag

T 088 489 00 00

www.ilent.nl

@InspectieLenT

Versie

1.0

Samenvatting

Deze thema-actie is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) uitgevoerd om vast te kunnen stellen of ProRail haar veiligheidssystemen heeft ingericht in overeenstemming met de daarvoor geldende regels uit de Beheerconcessie. Het betreft bepalingen die voorschrijven dat er programma's voor opleiding en vakbekwaamheid van treindienstleiders moeten zijn en dat er interne controles moeten worden uitgevoerd. Aan de hand van de documenten die ProRail gebruikt en de gesprekken met management en treindienstleiders komt de ILT tot de conclusie dat ProRail deze regels naleeft.

De programma's zijn er en de controles worden uitgevoerd. Ook is er een nieuwe campagne voor gespreksdiscipline gestart. Aan de andere kant merken we, ook bij recente incidenten, dat bijvoorbeeld de interne regels voor gespreksdiscipline niet altijd correct worden toegepast. Dat moet veranderen. Met andere woorden: de inspanning van het management om het veiligheidssystemen op orde te brengen is er. Dit moet de komende tijd echter wel worden omgezet in resultaat.

Daarnaast zijn we een aantal problemen tegengekomen die verbetering behoeven. We hebben kritiek op het vrijblijvende systeem van het onderhouden van de vakbekwaamheid van treindienstleiders. We vragen ProRail daar haar visie op te geven. Ook verwachten we van ProRail dat de treindienstleiders weten hoe ze moeten handelen wanneer er moet worden afgeweken van interne regels. Verder signaleren we dat er geen SMART geformuleerde doelstellingen rond het herinstructieprogramma zijn.

Om te controleren of de inspanningen resultaat hebben voeren we in het najaar van 2012 een inspectie uit. Aan de hand van de reactie die ProRail geeft op de problemen die we zijn tegengekomen bepalen we onze eventuele vervolgactie.

Inhoud

1	Inleiding—Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.1	Aanleiding: twee onderzoeken naar ongevallen—5
1.1.1	Uithuizen (RV10-0561/Tekortkoming 1)—5
1.1.2	Kapelle Biezeling (RV10-0561/Tekortkoming 1)—6
1.2	Doel: onderzoeksvragen beantwoorden—6
1.3	Aanpak—7
2	Bevindingen—9
2.1	Gespreksdiscipline—9
2.2	Herinstructie—10
2.3	Veiligheidskritisch handelen—12
3	Beantwoording onderzoeksvragen—14
3.1	Wat is de veiligheidscultuur onder treindienstleiders?—14
3.2	Krijgen treindienstleiders voldoende richtlijnen mee om al dan niet af te wijken van voorschriften?—14
3.3	Is er sprake van toezicht op het afwijken van regels—14
3.4	Hebben treindienstleiders voldoende kennis van de technische systemen waar ze mee te maken hebben?—14
3.5	Is die kennis voldoende om de gevolgen te overzien van afwijkingen van die regels?—14
3.6	Is er voldoende visie op en borging van de vakbekwaamheid van treindienstleiders na de initiële opleiding?—14
3.7	Wordt hier door het management voldoende op toegezien?—15
4	Conclusies—16
Bijlage A	Structuur VMS en geraadpleegde documenten—18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: twee onderzoeken naar ongevallen

In april en mei 2012 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport inspectie gedaan naar de vakbekwaamheid en veiligheidscultuur van treindienstleider die in dienst zijn bij ProRail. In dit rapport doen we verslag van onze bevindingen en conclusies.

De aanleiding voor de inspectie zijn de bevindingen uit twee ongevalsonderzoeken. Het gaat om het onderzoek naar een serie incidenten op 18 september 2010 in Uithuizen¹ en om een onderzoek naar een bijna botsing te Kappelle Biezelingse op 16 november 2010². Er zijn ook andere, latere incidenten waarbij vergelijkbare problematiek speelt. Als voorbeeld kan genoemd worden de treinbotsing te Maasvlakte op 13 april 2012.

In beide gevallen hebben we het vermoeden van overtreding, door ProRail, van artikel 7, eerste lid van de Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur, juncto artikel 9, tweede lid van Richtlijn 2004/49/EG³ juncto bijlage III bij deze richtlijn, tweede lid sub d, e, en j. Deze bepalingen uit bijlage III luiden:

De basiselementen uit het veiligheidsbeheersysteem zijn:

a).....

d) procedures en methoden om risico's te beoordelen en te beheersen wanneer er voor de infrastructuur of de activiteiten nieuwe risico's ontstaan door een verandering in de bedrijfsomstandigheden of door nieuw materiaal;

e) programma's voor de opleiding van personeel en systemen om ervoor te zorgen dat het personeel ter zake kundig blijft en de taken dienovereenkomstig worden uitgevoerd;

.....

j) voorzieningen voor periodieke interne controles met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem.

We vermoeden overtreding, maar kunnen bij het afsluiten van de twee genoemde onderzoeken niet in voldoende mate vaststellen of hier sprake is van een incidenteel of structureel probleem. Pas in dat laatste geval staat vast dat ProRail in overtreding is van de betreffende bepalingen. Omdat er op zich sprake is van een ongewenste (onveilige) handelwijze onder directe verantwoordelijkheid van ProRail, en een vermoeden van overtreding, moeten we dit nader onderzoeken. In beide gevallen is de bevinding in het rapport opgenomen als tekortkoming.

Hieronder volgen de bevindingen uit beide onderzoeken, op basis waarvan we de tekortkoming hebben vastgesteld.

1.1.1 Uithuizen (RV10-0561/Tekortkoming 1)

Tijdens dit onderzoek hebben we vastgesteld dat de treindienstleider onvoldoende op de hoogte was van de technische eigenschappen van het assentellersysteem om te kunnen overzien wat de gevolgen van zijn handelen waren. Met name overzag hij de gevolgen van zijn handelen niet voorafgaand aan het passeren van trein 37661 van de niet geheel gesloten overweg.

¹ Onderzoeksrapport Spoorstaafbreek Uithuizen c.a., RV10-0561 d.d. 27 september 2011

² Onderzoeksrapport Bijna botsing Kapelle-Biezelingse RV10-717 d.d. 28 maart 2012

³ Publicatieblad van de Europese Unie, L164 van 30 april 2004.

Ook staat niet vast dat de in dit rapport beschreven procedures rond het resetten van de assentellers volledig zijn en daarmee de risico's op adequate wijze kunnen beheersen. Zo zijn geen goed toepasbare kaders gegeven voor de afweging of en onder welke voorwaarden een harde- dan wel voorwaardelijke reset toegepast mag worden. Evenmin zijn menselijke faalkansen voldoende meegewogen, ook gelet op het feit dat de reset regelmatig wordt toegepast.

Daarnaast werd door de treindienstleider zelfstandig besloten om af te wijken van veiligheidsprocedures. Dat roept de vraag op of hij dat zelfstandig zo mocht doen. Verder hebben we niet kunnen constateren dat er toezicht gehouden wordt op naleving van de procedures door de treindienstleider.

1.1.2 *Kapelle Biezeling (RV10-0561/Tekortkoming 1)*

Uit dit onderzoek is gebleken dat de treindienstleider zowel voor wat betreft veiligheidscommunicatie als operationeel handelen tekortgeschoten is. Er werd over veiligheidskritische onderwerpen op informele wijze met de machinist gecommuniceerd. Onder andere hierdoor ontstond bij de treindienstleider een onjuist beeld van de positie van treinen. Daarom heeft hij niet ingegrepen bij het terugzetten van een trein, wat tot gevolge had dat twee treinen in eenzelfde blok, in tegengestelde richting naar elkaar toe bewogen. Daarnaast hebben we vastgesteld dat het management van de treindienstleiders onvoldoende heeft toegezien op de competentie van de treindienstleider. De verantwoordelijke manager heeft er niet op toe gezien dat de betrokken treindienstleider weinig diensturen had op de betreffende werkplek en daarmee onervaren was.

1.2 **Doel: onderzoeksvragen beantwoorden**

Wat zijn de vragen die we met deze inspectie moeten beantwoorden en aan de hand waarvan we kunnen bepalen of het vermelde artikel (met name voor wat betreft sub. e) is overtreden?

- a) Er is bij deze twee incidenten sprake van het afwijken van voorschriften. Er wordt door de treindienstleider afgeweken van de regels van gesprekdiscipline. Los van deze conclusie blijkt ook dat op informele wijze wordt gecommuniceerd, terwijl duidelijk is dat de veiligheid in het geding is. Daarnaast wordt afgeweken van de regels rond het afwickelen van treinverkeer op het moment dat het assentellersysteem gestoord is. Onduidelijk is of geregeld is dat een treindienstleider zelfstandig mag beslissen of van deze regels afgeweken wordt, of dat hij dit niet mag doen. De vragen die dit oproept en die we beantwoorden:
 - a. wat is de veiligheidscultuur onder treindienstleiders?
 - b. krijgen treindienstleiders voldoende richtlijnen mee om al dan niet af te wijken van voorschriften?
 - c. is er sprake van toezicht op het afwijken van regels?
- b) Naast dat er afgeweken wordt van de voorschriften en de vraag of dat is toegestaan, is het ook de vraag of treindienstleiders voldoende kennis hebben om zelfstandig te besluiten om af te wijken van voorschriften. Immers, uit het incident te Uithuizen bleek dat de treindienstleider de gevolgen van zijn handelen niet overzag; uit het onderzoek naar het voorval te Kapelle blijkt niet dat de treindienstleider zich goed kan voorstellen wat in werkelijkheid de situatie is. Dat roept de volgende vragen op:
 - a. Hebben treindienstleiders voldoende kennis van de technische systemen waar ze mee te maken hebben?
 - b. Is die kennis voldoende om gevolgen te overzien van afwijkingen van de regels?
- c) De treindienstleider die dienst doet in Kapelle doet incidenteel dienst als

treindienstleider. De manager van ProRail verklaart dat de treindienstleider vakbekwaam is omdat hij de vereiste opleiding heeft doorlopen en examens heeft gehaald. Het is de vraag of dat, zeker bij weinig of gedateerde ervaring, voldoende is om dienst te doen en alle situaties daarbij aan te kunnen. De volgende vragen horen daarbij:

- a. Is er voldoende visie op en borging van de vakbekwaamheid van treindienstleiders na de initiële opleiding?
- b. Wordt hier door het management voldoende op toegezien en gestuurd?

1.3 Aanpak

Als eerste hebben we aan de hand van een documentatiebeoordeling onderzocht wat er in of met het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) van ProRail op het gebied van bovengenoemde vragen geregeld is. In bijlage A is een overzicht gegeven van de onderzochte documenten.

Daarna hebben we 12 gesprekken gevoerd om er achter te komen of datgene dat geregeld is in het VMS in de praktijk werkt en effectief is. Aan de hand van de gesprekken hebben we ons ook een oordeel gevormd over of alle benodigde onderwerpen uitgewerkt en geïmplementeerd zijn. Met andere woorden: of de scope van het VMS op dit onderwerp voldoende is.

We hebben ervoor gekozen om voornamelijk interviews te houden buiten de Randstad. We hebben hiervoor gekozen omdat in die gebieden de treindienstleider met meer en bijzondere technische systemen te maken heeft. Te denken valt aan assentellers, V-CVL en TPRB. Dit omdat in gestoorde situaties dit type systemen veel vraagt van het functioneren van treindienstleiders. Daarnaast gaan we in op het naleven van de regels rond gespreksdiscipline.

We hebben gesproken met één regiodirecteur, twee postmanagers, drie teamleiders en zes treindienstleiders.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen uit de documentatiestudie (zie bijlage A) en de gehouden interviews weer. De interviews hebben we gehouden met personeel op de post te Groningen (18 april 2012), Arnhem (20 april 2012) en Maastricht (25 april 2012). Op 8 mei 2012 is de Regiodirecteur Verkeersleiding Randstad door ons geïnterviewd.

De interviews hebben we afgenomen aan de hand van drie onderwerpen: gespreksdiscipline, herinstructie en veiligheidskritisch handelen.

2.1 **Gespreksdiscipline**

Voor een goed begrip is het nodig om te weten dat de normen voor gespreksdiscipline vooral zijn vastgelegd in interne bedrijfsregels van ProRail. Daarin wordt beschreven op welke manier veiligheidsgesprekken gevoerd moeten worden, welke vaste uitdrukkingen tijdens die gesprekken gebruikt moeten worden en dat bij spelling het NATO alfabet gebruikt moet worden. In regels die krachtens de Spoorwegwet zijn gegeven, is vastgelegd dat veiligheidscommunicatie kort en zakelijk moet zijn.⁴

- A. Er wordt door ProRail in toenemende mate gestuurd op gespreksdiscipline. Die sturing zit hem met name in controle van gesprekken achteraf en het bespreken van de resultaten met treindienstleiders. Niet zozeer in actieve sturing vooraf of tijdens de diensten. Er zijn normen voor gespreksdiscipline, maar er is discussie over de precieze uitvoering ervan. Het is nog niet echt gebruikelijk onder treindienstleiders om hoe dan ook altijd gespreksdiscipline toe te passen. Bijvoorbeeld als de treindienstleider vooraf al denkt te weten dat het niet gaat om een veiligheidsgesprek. Ook veiligheidsgesprekken tussen treindienstleiders onderling op dezelfde post worden niet altijd volgens de regels van gespreksdiscipline gevoerd en daarmee ook niet vastgelegd. Door het management wordt hier geen duidelijke lijn voor bepaald. Daarnaast hebben we gemerkt dat na een incident, waarbij het niet volgen van de regels voor gespreksdiscipline een belangrijke rol speelde, geen voor iedereen duidelijk bericht vanuit het management gegeven werd over wat van treindienstleiders wordt verwacht.
- B. Het beeld is dat de laatste twee jaren binnen ProRail er een inhaalslag plaatsvindt voor wat betreft het toezicht op de gespreksdiscipline. Voorheen waren er net zoals nu branche brede afspraken over gespreksdiscipline maar op de naleving werd door ProRail intern niet of erg beperkt toegezien. Dit mede omdat de OR er bezwaar tegen maakte dat geregistreerde gesprekken aan derden zoals vervoerders ter beschikking worden gesteld, zonder dat naar haar mening de privacy geborgd was. Inmiddels is hiervoor een privacy reglement opgesteld. Door teamleiders en soms senior treindienstleiders worden nu maandelijks, gericht geregistreerde gesprekken beluisterd en beoordeeld. Soms ook na incidenten. De omvang van de steekproef varieert. Soms worden tussen de 50 en 60 gesprekken per post beluisterd; meestal minder. De in het veiligheidszorgsysteem van ProRail vastgelegde norm van één gesprek per drie fte treindienstleider per maand wordt voor zover wij hebben beoordeeld gehaald. De gesprekken worden beoordeeld aan de hand

⁴ Artikel 37, eerste lid Besluit spoorverkeer

van een landelijk gebruikte "Scorekaart Gespreksdiscipline". De verkregen informatie wordt op twee manieren gebruikt:

- a. in individuele gesprekken. Met treindienstleiders wordt minimaal één keer per jaar een functioneringsgesprek gehouden; door ProRail RGW (Resultaat Gericht Werken) gesprek genoemd. Meestal worden de RGW gesprekken vaker gehouden, tot een maximum van vier per jaar. De gesprekken worden gehouden door de teamleider en treindienstleider. De treindienstleider wordt op het resultaat aangesproken en dit wordt gevolgd.
 - b. KPI's: aan de hand van de ingevulde scorekaarten wordt bepaald wat de scorenorm per post is, op basis van minimaal één beluisterd gesprek per 3 fte treindienstleider. De minimaal te behalen score is bepaald op 98%. De meeste posten halen deze norm. Door de geïnterviewden wordt eraan getwijfeld of de criteria op de scorekaart volledig zijn. Enkeligen geven aan dat de scores geen objectief en representatief beeld weergeven. Op één post wordt een eigen ontwikkelde scorekaart gebruikt. ProRail geeft aan in juni 2012 met een nieuwe campagne gespreksdiscipline te starten. Onderdeel van deze campagne is de introductie van een nieuwe scorekaart gespreksdiscipline die landelijk toegepast moet worden.
- C. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de regels voor gespreksdiscipline niet goed worden toegepast en nageleefd. Eén geïnterviewde schrikt regelmatig van de kwaliteit ervan als hij gesprekken beluistert, de ander merkt op de werkplek dat de regels vaak niet worden nageleefd.
- D. We merken verschil in omgang met de regels voor gespreksdiscipline tussen treindienstleiders die net opgeleid zijn ten opzichte van de treindienstleiders die langer geleden opgeleid zijn. Hoewel de groep treindienstleiders die geïnterviewd is niet groot is (6 in totaal) zijn de verschillen opmerkelijk en worden deze ook breed bevestigd door het management. Treindienstleiders die net van de opleiding zijn passen de regels zonder uitzondering toe; oudere treindienstleiders lijken dit veel meer naar eigen keuze toe te passen. 'Jonge' treindienstleiders geven aan dat soms hun werkwijze wordt overgenomen.
- E. Per 1 juni 2012 is een nieuwe campagne onder andere ter implementatie van de gespreksregels uit EU normen (TSI Operations) gestart. ProRail geeft na de interviews het volgende aan: *"Veiligheidscommunicatie wordt een campagne die 1 juni van start zal gaan waarbij alle facetten van gespreksdiscipline aan de orde zullen komen. Alle ProRail functionarissen die betrokken zijn bij gespreksdiscipline zullen een (her-)instructie ontvangen. Leidinggevendenden zullen strak gaan sturen op de naleving, hiervoor is een nieuwe zogenaamde "scorekaart gespreksdiscipline" ontwikkeld waarbij teamleiders elkaars posten gaan beoordelen. Ook het onderling op de post toepassen van gespreksdiscipline is hiervan een onderdeel. ProRail neemt op dit gebied het voortouw voor de gehele branche. Vervoerders en aannemers worden meegenomen in onze campagne."*

2.2

Herinstructie

- A. Treindienstleiders zijn zelf verantwoordelijk voor het op peil houden van de vakbekwaamheid. Er is een programma voor herinstructie, maar treindienstleiders bepalen zelf de invulling van de herinstructie en zijn zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van de kennis van voorschriften. Beoordeling van kennis vindt na het initiële examen plaats in het periodieke functionerings-

gesprek. Senior treindienstleiders en teamleiders hebben een signalerende, bijsturende en beoordelende rol ten aanzien van de vakbekwaamheid van treindienstleiders.

- B. Na het initiële examen vindt geen periodiek examen meer plaats.
- C. De herinstructie van treindienstleiders omvat een landelijk deel en een lokaal/regionaal deel.
 - a. De landelijke herinstructie bestaat uit een vierjaarlijkse cyclus, waarin een vast aantal onderwerpen aan de orde komt die zowel in de theorie als in de praktijk geoefend worden. Iedere treindienstleider krijgt drie dagen per jaar landelijke herinstructie, waarvan één dag op een werkplek waar simulaties plaatsvinden en in de praktijk geoefend kan worden. In 2011 is gestart met deze cyclus. De treindienstleiders die geïnterviewd zijn hebben alle in 2011 deze herinstructie ontvangen. Men is unaniem tevreden over de structuur voor het aanbieden van herinstructie. De visie achter de wijze waarop de herinstructie gegeven wordt is die van de zogenaamde 'veilige leeromgeving'. Treindienstleiders mogen oefenen en fouten maken tijdens de herinstructie, zonder dat dit gevolgen heeft, bijvoorbeeld voor de beoordeling van hun vakbekwaamheid. Het verloop van de simulatie wordt geëvalueerd aan de hand waarvan de treindienstleider een reflectieformulier opmaakt. Dat moet hij bespreken met zijn teamleider. Hoewel het management van ProRail aangeeft dat bij de aftrap van de simulatiedag de doelstellingen verwoord worden, geven enkele treindienstleiders aan dat niet duidelijk is wat ze die dag moeten leren. We vernemen bij een aantal geïnterviewden kritiek op de achterliggende visie. Men is van oordeel dat deze wijze van herinstructie te vrijblijvend is. Algemeen is het oordeel dat de herinstructie moet uitmonden in een jaarlijkse proeve van bekwaamheid. Op zijn minst zou expliciet een leerdoel gesteld moeten worden.
 - b. Daarnaast is er de kennistrainer: een interactief computerprogramma met een aantal vragen over theorie en praktijksituaties die iedere treindienstleider jaarlijks met goede gevolg moet doorlopen. Doel hiervan is, net als de herinstructie om kennis te trainen.
 - c. Er is sinds april 2012 een (interne ProRail) procedure actief voor het ontwikkelen van de lokale herinstructie: het "stappenplan lokale herinstructie". Aan de hand van deze procedure worden de lokale bijzonderheden geïnventariseerd en in een programma uitgewerkt. De procedure borgt dat op de verschillende posten de lokale onderwerpen op gelijke wijze worden uitgewerkt. Uitgangspunt hierbij is hoe meer invloed een onderwerp heeft op de veiligheid, hoe hoger de frequentie van herinstructie van het betreffende onderwerp. De procedure is gereed en wordt nu op de posten die wij bezocht hebben ingevuld. Er is geen planning waaruit blijkt wanneer de herinstructie volgens dit plan gegeven wordt; de intentie is om dit snel te doen.
 - d. Per post wordt twee à vier keer per jaar Taakgericht Werkoverleg (TWO) gehouden. Tijdens het TWO worden vakinhoudelijke onderwerpen tussen het management en de treindienstleiders besproken. Iedere treindienstleider is verplicht bij dit TWO aanwezig te zijn. Voorbeelden van onderwerpen die in het TWO aan de orde komen zijn wijziging van regelgeving en incidenten.
 - e. Als blijkt dat een treindienstleider niet goed functioneert worden hier consequenties aan verbonden in de vorm van correctiegesprekken

en in het uiterste geval het op non actief stellen. Vaak is er dan sprake geweest van betrokkenheid bij een incident of ongeval. Ook beoordelen senior treindienstleiders periodiek het functioneren van treindienstleiders. Er zijn geen vaste onderwerpen aan de hand waarvan beoordeeld wordt.

- D. De hierboven omschreven structuur voor het ontwikkelen en programmeren van herinstructie is in ontwikkeling (het lokale deel), ofwel in 2011 gestart (het centrale deel). In de periode voor 2011 was de herinstructie van treindienstleiders beperkt tot het volgen van de kennistrainer en TWO. Daarnaast werd ook per post herinstructie georganiseerd, maar was niet geborgd dat alle relevante onderdelen behandeld werden.

2.3 Veiligheidskritisch handelen

- A. We bespreken in de meeste interviews hoe omgegaan wordt met regelgeving. Dat doen we aan de hand van de "werkwijze treindienstleider", het interne ProRail voorschrift waarin procedures zijn opgenomen op welke wijze veiligheidskritische handelingen door een treindienstleider uitgevoerd moeten worden. We vragen of treindienstleider hiervan afwijken en of dat is toegestaan. De antwoorden zijn verschillend. Aan de ene kant is er het beeld dat afgeweken wordt van de procedures en dat dit toegestaan wordt. Daarbij wordt altijd aangegeven dat de treindienstleider 'aan de veilige kant' moet blijven. Nadere criteria over wat nu precies "aan de veilige kant" is zijn er niet. Ook geen nadere criteria over op welk moment mag worden afgeweken. Een treindienstleider beslist zelfstandig over het al dan niet afwijken. Er is geen gestructureerd toezicht hierop. Het komt voor dat treindienstleiders ruggespraak houden. Pas opgeleide treindienstleiders hebben een andere attitude: die passen de werkwijze strikt toe. In een ander interview wordt aangegeven dat er strakker gestuurd wordt op het naleven van procedures.
- B. Tijdens de interviews hebben we concrete cases besproken aan de hand van de volgende voorbeelden:
- a. De regels voor gespreksdiscipline worden veelal niet toegepast op de interne gesprekken tussen treindienstleiders op één post, omdat dit als overbodig wordt gezien.
 - b. Er bestaat reserve om de 'alarmknop GSM-r' te gebruiken. Deze alarmknop is een middel om een noodsignaal uit te zenden binnen een bepaald gebied, zodat alle treinen binnen dat gebied langzaam ('op zicht') gaan rijden. Dat is van belang als zich een mogelijk incident voordoet. In het algemeen is men terughoudend met het bedienen van deze alarmknop, omdat het veel tijd kost om treinen daarna weer normale snelheid te laten rijden. Indien een overweg gestoord raakt wordt voorgeschreven dat de alarmknop bediend wordt; dit wordt lang niet altijd zo toegepast.
- C. Als we vragen of gemaakte veiligheidsfouten in openheid worden besproken, ontstaat het beeld van een gesloten cultuur. Aangegeven wordt dat treindienstleiders zich schamen voor fouten. Niet zozeer omdat men hierop afgeroemd wordt, maar meer vanuit de beroepseer. Er is grote bereidheid elkaar te helpen en te adviseren, maar openlijk voor een fout uitkomen gebeurt niet, volgens de meeste geïnterviewden.
- D. We hebben gemerkt dat naar aanleiding van een ongeval tijdens de interviews discussie is onder treindienstleiders en management over een aspect van veiligheidskritisch handelen van een treindienstleider. Het valt ons op

dat men op andere posten niet weet van deze discussie en de aanleiding, terwijl dat ook voor de treindienstleiders op die posten van belang is.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

3.1 **Wat is de veiligheidscultuur onder treindienstleiders?**

We komen tot de conclusie dat de veiligheidscultuur gesloten is. Treindienstleiders komen met moeite uit voor de fouten die ze maken. We merken wel verschillen, met name bij jongere treindienstleiders die meer open zijn. Elkaar aanspreken op gedrag en werkfouten gebeurt incidenteel wel, volgens de geïnterviewden. Er lijkt grote bereidheid te zijn om elkaar te helpen, maar jezelf kwetsbaar opstellen gebeurt weinig.

3.2 **Krijgen treindienstleiders voldoende richtlijnen mee om al dan niet af te wijken van voorschriften?**

Treindienstleiders krijgen geen richtlijnen mee om al dan niet af te wijken van voorschriften. Uit de interviews concluderen we dat hier verschillend mee wordt omgegaan. Er is een groep treindienstleiders en management die aangeeft dat ze de regelgeving strak hanteren. Een ander deel van de treindienstleiders en management geeft aan af te wijken, maar daarbij altijd de 'veilige kant' aan te houden. Wat dan die 'veilige kant' precies inhoudt wordt niet duidelijk.

Bij de gespreksdiscipline hebben we vastgesteld dat er onder treindienstleiders onduidelijkheid en discussie is over de uitleg en het toepassen van regels (bijvoorbeeld over de wijze van voeren van veiligheidsgesprekken onderling op de post).

3.3 **Is er sprake van toezicht op het afwijken van regels**

Op de posten wordt toezicht gehouden door teamleiders en senior treindienstleiders. Zij kijken mee bij het handelen van treindienstleiders, beoordelen sinds 2011 stelselmatig het hanteren van de regels van gespreksdiscipline en geven feedback aan treindienstleiders. Het is niet geborgd dat bij afwijken van regels altijd toezicht wordt gehouden. Immers, er is niet altijd een teamleider of senior treindienstleider aanwezig en ook is niet geregeld dat bij het afwijken van regels altijd een collega moet worden geraadpleegd.

3.4 **Hebben treindienstleiders voldoende kennis van de technische systemen waar ze mee te maken hebben?**

Hebben we niet goed kunnen vaststellen. Het lijkt zo te zijn dat dit het geval is, voor zover er maar niet afgeweken wordt van de geldende voorschriften.

3.5 **Is die kennis voldoende om de gevolgen te overzien van afwijkingen van die regels?**

Dit antwoord ligt in lijn met het antwoord op de voorgaande vraag. Het lijkt zo te zijn dat die kennis niet voldoende is om de gevolgen te overzien van afwijkingen van die regels. Uit de gehouden interviews maken we op dat er afgeweken wordt van de interne ProRail regels, zonder dat dit uitdrukkelijk is toegestaan of dat daar duidelijke richtlijnen voor zijn. De visie van ProRail hierop ontbreekt.

3.6 **Is er voldoende visie op en borging van de vakbekwaamheid van treindienstleiders na de initiële opleiding?**

Sinds 2011 is er een duidelijke visie op de inhoud en totstandkoming van herinstructie, zowel voor wat betreft het landelijke programma als het lokale programma. De landelijke herinstructie is al in uitvoering. Het programma voor de lokale herinstructie wordt nu ontwikkeld. Het is ons niet duidelijk geworden wanneer

de lokale herinstructie in uitvoering moet zijn.

Er is geen periodieke proeve van bekwaamheid in de vorm van een examen voor de treindienstleider. Er is wel een duidelijke visie op de eigen verantwoordelijkheid van de treindienstleider voor het op peil houden van de eigen vakkennis. Uit de interviews blijkt dat veel geïnterviewden dit te vrijblijvend vinden.

3.7 Wordt hier door het management voldoende op toegezien?

Er wordt door het management toegezien op de vakbekwaamheid van treindienstleiders in de cyclus van de functioneringsgesprekken (RGW gesprekken). We hebben niet de indruk gekregen dat het slecht is gesteld met het toezicht op de vakbekwaamheid. Het systeem voor lokale herinstructie is nog in ontwikkeling; de landelijke herinstructie is sinds 2011 volgens de huidige systematiek operationeel. Het toezicht en de sturing hierop hebben we nog niet kunnen controleren.

4 Conclusies

Op basis van deze thema-actie komen we tot de conclusie dat binnen ProRail Verkeersleiding veel stappen worden gezet om de door haarzelf en de ILT in het verleden ontdekte problemen rond gespreksdiscipline, opleiding en veiligheidskritisch handelen te verbeteren. Er wordt stelselmatig gecontroleerd op gespreksdiscipline. De naleving van de regels voor gespreksdiscipline kan en moet nog verbeteren. Daarom ook is door ProRail op 1 juni een nieuwe campagne voor gespreksdiscipline gestart.

Daarnaast wordt gewerkt aan programma's voor de opleiding van personeel. De landelijke herinstructie wordt sinds 2011 volgens een landelijk model uitgevoerd. De lokale herinstructie wordt ontwikkeld. Het is niet duidelijk geworden op welk moment deze operationeel is.

Daarmee hebben we kunnen constateren dat er programma's zijn *"...voor de opleiding van personeel en systemen beschikbaar zijn om ervoor te zorgen dat het personeel terzake kundig blijft..."* en ook *"voorzieningen voor periodieke interne controles met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem"* beschikbaar zijn. Het is zo dat, zeker als het gaat om lokale herinstructie, deze systemen nog niet helemaal zijn uitontwikkeld en geïmplementeerd.

Op grond hiervan komen we tot de conclusie dat ProRail niet in overtreding is van artikel 7, eerste lid van de Beheerconcessie Hoofdspoorweginfrastructuur, juncto artikel 9, tweede lid van de eerste genoemde Richtlijn 2004/49/EG, juncto bijlage III bij deze richtlijn. De programma's zijn er en controles worden uitgevoerd, er is een nieuwe campagne voor gespreksdiscipline gestart, maar aan de andere kant merken we, ook bij recente incidenten, dat bijvoorbeeld de interne regels voor gespreksdiscipline niet altijd correct worden toegepast. Dat moet veranderen. Met andere woorden: de inspanning van het management om het veiligheidszorgsysteem op orde te brengen is er. Dit moet de komende tijd echter wel worden omgezet in resultaat.

Daarnaast zijn we een aantal problemen tegengekomen die verbetering behoeven. We vragen ProRail om te reageren op onze bevindingen hierover en aan te geven wat men hier mee doet.

- Proeve van bekwaamheid: verwacht wordt dat een treindienstleider zelf komt met zijn leerpunten en deze bespreekt met de teamleider en daaraan werkt. We hebben daarnaast geconstateerd dat over het algemeen sprake is van een gesloten veiligheidscultuur. Die combinatie kent risico's. Immers, bij een gesloten veiligheidscultuur zal het in het algemeen zo zijn dat een treindienstleider minder snel en gemakkelijk zijn zwakke punten op het gebied van vakbekwaamheid blootlegt. De meeste geïnterviewden geven aan dat het huidige systeem te vrijblijvend is. Daarnaast bepalen EU regels voor machinisten⁵ dat deze eenmaal per drie jaar voor een deel van de vakkennis worden geëxamineerd. Uit oogpunt van vrij verkeer van werknemers en het EU-vervoersbeleid ligt het voor de hand om deze regels wel voor machinisten en niet voor andere veiligheidsfuncties zoals treindienstleider, EU-breed vast te leggen. Echter, onduidelijk is waarom er voor treindienstleiders geen terugkerende proeve van bekwaamheid bestaat.

⁵ Richtlijn 2007/59/EG (machinistenrichtlijn), bijlage VII

- Gesteld wordt dat een treindienstleider zelf verantwoordelijk is voor het op peil houden van zijn eigen vakbekwaamheid. Ook is ons duidelijk geworden dat er een managementverantwoordelijkheid is voor de vakbekwaamheid van het personeel. Onduidelijk is hoe deze twee verantwoordelijkheden zich ten opzichte van elkaar verhouden.
- Afwijken van regels: duidelijke visie op het afwijken van regels ontbreekt. Er worden geen criteria of richtlijnen gegeven. Daarom wordt dit individueel ingevuld door treindienstleiders. Dat brengt risico's met zich mee.
- De attitude rond veiligheid onder pas opgeleide treindienstleiders is anders dan bij meer ervaren treindienstleiders. Pas opgeleide treindienstleiders passen de voor hen geldende regels strikter toe. Dat vinden we positief. Vraag aan het management van ProRail is wat haar visie hierop is.
- Ook als het gaat om gespreksdiscipline constateren we dat er discussie en onduidelijkheid is onder treindienstleiders over de invulling en detaillering ervan.
- Smart geformuleerde doelstellingen rond het herinstructieprogramma ontbreken. Zo is niet bepaald op welk moment de programma's voor lokale/regionale herinstructie gereed zijn.

Om te controleren of de inspanningen resultaat hebben voeren we in het najaar van 2012 een vervolgininspectie uit. Aan de hand van de reactie die ProRail geeft op de problemen die we zijn tegengekomen bepalen we onze eventuele vervolgactie.

Bijlage A Structuur VMS en geraadpleegde documenten

Samenvatting van structuur en onderdelen ProRail VMS (ref. EDMS-#2606930 Handboek VMS v3) Opgesteld 3 april 2012 / G. Vegter / Bedrijfsstrategie			
Fase	Producten	Activiteiten	
Strategische PDCA cyclus ("richten" vnl. door ProRail directie)			
Plan	Beleidsverklaring Veiligheid	Vaststellen beleid obv externe kaders en interne ambities	
	Generieke Risico Analyse Spoorstelsel	Vaststellen en onderhouden top V-risico's en top risicobeheersing	
	Top KPI's veiligheid	Vaststellen van definities en meting top KPI's veiligheid	
	Jaarplan Veiligheid	Vaststellen top V-doelen en bijbehorende plannen/acties	
Do	Zie tactische en operationele PDCA cyclus	Doen uitvoeren van beheertaken incl. V-risicobeheersing en van jaarplanacties; dmv tactische en operationele PDCA cyclus	
Check	Directiebeoordeling (jaarlijks)	Volgen en evalueren bereiken V-doelen, voortgang jaarplanacties, resultaten audits en inspecties, resultaten incidentonderzoeken. Aangereikt uit tactische en operationele Check-fase	
	Tussentijdse monitoringrapportages van specifieke top V-prestaties	Evalueren specifieke V-prestaties	
Act	Conclusies in Directiebeoordeling leidend tot Jaarplan	Bijsturen door verbeteracties en/of aanpassing doelen	
	Eventuele tussentijdse bijsturing	Bijsturen door specifieke acties	
Tactische PDCA cyclus ("inrichten" vnl. door Management Teams bedrijfsonderdelen)			Invulling Opgesteld 5 april 2012 / Tejo Lemmens / VMK
Plan	Jaarplannen Veiligheid van bedrijfsonderdelen	Vaststellen van doelen en plannen afgeleid van of onderdeel van ProRail doelen en plannen veiligheid	Jaarplan Veiligheid Productie
	Dashboard Veiligheid (ProRail en BO's) en Risicoregisters (instrumenten)	Vaststellen van instrumenten Dashboard Veiligheid en BO-specifieke Dashboards en Risicoregisters (definities en meting indicatoren en gebruik ervan.	Kwartaalrapportage Managementcontract
	Generieke Risico Analyses voor BO-specifieke taken	Vaststellen en onderhouden van risico's en V-kritische processen voor BO-specifieke taken/activiteiten	RA Trdl RA Verkeersregie RA Incidentenregie
	Audit plannen	Opstellen auditplannen	Werkwijze interne VMS-audit VMS-audit
Do	Risicobeheersing geïntegreerd in bedrijfs-processen/procedures	Opstellen/aanpassen risicobeheersmaatregelen als integraal onderdeel van de primaire bedrijfsprocessen	Handboek treindienstleider Werkwijze treindienstleider Werkwijze treindienstleider NCBG Versie 9/2/2012 gespreksregels en –discipline volgens TSI Stappenplan lokale herinstructie ** Landelijk herinstructie programma ** Scorekaart gespreksdiscipline
		Inrichten compliance management	management of Change PRC00278
		Inrichten incidenten registratie, monitoring en onderzoek	Werkwijze incidentonderzoek Procedure omgaan met (vermoedelijke) veiligheidsfouten **
		Inrichten incident management (beheersing en bestrijding)	Calamiteitenplan Rail
		Inrichten interne overlegstructuur (overleg en besluitvorming)	Krachtige en professionele veiligheidsfunctie
		Inrichten verander management	Procedure wijzigen regelgeving Tijdelijk wijzigingsblad
		Inrichten Verantwoordelijkheden/Taken/Bevoegdheden, competentie en prestatie management	Veiligheidskritische- en veiligheidsgerelateerde functies, Functiebeschrijving treindienstleider, Functiebeschrijving senior treindienstleider, Functiebeschrijving teamleider, Vakinhoudelijk leidinggevende ** (Her)Opleiding treindienstleider RGB/RGW sytematiek **
		Inrichten raakvlakken met vervoerders en opdrachtnemers	Procedure wijzigen regelgeving Tijdelijk wijzigingsblad
		Inrichten document/applicatie management	ProRail documenteiden PvA documentbeheersing VL
	Zie operationele PDCA cyclus	Doen uitvoeren van beheertaken incl. V-risicobeheersing dmv operationele PDCA cyclus	
Check	Dashboard Veiligheid ProRail en BO's (prestaties versus doelwaarden)	Monitoren en evalueren (K)PI's	Kwartaalrapportage Conditie meting Krachtige en professionele veiligheidsfunctie
	Audit rapporten	Uitvoeren audits en opstellen bevindingen	Diverse
	Incidentonderzoek rapporten	Uitvoeren en incidentonderzoek en bevindingen	Diverse
	Q-rapportages / T&T-lijsten verbeteracties	Monitoren en evalueren voortgang verbeteracties	Kwartaalrapportage Krachtige en professionele veiligheidsfunctie
Act	Conclusies en besluiten bij de ge-evalueerde Check-activiteiten	Bijsturen door correctieve en/of preventieve acties	Projectopdracht herinstructie Memo veiligheidscommunicatie en gespreksdiscipline
Operationele PDCA cyclus ("verrichten" vnl. door operationele afdelingen/teams)			Voor thema: VL - treindienstleiding
Plan	Specifieke Risico Analyses voor BO-specifieke taken	Vaststellen en onderhouden van specifieke risico's en beheersmaatregelen voor specifieke taken/activiteiten	Thema's trdl plaatselijke bijzonderheden
	Inspectie plannen	Opstellen inspectie plannen	Toezicht veiligheidscommunicatie
	Doelwaarden risicoregisters en dashboard veiligheid	Vaststellen operationele doelen incl. Veiligheid	dashboard getallen
	Persoonlijke competentie ontwikkelingsplan	Vaststellen ontwikkelingsbehoefes	RGB/RGW plan 2012
Do	Registraties van operationele activiteiten	Uitvoeren operationele activiteiten inclusief risicobeheersing	Persoonlijk dossier
	Registraties van opleidingen/qualificaties/instructies	Opleiden, kwalificeren, (her)instrueren	Persoonlijk dossier
	Incident meldingen/registraties	Melden en registreren van incidenten	Monitoring
Check	Specifieke risicoregisters en dashboards veiligheid	Vaststellen V-parameters van de operationele praktijk	dashboard getallen
	Inspectie rapporten	Uitvoeren inspecties en bevindingen	Scorekaart gespreksdiscipline **
	Q/M-rapportages / T&T-lijsten verbeteracties	Monitoren en evalueren operationele praktijk	Maandrapportage dashboard Veilige Rijkswegen
	Persoonlijke performance	Vaststellen en beoordelen persoonlijke performance	RGB/RGW beoordeling
Act	Conclusies en besluiten bij de ge-evalueerde Check-activiteiten	Bijsturen door correctieve en/of preventieve acties	Projectopdracht herinstructie Memo veiligheidscommunicatie en gespreksdiscipline



Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
www.ilent.nl | Twitter: @inspectieLeNT

Augustus 2012 | V56-611937