



> Retouradres

NS Reizigers B.V.

Persoonsgegevens

Postbus 2374

3500 GJ Utrecht

ILT

Persoonsgegevens

Utrecht

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Holmesnummer

483848

Datum 31 mei 2022
Betreft Afhandelingsbrief Klokkenluider

Bijlage(n)

-

Geachte Persoonsgegevens,

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoek dat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: Inspectie) is uitgevoerd naar aanleiding van een melding van een medewerker van NS die zich via het Huis voor Klokkenluiders bij de Inspectie heeft gemeld. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen september 2020 en december 2021 en bestond uit fysieke en online interviews met de klokkenluider en medewerkers van NS en uit een documentenstudie- en onderzoek. Ook heeft de Inspectie vragen gesteld aan NS en de antwoorden naderhand schriftelijk ontvangen.

Samengevat ziet de Inspectie geen acute risico's voor de spoorwegveiligheid, maar heeft de Inspectie wel zorgen over diverse kwetsbaarheden binnen de NS-organisatie. De Inspectie geeft daarom het signaal af dat het noodzakelijk is verbeteringen door te voeren in het Veiligheidsbeheersysteem (VBS) van de NS om daarmee toekomstige tekortkomingen voor te zijn.

De Inspectie ontvangt hiervoor graag voor 01 augustus 2022 een plan van aanpak inclusief te ondernemen acties en planning van de NS. De constatering, die hierna nader worden toegelicht, zullen tevens meegenomen worden in de reguliere audits op het VBS en in de bestuurlijke gesprekken. Het signaal heeft betrekking op onderstaande twee punten:

1. De Inspectie vraagt NS om met urgentie afdoende aandacht te besteden aan alle processen waarbinnen zich veiligheidsmeldingen kunnen voordoen. De beoordeling van die meldingen moet plaatsvinden op basis van objectieve, toetsbare criteria, waar nodig gestaafd door adequate risicoanalyses;
2. Voorts vraagt de Inspectie aan NS met urgentie aandacht te besteden aan de toepassing van het 'management of change' principe op onderhoudsonderdelen.

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek was een melding van het Huis voor Klokkenluiders aan de Inspectie dat een medewerker van NS zich bij hen had gemeld. Deze medewerker voelde zich binnen de NS-organisatie niet gehoord als het ging om het melden en het correct afhandelen van specifieke veiligheid gerelateerde problemen aan spoorvoertuigen.

ILT

Persoonsgegevens

Datum

31 mei 2022

Het onderzoek richtte zich op de volgende vraagstelling:

De klokkenluider voelt zich niet gehoord door zijn organisatie, meer in het bijzonder door zijn management, als hij zijn zorgen uit over veiligheid gerelateerde problemen. Op welke wijze gaat NS om met (potentieel) veiligheid gerelateerde technische meldingen?

Afbakening

De Inspectie heeft zich in dit onderzoek niet gericht op de technisch-inhoudelijke kant van een melding, maar op de procesmatige kant van de (veiligheids)meldingen.

Proces

Na het formeren van het inspectieteam en een eerste gesprek met de klokkenluider en medewerkers van het Huis voor Klokkenluiders is een plan van aanpak opgesteld, dat is voorgelegd aan de klokkenluider en de NS. Enerzijds is gekeken naar de context en anderzijds naar de voorgelegde casussen met de treinen van het type DDZ en VIRM.

Het onderzoek bestond uit:

- Gesprekken gevoerd met de klokkenluider en de voortgang is met hem besproken;
- Documentatie van NS m.b.t. het melden van veiligheidsstoringen zijn beoordeeld;
- Gesprekken zijn gevoerd met de volgende medewerkers van NS;

[Redacted names of NS employees]

Van elk interview zijn gespreksverslagen opgesteld, die zijn gedeeld met de geïnterviewden van NS. Daarbij is de mogelijkheid geboden op- en aanmerkingen aan te geven. NS heeft hier diverse keren gebruik van gemaakt. Deze opmerkingen zijn meegenomen in de uiteindelijke beoordeling.

Onderzoek en constatering

ILT

Persoonsgegevens

Datum

31 mei 2022

Algemeen

Het onderzoek is, mede door de Corona-beperkingen, traag op gang gekomen en verliep tijdrovender dan vooraf werd ingeschat. De medewerking van de zijde van de NS en haar medewerkers en van de klokkenluider is naar wens verlopen. Er zijn open gesprekken gevoerd en ILT heeft alle gevraagde informatie ter inzage verkregen. Van belang is dat de klokkenluider aangeeft zich gehoord te voelen en dat zijn zeer gedetailleerde verhaal en zorgen correct werden geïnterpreteerd door de inspecteurs van de ILT. De klokkenluider is tussentijds op de hoogte gehouden van het onderzoek.

Context

In de eerste fase van het onderzoek hebben de inspecteurs vooral gekeken of alle processen die betrekking hebben op veiligheidsmeldingen, voldoende en juist zijn beschreven.

NS beschikt op basis van Verordening (EU) 2010/1158 over geldige veiligheidscertificaten A + B tot 1 november 2023. Dit betrof hier vooral een procedurele toets, waarbij ook reality checks plaatsvonden, maar het wel een momentopname betrof. De daadwerkelijke werking van het Veiligheid Beheer Systeem (VBS) valt of staat met de interpretatie en de toepassing daarvan door het management en de medewerkers.

Daarnaast zijn in 2020 en 2021 audits uitgevoerd op het VBS van NS in het kader van de Verordening (EU) 2018/762. Hierin scoort NS op de raakvlakken van veiligheidsmeldingen hoog. Hierbij gaat het onder andere over leren van ongevallen en incidenten, beheer van activa en risicobeoordeling. Uit de ontvangen procedures en werkinstructies hebben de inspecteurs vastgesteld, dat er veel is beschreven omtrent het doen van meldingen en het uitvoeren van onderzoeken. Het is echter onduidelijk waarom in sommige omstandigheden bepaalde keuzes werden gemaakt. Een duidelijke uitleg daarvoor ontbreekt. Duidelijk is dat de factor expert judgement van individuele medewerkers van NS in deze processen een dominante rol speelt.

Bij het onderzoek is er gekeken naar de diverse rollen van de diverse organisatieonderdelen binnen NS in het kader van (veiligheid)meldingen. Hierbij is geconstateerd dat het NS Componenten Bedrijf NCB (waar de klokkenluider werkzaam was) zich met name richt op revisie en herstel. Een onderdeel hiervan is componentenonderzoek, waarbij afwijkingen niet direct als veiligheid gerelateerd worden aangemerkt, terwijl een materieel gerelateerde veiligheidsmelding wel kan worden veroorzaakt door een component. Het ontbreekt hier mogelijk aan een signaalfunctie vanuit NCB.

De inspecteurs hebben daarnaast geconstateerd dat binnen NS op (onderhouds)onderdelen management of change niet voldoende geborgd is. Dit wordt geïllustreerd door de casus ontsporing Binkhorst. Een van de factoren die daar een rol heeft gespeeld is de sterk van de normale operatie afwijkende inzet van dit specifieke treinstel, zonder dat kritisch gekeken is naar de operationele inzet waarop het reguliere onderhoud gebaseerd is. In meerdere gesprekken is dit aspect teruggekomen als een kwetsbaar punt.

Het is niet herleidbaar waar gereviseerde componenten worden ingezet of ingebouwd. NCB houdt bij welke onderdelen gereviseerd zijn. Onderdelen kunnen van verschillende leveranciers komen, waarbij wel aan gestelde specificaties wordt voldaan. Indien deze onderdelen betrokken zijn bij veiligheidsproblemen, dan is het vrijwel niet te achterhalen in welk specifiek materieel deze zijn ingebouwd. Het is niet duidelijk in hoeverre dit een door NS onderhouden beheerst risico vormt.

ILT

Persoonsgegevens

Datum

31 mei 2022

Casussen VIRM en DDZ

Bij zowel VIRM als DDZ zijn uiteindelijk maatregelen genomen om problemen op te lossen. De inspecteurs hebben de onderzoeksrapporten van beide casussen gezien.

Bij DDZ zijn uiteindelijk correctieve maatregelen genomen. Het issue van de onrustige loop werd aanvankelijk geclassificeerd als comfort issue en is pas na de ontsporing Binkhorst betrokken bij het onderzoek van NS en als veiligheidsstoring geclassificeerd, waarna de problematiek werd opgelost.

In het onderzoek van NS naar aanleiding van de DDZ ontsporing is naast een technische analyse ook gekeken naar de dieperliggende organisatorische oorzaken. De organisatorische analyse legt een aantal patronen en gedragingen bloot binnen de NS-organisatie die opgepakt moeten worden. Het programma RAAK maakt een noodzakelijke cultuurverandering concreet door met betrokken medewerkers deze 3 processen te verifiëren, waar nodig aan te passen en de sturing erop in alle lagen van de organisatie te verbeteren. Dit is een intensief en langdurig proces, waarvan de resultaten niet op korte termijn zichtbaar zijn. Tijdens dit onderzoek is dit programma daarom niet meegenomen en zal in een later stadium worden besproken.

NS heeft voor de VIRM(m) treinstellen twee ongewenste gebeurtenissen gedefinieerd, te weten: het spontaan sluiten van een gesleutelde deur en het ingeklemd raken van een reiziger tijdens de openbeweging van de deur. Er is gekozen voor een oplossing (software wijziging) waarbij het symptoom bestreden wordt en niet de bronoorzaken weggenomen worden. De Inspectie heeft het CSM REA dossier van deze wijziging beoordeeld en komt tot de conclusie dat het proces conform de CSM-verordening is uitgevoerd.

Conclusie

Duidelijk is dat binnen NS, voor zover de inspecteurs kunnen overzien, iedereen begaan is met veiligheid. Dit geldt enerzijds voor het management en degenen van NS waarmee gesprekken gehouden zijn, maar ook voor de klokkenluider.

De Inspectie constateert het volgende :

- Er is een discrepantie tussen theorie (de procedures) en de praktijk. Medewerkers binnen de NS-organisatie kunnen op verschillende manieren meldingen over arbeids-, spoorwegveiligheid en bedrijfszekerheid doen. Uit de ontvangen procedures kan ILT geen eenduidig beeld herleiden in definities en werkwijzen rondom het doen van meldingen en het eenduidig classificeren daarvan als veiligheidsstoring. Met name of, hoe en waar deze meldingen gedaan moeten worden, is niet uniform en vergt interpretatie bij de melder zelf over de classificatie in veiligheidsstoring of bedrijfszekerheid;
- In de procedures, welke overigens nog niet allen definitief gemaakt zijn, worden soms nog oude systemen genoemd of verwezen naar "MijnVakmanschap" i.p.v. "MijnVeiligheidsmeldingen". Er zijn ten slotte diverse uitzonderingen en specifieke situaties benoemd. De ontvangen procedures betreffen vooral de operationele kant, het is niet duidelijk geworden hoe de criteria voor de categorisering van defecten en storingen

door service- en onderhoudsbedrijven zich verhouden tot de meldingen van het rijdend personeel. Dit alles kan leiden tot onduidelijke en mogelijk onbeheerste processen met als gevolg het niet adequaat reageren op veiligheidsmeldingen of zelfs het optreden van veiligheidsissues. Op het moment dat een melding als veiligheidsstoring is geclassificeerd, wordt het proces wel eenduidig opgepakt;

- Er is geen uniformiteit in werkwijzen, waardoor processen op basis van expert judgement van de individuele medewerker worden afgehandeld. Het risico bestaat vervolgens dat door de inschatting van de verantwoordelijk medewerker een melding ten onrechte niet wordt gekwalificeerd als veiligheidsstoring en daarmee verdwijnt;
- Na een besluit dat iets een veiligheidsissue is, worden deze issues wel onderzocht en aangepakt. Rapportages zijn hierover beschikbaar;
- ILT ziet aan de hand van de beide genoemde casussen dat binnen NS op (onderhouds)-onderdelen het "management of change"-principe niet voldoende geborgd is, waarbij mogelijk onbeheerste risico's in de operationele sfeer kunnen optreden;
- Ook het vrijwel volledig ontbreken van tracking en tracing van componenten van spoorvoertuigen, zodra deze componenten het componentenbedrijf verlaten, kan leiden tot een onbeheerst risico voor de bedrijfszekerheid binnen de NS-organisatie. Op hoofdonderdelenniveau is deze tracering wel aanwezig;
- ILT ziet dat door het ontbreken van een eenduidig beeld van veiligheid juist de verschillende persoonlijkheden en verwachtingen en vasthoudendheid aan eigen kennis in meer of mindere mate de overhand kunnen krijgen.

Op dit moment ziet ILT echter geen acute veiligheidsrisico's. ILT ziet wel kwetsbaarheden in de processen omtrent veiligheid, die indien ze niet door NS geadresseerd worden, tot veiligheidsrisico's kunnen leiden. ILT maakt zich op systeem- en procesniveau zorgen over de interpretatie van het VBS aangaande problemen die veiligheid gerelateerd zijn.

ILT heeft het vertrouwen dat NS wil verbeteren en volstaat daarom met het afgeven van het genoemde signaal. ILT geeft het signaal aan u af dat het noodzakelijk is verbeteringen door te voeren in het Veiligheidsbeheersysteem (VBS) van de NS en daarmee toekomstige tekortkomingen voor te zijn. ILT ontvangt hiervoor graag voor 01 augustus 2022 een plan van aanpak inclusief te ondernemen acties en een planning. Bovengenoemde constatering zullen tevens meegenomen worden in de reguliere audits op het VBS en in de bestuurlijke gesprekken.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

ILT

Persoonsgegevens

Datum

31 mei 2022