

Vergaderjaar 2000–2001

27 400 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2001

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2001

Enige tijd geleden heeft uw Kamer haar zorgen uitgesproken en vragen gesteld over de veiligheid van de Nederlandse weg- en spoortunnels. Recent heeft uw Kamer een brief (VW-01-765, van 19 juni 2001) ontvangen waarin een beschrijving is gegeven van de belangrijkste veiligheidsaspecten bij ondergrondse spoorinfrastructuur, dit naar aanleiding van een brief van de vereniging ROVER. Nu willen wij apart nog ingaan op de meer algemene probleemanalyse van processen en aspecten die ons tot de gezamenlijke overtuiging heeft gebracht dat enkele maatregelen, waaronder een kaderwet tunnelveiligheid, noodzakelijk zijn voor meerdere typen van tunnels voor zowel gemotoriseerd verkeer als railverkeer. In Nederland worden steeds meer en langere tunnels gebouwd waar zeer veel verkeer gebruik van gaat maken. Daarnaast wordt, vanuit de grotere behoefte aan een goede inpassing van infrastructuur en de wens ruimte dubbel te gebruiken, steeds meer ingezet op verdiepte ligging of overkapping van infrastructuur.

Ontwikkelingen op het gebied van veiligheid in Nederlandse tunnels

Vanuit veiligheidsoogpunt bezien, krijgen tunnels altijd al bijzondere aandacht van de ontwerpende, de opdrachtgevende en de beherende partij aan de ene kant en de gemeente en de brandweerkorpsen aan de andere kant. Wanneer zich een incident voordoet in een tunnel is immers de kans op escalatie (in de vorm van zowel materiële schade als aantallen slachtoffers) significant groter dan op een normale verkeersweg. Vooral hitte, rook, giftige dampen en explosie leveren grotere problemen op in tunnels dan in een open weg situatie.

Wegtunnels in ons land hebben in vrijwel alle gevallen gescheiden buizen voor beide rijrichtingen, zijn goed verlicht en worden goed onderhouden. Vrijwel altijd is er een ventilatiesysteem aanwezig dat rook weg kan

blazen. In belangrijke wegtunnels is altijd een tunnelbeheerder operationeel die getraind is om adequaat te reageren in geval van calamiteiten. Bij spoor- en metrotunnels heeft de verkeersleiding, respectievelijk NS Verkeersleiding of het betreffend gemeentelijk vervoerbedrijf, deze functie.

In de jaren tachtig heeft zich een evolutie in het veiligheidsdenken rondom wegtunnels voltrokken. Aanleidingen hiervoor waren een brand in de Velsertunnel in 1978 en het besluit tunnels open te stellen voor het vervoer van bepaalde brandgevaarlijke vloeistoffen.

In reactie op de hierdoor ontstane zorg om tunnelveiligheid zijn door Rijkswaterstaat in overleg met de brandweer, richtlijnen opgesteld voor de inrichting van wegtunnels. Deze worden sinds 1981 gehanteerd en zijn sinds 1990 bekend onder de naam WUT-richtlijnen (Werkgroep Uitrusting Tunnels). Dit betekent dat er sindsdien extra voorzieningen in tunnels zijn aangebracht.

Nieuwe ontwikkelingen, zoals diep geboorde tunnels en de wens tot overkappen en overkluizen van infrastructuur, leiden tot een grotere diversiteit van tunnelontwerpen en te gebruiken technieken. De opkomst van andere samenwerkingsvormen, zoals Publiek Private Samenwerking (PPS), levert een verscheidenheid aan bouwprocessen en eigendomsverhoudingen op. Dit maakt dat een standaardbenadering, zoals aan de hand van de WUT, niet meer toereikend is.

Voor de grote projecten (Westerscheldetunnel, HSL-Zuid en Betuweroute) heeft deze ontwikkeling al geleid tot het opstellen van integrale veiligheidsplannen. Kenmerkend bij deze plannen is dat advisering van de (regionale) brandweer al in het voortraject voorzien is. De achterliggende filosofie van de integrale veiligheidsplannen wordt vertaald naar maatregelen die voor iedere afzonderlijke tunnel de meest geschikte zijn («veiligheid op maat»). In dat kader worden bij recente tunnelontwerpen twee verschillende, elkaar aanvullende benaderingen gebruikt die leiden tot veiligheidsdoelstellingen. De eerste benadering beschouwt zowel de kans op als de effecten van een ongeval in hun onderlinge samenhang: de probabilistische benadering. De tweede benadering beschouwt vanuit een analyse van ongevalsscenario's met name de zelfredzaamheid van gebruikers, de mogelijkheden voor optreden van de hulpdiensten en de beheersbaarheid: de deterministische benadering. De speciale aandacht voor de veiligheid heeft bij deze veelal complexe projecten geleid tot hoge financiële investeringen in veiligheid. Van belang is dat daarbij zowel aandacht is besteed aan het zoveel mogelijk voorkomen als aan het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van ongevallen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Er zijn drie verantwoordelijkheden te onderscheiden. Het Rijk als wetgever stelt kaders vast voor de veiligheid in algemene zin en is dus systeemverantwoordelijk voor de veiligheid in tunnels. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid op hun grondgebied en daarmee ook voor de veiligheid in tunnels. Beheerders van bouwwerken en initiatiefnemers voor nieuwe bouwwerken zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van hun bouwwerken. Hierop vormen tunnels geen uitzondering.

Het Rijk stelt de kaders vast waarbinnen bouwwerken, waaronder tunnels, gerealiseerd en gebruikt worden. Het Rijk heeft de gemeenten via de Woningwet de bevoegdheid gegeven bouwwerken te beoordelen. Ondanks de titel van deze wet vallen alle bouwwerken eronder, dus ook tunnels en overkappingen. De gemeenteraad geeft na een positief oordeel een bouwvergunning af. Bij de beoordeling van de aanvraag van de bouwvergunning wordt tevens de veiligheid van het bouwwerk betrokken.

In algemene zin zijn voor bouwwerken door het Rijk nadere regels gesteld in het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit bevat ook regels voor de veiligheid van bouwwerken.

Tevens heeft het Rijk de gemeenten via de Wet Rampen en Zware Ongevallen taken opgedragen ten aanzien van de rampenbestrijding.

Gemeenten zijn verplicht een rampenplan te hebben en kunnen voor specifieke risicovolle objecten of activiteiten een rampenbestrijdingsplan opstellen.

Zowel in de ontwerpfase als in de gebruiksfase van een specifieke tunnel speelt de gemeente dus een centrale rol. Daarnaast kunnen er diverse soorten initiatiefnemers en beheerders zijn. Op dit moment is het Rijk initiatiefnemer en beheerder van een groot deel van de weg- en spoor-tunnels, maar ook gemeenten, provincies, waterschappen en private partijen kunnen deze functie vervullen. De Maastunnel in Rotterdam, de oudste tunnel in ons land, is een gemeentelijke tunnel en wordt ook door de gemeente Rotterdam beheerd. De in aanbouw zijnde Westerscheldetunnel, waarbij de NV Westerscheldetunnel de initiatiefnemer is en ook het beheer op zich zal nemen, is een private tunnel. Metrotunnels zijn onderdeel van de gemeentelijke vervoersinfrastructuur en zijn in beheer bij de gemeente.

Zowel het Rijk als de gemeenten hebben twee rollen. Het Rijk is kaders-tellend voor tunnels in het algemeen en tegelijkertijd ook initiatiefnemer en beheerder van een groot aantal tunnels. Gemeenten zijn initiatiefnemer en beheerder en treden tevens op als bevoegd gezag voor het verlenen van de bouwvergunning van een specifieke tunnel.

Wat kan er verbeterd worden op het gebied van veiligheid in tunnels?

De eerste verbetering is het vaststellen van veiligheidseisen voor tunnels en overkappingen. De gemeenten hebben bij het verlenen van bouwver-gunningen weinig houvast, met uitzondering van het Bouwbesluit, dat echter niet toegesneden is op tunnels. In het verleden werd sterk geleund op de deskundigheid van de ontwerpers. Voor traditionele wegtunnels wordt hiervoor de al eerder genoemde WUT-richtlijn gebruikt. Voor nieuwe tunnelconcepten (zoals geboorde tunnels) moet steeds weer opnieuw zonder algemeen kader een op maat gesneden pakket aan veiligheidsmaatregelen ontwikkeld worden. Vanuit de systeemverantwoordelijk-heid van het rijk voor veilige infrastructuur blijkt dit een gemis. Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt ook om zo'n algemeen kader gevraagd.

De tweede verbetering vloeit voort uit de toenemende aandacht van de brandweer, als gemeentelijk adviseur voor het verlenen van de bouwver-gunning, voor het ontwerp van tunnels. In die gevallen dat het rijk initia-tiefnemer is, ontstaat spanning tussen de verantwoordelijkheid van de gemeente voor openbare veiligheid en de rijksverantwoordelijkheid voor een veilige infrastructuur, omdat vanuit verschillende visies ten aanzien van veiligheid ingezet wordt op wenselijke maatregelen en voorzieningen. Dit verschil in visie komt doordat een uniform afwegingskader voor de relevante veiligheidsaspecten ontbreekt. Daarnaast wordt dit verschil in visie vaak pas in een laat stadium van het besluitvormingsproces, name-lijk bij het aanvragen van de bouwvergunning, volledig zichtbaar. Dit betekent dat verbeteringen noodzakelijk zijn ten aanzien van de inhoud (te weten de inbreng van veiligheid) en het proces (de wijze waarop besluit-vorming over onder andere veiligheid tot stand komt).

Daarom is in het NVVP opgenomen, dat in alle fasen van de besluitvor-ming rekening gehouden dient te worden met vier met elkaar samenhan-gende veiligheidsaspecten. Deze zijn het voorkomen van ongevallen, de

zelfredzaamheid van gebruikers, de mogelijkheden voor optreden van hulpdiensten en het beheersen van ongevallen.

Ook in de praktijk bestaat behoefte aan een meer eenduidige en integrale visie op deze veiligheidsaspecten en op de consequenties daarvan voor planvorming, ontwerp, realisatie en gebruik. Bij het in kaart brengen van die consequenties bestaan nauwe relaties tussen betrokken partijen en bestaande kennisinstituten, met name het Centrum Ondergronds Bouwen, waarin ook onze ministeries participeren. Op deze manier komt de benodigde kennis over veiligheid en andere aspecten voor een brede kring van belanghebbenden beschikbaar.

De derde verbetering is het beter op elkaar afstemmen van de gemeentelijke rampenbestrijding en de interne organisatie bij tunnels voor het beheersen van ongevallen.

In het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding kan een gemeente besluiten een rampbestrijdingsplan op te stellen, dat aanvullend is op het rampenplan. Hiervoor bestaan op het moment geen dwingende voorschriften. Er bestaan slechts enkele rampbestrijdingsplannen voor tunnels. Een door de tunnelbeheerder ontwikkeld intern noodplan (calamiteitenplan) is niet voor iedere tunnel aanwezig.

Wat wordt er op dit moment gedaan om de genoemde verbeteringen te bereiken?

Sinds 1999 werken onze ministeries in het project MAVIT (Maatschappelijk Aanvaardbaar Veiligheidsniveau voor Infrastructuur en Transport, toegespitst op tunnels en overkappingen) aan een gezamenlijk kader voor de veiligheid in tunnels. Het project heeft een tweeledig doel: de inbreng van veiligheid in de besluitvorming verbeteren (proces) en het realiseren van een afwegingskader voor veiligheid (inhoud). De besluitvorming rondom infrastructurele problemen, waarvoor een tunnel, een overkapping of overkluizing een oplossing zou kunnen zijn, moet zo ingericht zijn dat de veiligheid – ook met betrekking tot vervoer van gevaarlijke stoffen – expliciet wordt meegewogen. In het afwegingskader worden de vier verschillende aspecten van veiligheid (voorkomen van ongevallen, beheersen van ongevallen, zelfredzaamheid van gebruikers en optreden van hulpdiensten) eenduidig met elkaar in relatie gebracht. Dit kader kan gebruikt worden om voor specifieke objecten de veiligheidsdoelstellingen en daarbij behorende maatregelen en voorzieningen vast te stellen.

Voor de bestaande en nieuw te bouwen tunnels zal de desbetreffende bevoegde gemeente op haar verantwoordelijkheid worden aangesproken om te bezien of een rampbestrijdingsplan noodzakelijk is dan wel geactualiseerd dient te worden. In het kabinetsstandpunt vuurwerkramp (kamerstuk 27 157–20) geeft het kabinet aan dat bij rampenbestrijding geen vrijblijvendheid past. Zowel het rijk, de provincies als de gemeenten dienen elkaar op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. De beheerders van tunnels zullen door ons aangespoord worden om samen met hulpverleningsdiensten het interne noodplan (calamiteitenplan) af te stemmen op het rampbestrijdingsplan voor de tunnel. Dit dient uiteraard regelmatig geoefend te worden. In de scenariobank, die gemaakt gaat worden in het kader van het BZK project «meer en beter oefenen», dat tot doel heeft om hulpverleningsdiensten meer multidisciplinair te laten oefenen, zal een scenario voor een tunnel worden opgenomen.

Eind 2001 zullen wij voorstellen doen om te komen tot een Kaderwet tunnelveiligheid met als doel beter invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van het rijk voor de veiligheid van tunnels en overkappingen. Uiteraard zal daarbij de verantwoordelijkheid van gemeenten

voor vergunningverlening en openbare veiligheid in acht worden genomen.

In de Kaderwet zal een referentie voor het veiligheidsniveau voor tunnels en overkappingen worden opgenomen, evenals nadere eisen ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. M. de Vries