

Vergaderjaar 2010–2011

29 296

Tunnelveiligheid

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2011

Aanleiding

Het proces en de regelgeving rondom tunnelveiligheid moet herzien worden¹. Met deze herziening haal ik de regie over de tunnelveiligheid weer eenduidig naar het landelijke niveau, waarmee ik invulling geef aan de motie Koopmans². De decentrale overheden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om hun daaraan gerelateerde verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving, rampenbestrijding en brandveiligheid goed op te pakken, zonder dat zij belast worden met vraagstukken die op nationaal niveau opgepakt dienen te worden. Op nationaal niveau dient de centrale afweging gemaakt te worden tussen een acceptabel veiligheidsniveau en de gevolgen om dat veiligheidsniveau te behalen. Dit betreft zowel de kosten als mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van de tunnels. Net als bij andere veiligheidsvraagstukken is dit geen exacte wetenschap, maar een bestuurlijk vraagstuk.

Mijn voorganger heeft zomer 2010 in een quickscan de problematiek bij de lopende tunnelprojecten in kaart gebracht³. Zoals aangegeven bij het algemeen overleg van 4 november 2010 (kamerstuk 29 296, nr. 12) heeft mijn voorganger mij bij de overdracht verteld slapeloze nachten gehad te hebben van het tunneldossier. Vandaar dat ik bij mijn aantreden de tunnelprojecten – ook vanwege de ervaringen bij de A2 Leidsche Rijn Tunnel en A73-tunnels – aan een meer diepgaande analyse heb onderworpen. Hieruit volgt voor een drietal projecten – 2e Coentunnel, Combiplan Nijverdal en de A2 Maastricht – een vertraging tot 12 maanden en tezamen € 55 mln tot € 150 mln meerkosten ten opzichte van de raming. Deze kosten zijn onder meer noodzakelijk om bij de lopende tunnelprojecten de bestaande contracten open te breken en de standaard (deels) te implementeren. Hiermee benut ik de ontwikkelingen uit de structurele oplossing in deze projecten optimaal en worden de projecten – zowel qua kosten als doorlooptijd – meer beheersbaar. Dit is, gelet op de urgentie van de problematiek en de ervaringen bij de A73-tunnels en A2 Leidsche Rijn Tunnel, noodzakelijk. In de bijlage vindt u de verwachte

¹ Zie hiervoor TK 2009–2010, 32 123 A, nr. 14 en TK 2010–2011, 29 296, nr. 7.

² TK 2010–2011, 29 296, nr. 16.

³ TK 2010–2011, 29 296, nr. 7.

vertraging per project. Ik vermeld bij de lopende projecten alleen de totale financiële bandbreedte, omdat Rijkswaterstaat met de opdrachtnemers in onderhandeling is. De problematiek bij de Vlaketunnel en de verdiepte ligging bij de A4 Leiderdorp betreft de constructie en is daarmee een wezenlijk andere dan in deze brief centraal staat. Dit wordt binnen het reguliere B&O-programma opgelost. Bij beide tunnels Van de A73-tunnels is een voorlopige eindafrekening bekend. Deze vindt u in de bijlage. Het budget van de A73-Zuid wordt met € 15,5 mln aangevuld, waarmee de meerkosten gedekt zijn.

Om te beoordelen op welke wijze de regelgeving het beste herzien kan worden, heb ik een evaluatie laten uitvoeren. Deze evaluatie, die door AEF en Grontmij is uitgevoerd, bied ik u in de bijlage aan.¹ De bevindingen van de evaluatie worden in algemene zin overgenomen. Mede namens mijn collega's van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geef ik in deze brief aan hoe wij de aanbevelingen van de evaluatie willen omzetten. Ik heb hierbij de VNG, het IPO en het Veiligheidsberaad betrokken. In dit standpunt ga ik achtereenvolgens in op de belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie.

Veiligheidsnorm en technische standaarden

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat op dit moment er in de wet- en regelgeving geen eenduidige norm is vastgelegd voor het veiligheidsniveau waaraan tunnels moeten voldoen. Hoewel het einddoel van het proces dat in de Warvw is vastgelegd in theorie helder is – «een veilige tunnel» – verschillen de meningen over wat een veilige tunnel precies is en welke uitrusting daarvoor nodig is. Doordat een eenduidige norm ontbreekt, is er onhelderheid over de eisen die aan een tunnel worden gesteld. Hierdoor ontstaat vervolgens onnodige vertraging.

Ik neem de aanbevelingen van de evaluatie over om met een veiligheidsnorm te komen en dit uit te werken in standaarduitrustingen. De veiligheidsnorm dient eenduidig aan te geven wanneer een tunnel «veilig» is. Met de standaarduitrustingen wordt voor verschillende typen tunnels uitgewerkt met welke veiligheidsvoorzieningen deze aan de norm voldoen. Het onderscheid in de typen tunnels komt vooral voort uit de maximumsnelheid in de tunnels en het vervoer van gevaarlijke stoffen door de tunnel. De veiligheidsnorm wordt op korte termijn opgesteld in overleg met de andere stakeholders, zoals het Veiligheidsberaad, het IPO en de VNG. Bij deze norm is het van belang dat deze eenduidig toetsbaar is en geen ruimte voor verschillende interpretaties openlaat. Daarnaast staat tunnelveiligheid niet op zichzelf, maar in een context van andere veiligheidsnormen. Daarom wordt een goede aansluiting bij andere veiligheidsnormen in het fysieke domein gepoogd. Met het vaststellen van een landelijke norm en het operationaliseren van deze norm in standaarduitrustingen, haal ik de regie terug naar het Rijk.

Proces

De evaluatie concludeert dat de wijze waarop het proces op dit moment is ingericht leidt tot onvoldoende vruchtbare samenwerking bij het maken van een veilige tunnel. Doordat er een eenduidige norm ontbreekt, blijft de onduidelijkheid in de huidige situatie door het gehele proces heenlopen. Het vooraf in de wet definiëren van het veiligheidsniveau en het vastleggen van een standaarduitrusting in de lagere regelgeving zal de discussie over veiligheidsmaatregelen naar verwachting beslechten. Wat hierna in het proces overblijft, zijn verschillende adviseurs die op verschillende momenten adviseren en kennis inbrengen. De evaluatie beveelt aan dit te beperken tot één adviseur en de kennisfunctie apart te beleggen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ik neem de aanbevelingen met betrekking tot het proces over. Deze werkwijze sluit ook aan bij de adviezen van de Commissie Elverding in het kader van versnelling besluitvorming infrastructuur. In een vroeg stadium iedereen betrekken en vervolgens niet terugkomen op gemaakte afspraken. Door het vaststellen van een veiligheidsnorm en deze in standaarduitrustingen te operationaliseren, kunnen veel beter aan het begin van het proces om een tunnel te bouwen harde afspraken gemaakt worden. Met een standaarduitrusting liggen de fysieke veiligheidsmaatregelen vast en zijn de afspraken dus gericht op de keuze van deze standaard en de veiligheidsorganisatie. Door deze afspraken aan het begin door zowel de tunnelbeheerder als de gemeenten en hulpverleningsdiensten te laten onderkennen, komt er vroegtijdig duidelijkheid over de veiligheidsmaatregelen.

Met dit proces wijzigt ook de rol van de openstellingvergunning en de bouwvergunning. De keuze over de voorzieningen die in de tunnel getroffen moeten worden, zijn immers al in een veel eerder stadium door alle betrokkenen afgekaart. Bij de openstellingvergunning is het vooral zaak om te bekijken of de gekozen standaarduitrusting ook daadwerkelijk is toegepast. Vanwege de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de hulpverlening en de bouwvergunning, is het geëigend het verlenen van de openstellingvergunning bij de gemeente te laten.

Ik neem ook de aanbeveling over dat de Commissie Tunnelveiligheid opgeheven kan worden door de adviesfunctie te beleggen bij de veiligheidsbeambte en de kennisfunctie elders onder te brengen. De Commissie Tunnelveiligheid heeft veel kennis en expertise bijgedragen op het gebied van tunnelveiligheid. Met de herziening van de regelgeving kunnen deze rollen effectiever op een andere wijze in het proces worden verankerd. Daarvoor worden de kennis- en adviesrol die nu bij de Commissie Tunnelveiligheid zijn belegd, uit elkaar gerafeld. Kennis en advies spelen bij de bestuurlijke besluitvorming immers verschillende rollen. De adviesfunctie wordt neergelegd bij de Tunnelveiligheidsbeambte, zoals die in de Europese richtlijn is voorzien. De Tunnelveiligheidsbeambte wordt door de tunnelbeheerder, na instemming van het bevoegd gezag, aangesteld en hij adviseert zowel de tunnelbeheerder als het bevoegd gezag over tunnelveiligheid. Bij de herziening van de regelgeving wordt specifieke aandacht aan de borging van de onafhankelijkheid van de Tunnelveiligheidsbeambte besteed.

Het is bij tunnelveiligheid van groot belang dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is. De rol die de Commissie Tunnelveiligheid op dit vlak heeft vervuld, wordt verder aangevuld en neergelegd bij een reeds bestaand kennisplatform. Hiervoor komt het fusie-platform CROW/CURNET in samenwerking met het Centrum voor Ondergronds Bouwen en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid in aanmerking. Kerntaak is om de kennis op het gebied van tunnelveiligheid up to date beschikbaar te hebben en maken voor alle betrokken partijen. Daarnaast kan het platform haar kennis inbrengen bij de periodieke actualisering van de standaards.

Wetgeving

De evaluatie geeft aan dat de Europese richtlijn juridisch op een correcte wijze is geïmplementeerd. De richtlijn biedt de ruimte om op een aantal punten het toepassingsbereik van de Nederlandse wet te beperken. Ik wil de bredere reikwijdte handhaven. Doordat met de voorziene wijziging van het proces en wetgeving er veel duidelijkheid over de vereiste veiligheidsniveau en voorzieningen wordt gegeven, kunnen met de huidige

reikwijdte meer tunnels van deze duidelijkheid profiteren. Bovendien vallen de verschillende tunnels op deze wijze onder hetzelfde kader.

Ik neem de aanbeveling uit de evaluatie over om de termijn waarbinnen de renovatie van niet-TEN tunnels gereed moet zijn (1 mei 2014) tot 2019 te verlengen. Ik volg de Europese richtlijn in de mogelijkheid om te bezien of maatregelen kosteneffectief zijn bij renovatie. Hiermee creëren we meer ruimte om aan de regelgeving te voldoen, zonder dat het veiligheidsniveau in het geding komt.

Hoe verder

Om de wijzigingen in de wet- en regelgeving te kunnen verankeren is een wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels nodig. Ik stuur het wetsvoorstel deze zomer naar de Raad van State voor advies. In het traject naar deze wetswijziging vindt overleg plaats met de betrokken stakeholders en het Veiligheidsberaad.

Met deze voorgenomen wijziging in de wet- en regelgeving en de verdere uitwerking in de standaards ben ik ervan overtuigd dat de problemen rondom de bouw van tunnels en tunnelveiligheid structureel worden opgelost.

Mede namens de ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage: Vertraging per project

Project	Vertraging (tov MIRT 2011)
A2-Leidsche Rijn Tunnel	geen
2e Coentunnel-Westrandweg	3-9 maanden
Combiplan Nijverdal	8-11 maanden
A4 Delft-Schiedam	geen
A2 Maastricht	maximaal 12 maanden
Schiphol-Amsterdam-Almere	geen
A15 Maasvlakte-Vaanplein	geen

A73 zuid: Voorlopige eindafrekening

Op 1 december 2009 zijn de tunnels in de A73 zuid opengesteld. Hiermee was het werk nog niet afgerond. Mijn voorganger heeft in oktober 2009 toegezegd dat hij na de oplevering van de A73 tunnels de eindafrekening met de Tweede Kamer zou delen. Op enkele werkzaamheden na is het werk aan de A73 zuid nu voltooid. Zo is onder meer de bestuursovereenkomst met de regio uit 2008 nog in uitvoering. Echter bijna alle kosten zijn nu zo goed bekend, dat dit het moment is om de voorlopige eindafrekening te presenteren.

De A73 zuid maakt onderdeel uit van het VIA Limburg pakket. Dit is een in 1999 overeenkomst tussen de provincie Limburg en het Ministerie van I&M over de realisatie van de A73 zuid, de A74 Venlo en de provinciale wegen N280 en N293. De werken in dit pakket werden geraamd op € 691 miljoen (prijspeil 1998). De A73 was hierbij geraamd op € 593 miljoen (prijspeil 1998).

De A73 is in deelcontracten gegund. Dit heeft geresulteerd in een aanbestedingsmeevaller. De aanbestedingsmeevaller van € 123 miljoen is deels ingezet voor een bestuursovereenkomst met de regio (€ 23 miljoen). De discussies over de tunnels in de A73 hebben plaatsgevonden na de gunning, daarom zijn de extra kosten hier gerelateerd aan de oorspronkelijke aanneemsommen van de verschillende contracten. Ten opzicht van de tussen 2004 en 2006 gesloten contracten bedragen de meerkosten € 214 miljoen. Alle kosten die hier gepresenteerd worden zijn gebaseerd op een prijspeil 2009. Het bedrag van € 214 miljoen bestaat uit € 78 miljoen aan later gewenste civiele aanpassingen aan wegen en de tunnel, € 23 miljoen voor een aanvullende bestuursovereenkomst en € 113 miljoen voor het beperkt openstellen van de tunnels en aanpassingen aan de tunneltechnische installaties en besturingssystemen.

Door de beperkte openstelling van de tunnels was lokale 24-uursbediening (zeven dagen in de week) noodzakelijk. De ombouw naar de lokale bediening, extra verkeersmaatregelen, het extra onderhoud en een pakket aan flankerende maatregelen heeft extra kosten met zich meegebracht. Daarnaast waren er extra kosten omdat de aannemer veel minder efficiënt kon werken.

De aanpassingen en veranderingen van de tunneltechnische installaties betreffen onder andere een praktijkproef met een drukluchtschuimsysteem, het aanbrengen van een watermiststelsel en het ombouwen naar een standaard verkeerstechnisch MTM systeem.