

Jong geleerd is oud gedaan

Commissie tunnelveiligheid haalt zo vroeg mogelijk angel uit veiligheidsdiscussies

Het is regelmatig voorgekomen dat tijdens het maken van plannen voor tunnels of zelfs vlak voordat een tunnel in gebruik werd genomen discussies opblaaiden over de te nemen veiligheidsmaatregelen of het veiligheidsniveau. Het Rijk, bouwers, lokale bestuurders en/of hulpverleners vlogen elkaar dan in de haren. Het gevolg: slepende discussies, uitgelopen plannings en veel extra kosten. De Commissie tunnelveiligheid wordt in een vroeg stadium betrokken om met oog voor de verschillende belangen plannen van projecten te beoordelen en daarover advies uit te brengen. Hierdoor kan voorkomen worden dat later problemen ontstaan.

De Commissie

De twee voorzitters van de Commissie, Karla Peijs en Jan van Belzen, kennen de discussies. Ze hebben voorafgaand aan hun functie bij de Commissie tegenover elkaar gezeten aan dezelfde tafel: Karla Peijs als minister van Verkeer en Waterstaat en Jan van Belzen als burgemeester en vertegenwoordiger van het regionale bestuur. Toen ging het om de Betuweroute en de HSL-Zuid. In de Commissie trekken ze nu gezamenlijk op met één doel: veilige tunnels. Het is echter absoluut niet zo dat de Commissie politieke keuzes maakt. Het is een technische Commissie die de tunnelveiligheid beoordeelt. Ze bestaat voornamelijk uit deskundigen op het gebied van wegtunnels, spoortunnels, brandpreventie -en bestrijding en geneeskundige hulpverlening. De Commissie drijft, naast haar multidisciplinaire deskundigheid, op onafhankelijkheid. Ze staat op ruime afstand van Den Haag. Maar ook zijn de functies en deskundigheidsgebieden in tenminste twee personen vertegenwoordigd om een "back-up" te hebben als een commissielid buiten de Commissie om bij een project betrokken is.

De adviezen

Het belangrijkste werk van de Commissie is het geven van adviezen. In de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels is deze taak vastgelegd. Het aanvragen van een advies door tunnelbeheerders is verplicht voor weg-, trein-, tram- en metrotunnels vanaf 250 meter lengte. De tunnelwet is het belangrijkste toetskader voor de Commissie, maar dekt niet alles af. Daarom is het inzetten van kennis en ervaringen van de deskundigen juist zo belangrijk.

De Commissie adviseert tunnelbeheerders (of initiatiefnemers) over hun plannen vroeg in het besluitvormings-traject: voorafgaand aan de planologische besluitvorming (Tracébesluit of aanpassing bestemmingsplan) en voorafgaand aan het aanvragen van een bouwvergunning. Ook bij ingrijpende wijzigingen wordt advies gevraagd, bijvoorbeeld als er een tram aan een wegtunnel wordt toegevoegd. Bij Design en Construct projecten wordt het bouwplanadvies vaak opgeknipt in tweeën, om te voorkomen dat het project voor verrassingen komt te staan, terwijl de contracten zijn gesloten.

Er zijn sinds de oprichting in 2006 achttien adviezen afgegeven. De adviezen worden afgegeven aan de aanvrager, die het dient voor te leggen aan het bevoegd gezag, meestal een gemeente of het Rijk. Daarbij geldt het principe van "comply or explain". Als er wordt afgeweken moet dat worden uitgelegd. Met de besluitvorming wordt het advies openbaar. Dat maakt de keuzes transparant en biedt een stok achter de deur: iedereen kan zien hoe is omgegaan met relevante veiligheidsaspecten.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de besluitvorming over tunnels. De adviezen worden daarbij serieus genomen. Een aantal gemeenten heeft aangegeven geen vergunning af te geven zonder een positief advies van de Commissie. Als er aanwijzingen zijn dat er onvoldoende kennis over of aandacht voor een veiligheidsprobleem is, onderneemt de Commissie actie. Er zijn burgemeesters die een brief van de Commissie hebben ontvangen, waarin ze worden gewezen worden op manco's in een tunnel en geadviseerd die in het achterhoofd te houden bij het afgeven van een gebruiksvergunning. Zo'n briefje zet de zaak meteen op scherp.

De adviezen die openbaar zijn (of waarvan de adviesaanvrager toestemming heeft gegeven) staan op de website. Wel is het lastig om bij te houden welke adviezen openbaar zijn, omdat in de wet wel is geregeld hoe de adviezen behandeld worden bij het bevoegd gezag, maar niet hoe de Commissie daarover wordt teruggemeld.

De ontwikkelingen

Voor wat betreft het algemene veiligheidsniveau van tunnels scoort Nederland gemiddeld. Bij nieuwe tunnels streven we een relatief hoog veiligheidsniveau na: we hebben scherpere regels dan volgens Europa strikt nood-



zakelijk is. Om aan de hoge eisen te voldoen zijn we veelal afhankelijk van (ICT)-technologie, maar dat heeft ook een keerzijde. Het aantal schakels groeit en daarmee ook de kans op fouten. Voor de Commissie is de robuustheid van oplossingen juist uiterst belangrijk. Neem files: ze komen vaak voor in Nederland, maar creëren in tunnels een specifiek veiligheidsprobleem: bij een incident met rook in een file blaast de rook met behulp van ventilatoren vaak in de richting van de mensen die in de file staan. Er wordt nagedacht over het treffen van maatregelen om files in tunnels terug te dringen, maar minder aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van een dergelijke maatregel en het terugdringen van de effecten van incidenten in files. De Commissie schrijft geen ontwerp oplossingen voor, maar weet wel dat in het buitenland, bijvoorbeeld in Madrid, mooie voorbeelden te vinden zijn hoe je hiermee om kunt gaan. Onlangs werden veel metrostations gerenoveerd en daar geldt iets dergelijks. Het veiligheidsprincipe is vaak gericht op het doorrijden naar een station, ofwel het “safe haven” principe. Maar hoe zeker is het dat het station altijd wordt bereikt en wat betekent het als de metro eerder tot stilstand komt? De Commissie stelt dat soort vragen hardop. Het leidt tot afwegingen of je maatregelen het beste kan treffen in de infrastructuur of in het materieel. Organisatorisch en financieel blijkt er vaak een scheidslijn tussen die twee. Er zijn twee potjes geld. Daardoor wordt niet per definitie de beste oplossing voor het beschikbare geld gekozen. Een onafhankelijke commissie geeft dan meerwaarde.

We zijn in Nederland al een stuk verder dan aan het begin van het decennium, maar er is nog een weg te gaan.

- 1 De nieuwe wetgeving is nog wennen voor beheerders en initiatiefnemers. Zo zijn er verschillen in kwaliteitsniveau van veiligheidsdocumentatie. Het steunpunt

voor tunnelveiligheid van Rijkswaterstaat en uitvoerende ingenieursbureaus brengen daar gelukkig wel steeds meer lijn in.

- 2 Bestaande tunnels zullen aan de wetgeving moeten voldoen in 2014. Er ligt een belangrijke uitdaging bij beheerders van bestaande tunnels, omdat de oplossingsmogelijkheden beperkt zijn, maar de wetgeving hard is.
- 3 Voor de railsector is de tunnelwetgeving nog niet geformaliseerd. Het formaliseren van wetgeving op dit gebied is wel belangrijk om railtunnels op hetzelfde veiligheidsniveau te trekken als wegtunnels.
- 4 De methodieken die gebruikt worden om het veiligheidsniveau aan te tonen en de veiligheidsmaatregelen te bepalen zijn nog niet uitontwikkeld. De kwantitatieve risicomodellen voor wegtunnels en spoortunnels worden (verder) ontwikkeld. Ook in de methode voor scenario-analyse is nog voldoende plaats voor ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van evacuatiemodellering. De Commissie houdt zich niet bezig met de ontwikkeling van deze methodieken en modellen, maar wordt wel gevraagd kritisch de randvoorwaarden en uitgangspunten te beschouwen.

Er is dus voldoende reden voor de Commissie tunnelveiligheid om scherp over de schouders te blijven kijken van de tunnelbeheerders. Zo vroeg mogelijk, want jong geleerd is oud gedaan.

Arthur Taming,
secretaris Commissie tunnelveiligheid

Meer informatie: www.commissietunnelveiligheid.nl

COMMISSIE | **TUNNELVEILIGHEID**