

Bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels 2019



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Transportveiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Ondanks de aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade ontstaan door eventuele fouten c.q. onvolkomenheden in deze handreiking.

Om deze publicatie te kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren, ontvangen wij graag commentaar en suggesties ter verbetering. Vragen of opmerkingen kunt u sturen naar info@ifv.nl, onder vermelding van 'Bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels 2019'.

Achtergrondinformatie over tunnelveiligheid is te vinden in het dossier Transportveiligheid - tunnels op www.ifv.nl/kennisplein.

Een *handreiking* is een publicatie die de status heeft van een adviserend document. In een handreiking wordt organisatie- en/of toepassingsgerichte methodiek vastgelegd. Het gaat daarbij om leerervaringen en leerpunten, best practices, deskundigen-, beleids- en uitvoeringsadviezen.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels 2019*. Arnhem: IFV.

Opdrachtgever:	Instituut Fysieke Veiligheid
Contactpersoon:	Hans Spobeck
Titel:	Bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels
Datum:	10 mei 2019
Status:	Definitief
Versie:	1.0
Auteurs:	Hans Spobeck, Nils Rosmuller (Instituut Fysieke Veiligheid)
Beeld:	Aron Nijs Fotografie, Provincie Noord-Holland, Provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat, Wikimedia
Projectleider:	Sjoerd Wartna
Review:	Ron Beij (Brandweer Amsterdam-Amstelland), Nils Rosmuller (Instituut Fysieke Veiligheid)
Eindverantwoordelijk:	Wim Beckmann (Instituut Fysieke Veiligheid)

Voorwoord

Voor u ligt de vernieuwde *Bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels*. De vorige versie dateerde van mei 2013 en was nog uitgebracht vóór de gewijzigde Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw), die werd gepubliceerd op 1 juli 2013.

De lector Transportveiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid, Nils Rosmuller, heeft destijds met zijn team een handreiking opgesteld om lokale bestuurders te helpen bij de formele wettelijke invulling van de bij wet aan hen opgedragen taken en hen daarnaast concrete aandachtspunten te bieden. De handreiking heeft inmiddels zijn nut bewezen en wordt niet alleen door bestuurders, maar ook door hun adviseurs gebruikt bij zowel de aanleg van nieuwe tunnels als bij wezenlijke aanpassingen van bestaande tunnels, waarvoor een hernieuwde openstellingsvergunning nodig is.

De handreiking uit 2013 is inmiddels verouderd, gelet op nieuwe wet- en regelgeving. Als directeur van het Instituut Fysieke Veiligheid heb ik het lectoraat Transportveiligheid gevraagd de handreiking te actualiseren. Het resultaat ligt voor u. Ik hoop dat deze versie opnieuw zijn weg vindt naar de bevoegde gezagen en hun adviseurs.

IJ. Stelstra
Algemeen directeur

Inhoud

	Inleiding	5
1	Wettelijk kader voor de veiligheid van een wegtunnel	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Het wettelijk kader voor tunnelveiligheid	7
1.3	Bevoegde gezagen en betrokken actoren	10
1.4	Eén kwantitatieve veiligheidsnorm	12
1.5	Gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels	13
1.6	Afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting	14
1.7	Tunnelveiligheid ten opzichte van ander Nederlands veiligheidsbeleid	14
2	Het tunnelveiligheidsproces	16
2.1	Inleiding	16
2.2	De planfase	17
2.3	De ontwerpfase	22
2.4	De bouwfase	25
2.5	De gebruiksfase	32
2.6	Het tunnelveiligheidsproces samengevat	36
3	Checklist Openstellingsvergunning	37
	Literatuur	39
	Bijlage 1 Begrippen- en afkortingenlijst	41

Inleiding

Aanleiding

Bij de aanleg en de openstelling van een wegtunnel zijn verscheidene actoren betrokken. In sommige gevallen is het Rijk de initiatiefnemer, maar dat kan ook de gemeente of provincie zijn of een particuliere ondernemer. Maar het is altijd het college van B en W dat beslist over het al dan niet verlenen van de openstellingsvergunning voor een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw). Het college van B en W moet bij deze beslissing beoordelen of een aangelegde wegtunnel voldoet aan alle voorwaarden van de omgevingsvergunning en of is voldaan aan alle gestelde veiligheidseisen ten aanzien van het beheer en de calamiteiten-/incidentenafhandeling. Bij deze beoordeling krijgt het college van B en W adviezen van de eigen gemeentelijke adviseurs, van de veiligheidsregio en van de veiligheidsbeambte die is aangewezen voor de betreffende wegtunnel.

In 2013 werd op basis van een aantal tunnelconferenties van burgemeesters geconcludeerd dat de werkwijze om al dan niet de openstellingsvergunning te verlenen, tussen gemeenten onderling varieert. Redenen hiervoor zijn de complexiteit van de materie, de specifieke aandachtspunten in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van het college van B en W en de beperkte ervaring die met (het openstellen van) tunnels wordt opgedaan.

In het streven naar een meer voorspelbaar en uniform proces dat moet leiden tot de ingebruikname van een wegtunnel, moet deze variatie zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Doel en doelgroep

Deze bestuurlijke handreiking biedt gemeentelijke bestuurders handvatten wáár op te letten gedurende het ontwikkelingstraject van een wegtunnel langer dan 250 meter en bevordert daarmee de uniformiteit en de voorspelbaarheid van het proces van idee tot en met ingebruikname.

De handreiking geeft inzicht in hoe de tunnelwetgeving in elkaar zit en op welke wijze deze inwerkt op het proces om tot een veilige tunnel te komen (hierna genoemd: het tunnelveiligheidsproces). Specifiek wordt ingezoomd op de gemeentelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die bij dit tunnelveiligheidsproces komen kijken en welke aandachtspunten daarbij in acht moeten worden genomen. Met dit inzicht zijn gemeentelijke bestuurders beter in staat tijdig te anticiperen op wat hen te wachten staat.

Reikwijdte en afbakening

Deze handreiking is gebaseerd op de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) van 1 juli 2013. De Warvw heeft betrekking op zowel de aanleg van nieuwe als de renovatie van bestaande wegtunnels. Om praktische redenen is in deze handreiking de nadruk gelegd op de aanleg van een nieuwe wegtunnel.¹

Het bouwen van een tunnel is een kostbare aangelegenheid. Meestal zijn daar jaren van verkenning en overleg aan vooraf gegaan. Die verkenningfase valt buiten de reikwijdte van deze handreiking.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt het wettelijk kader voor de veiligheid van wegtunnels toegelicht. Daarbij wordt met name ingegaan op de vraag wat een afdoende veiligheidsniveau is, hoe dit wordt bepaald en welke waarborgen er zijn om dit niveau ten minste te realiseren. Ook wordt de aanleg van een wegtunnel vergeleken met twee andere risicogebonden activiteiten.

Het tunnelveiligheidsproces wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2. Binnen de te onderscheiden fasen in dit proces worden de stappen aangegeven waarin het gemeentebestuur (het college van B en W of de burgemeester) een bepaalde taak of verantwoordelijkheid heeft. Per fase worden specifieke bestuurlijke aandachtspunten benoemd en aanbevelingen gegeven.

Een belangrijk moment in het proces is de beslissing op de aanvraag van de openstellingsvergunning. In hoofdstuk 3 is een praktische checklist opgenomen, die vóór het moment van ingebruikname van een wegtunnel kan worden gehanteerd.

In deze handreiking worden begrippen uit de tunnelregelgeving gebruikt. In de begrippen- en afkortingenlijst (bijlage 1) worden deze toegelicht.

¹ De handreiking gaat wat betreft de beschrijving van de procesfasen vooral uit van de aanleg van een rijkstunnel. Bij de aanleg van bijvoorbeeld een gemeentelijke tunnel lopen deze fasen net even anders. Beheer, project en vergunningverlening komen dan samen in het college van B en W.

1 Wettelijk kader voor de veiligheid van een wegtunnel

1.1 Inleiding

In 2011 heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat besloten de tunnelwetgeving (de Warvw en onderliggende wetgeving) te evalueren en aan te passen. De minister (thans de minister van Infrastructuur en Waterstaat) is zelf verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van alle rijkswegtunnels. In de memorie van toelichting van de in 2013 aangepaste Warvw staat het volgende vermeld:

“Uitgangspunt van het voorstel is om een eenduidige norm voor tunnelveiligheid in de wet vast te leggen met een bijbehorend kwantitatief toetsingsinstrument [...]. Door het vaststellen van een veiligheidsnorm en deze in gestandaardiseerde uitrustingen te operationaliseren, kunnen veel beter aan het begin van het proces om een tunnel te bouwen harde afspraken gemaakt worden. Met een standaard liggen de fysieke veiligheidsmaatregelen vast en is het verdere proces dus gericht op de keuze van de gestandaardiseerde uitrusting en de veiligheidsorganisatie. Door dit aan het begin door zowel de tunnelbeheerder als de gemeenten en hulpverleningsdiensten te laten onderkennen, komt er vroegtijdig duidelijkheid over de veiligheidsmaatregelen.”

In de kern betreft de huidige Warvw dus het vastleggen van een eenduidige, toetsbare norm voor het veiligheidsniveau voor zowel nieuwe als bestaande wegtunnels. In het geval van *rijkswegtunnels* moet vervolgens een bindend gestandaardiseerd pakket van veiligheidsvoorzieningen waarborgen dat ten minste aan deze veiligheidsnorm wordt voldaan. Hierdoor kan een betere procesbeheersing gerealiseerd worden rond wegtunnelbouw, omdat de interpretatieruimte over het benodigd geachte veiligheidsniveau ermee wordt weggenomen.

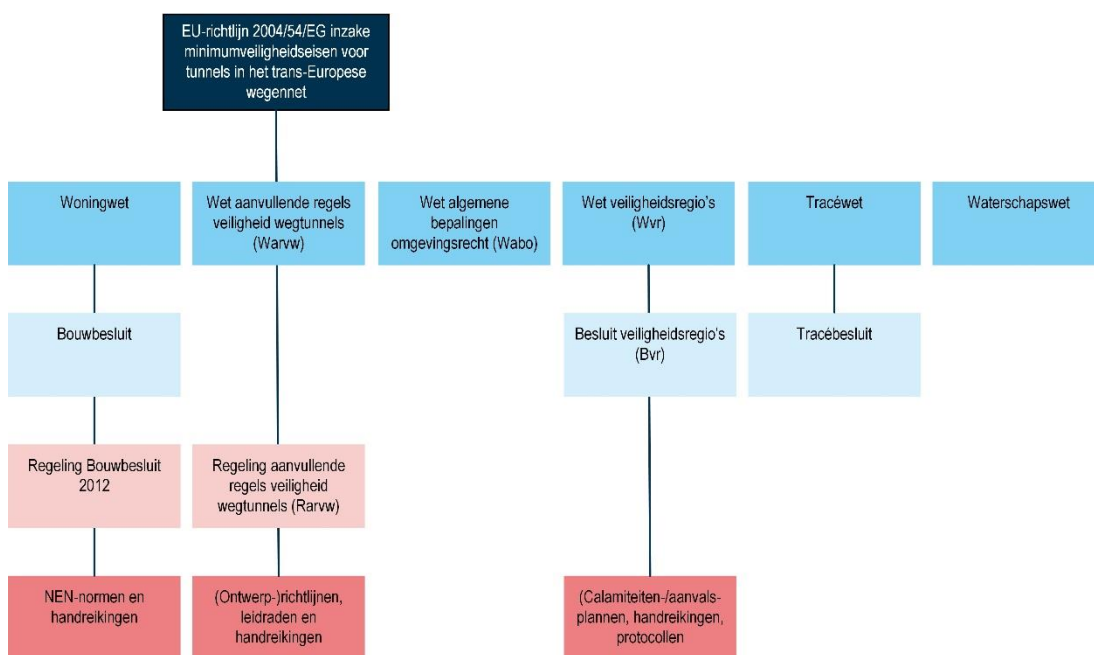
1.2 Het wettelijk kader voor tunnelveiligheid

De minimumveiligheidseisen voor wegtunnels zijn op Europees niveau vastgelegd in de EU-richtlijn 2004/54/EG (hierna genoemd: de EU-richtlijn). Het doel van deze EU-richtlijn is het treffen van veiligheidsmaatregelen die:

“[...] mensen bij een incident de mogelijkheid bieden om zichzelf in veiligheid te brengen, onmiddellijk optreden van weggebruikers mogelijk te maken teneinde groter onheil te voorkomen, doelmatig ingrijpen van de hulpdiensten te verzekeren, het milieu te beschermen en de materiële schade te beperken.²”

² Het betreft dus alleen de fysieke veiligheid. De EU-richtlijn bevat geen regels omtrent de sociale veiligheid in wegtunnels.

De EU-richtlijn bevat zowel technische als organisatorische maatregelen ten behoeve van de veiligheid in wegtunnels. De technische bouw- en gebruiksvoorschriften zijn in Nederland grotendeels opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en de bijbehorende regeling. Dit betreft voorschriften die betrekking hebben op de ventilatie en de brand- en verkeersveiligheid. Voor zover bepalingen van de EU-richtlijn niet konden worden ondergebracht in bestaande wetgeving, zijn deze gecodificeerd in de Warvw en de bijbehorende ministeriële regeling Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Rarvw). De Warvw is met name gericht op de procesinrichting ten behoeve van de veiligheid van wegtunnels. In figuur 1.1 is de onderlinge samenhang van de wet- en regelgeving weergegeven.



Figuur 1.1 Wettelijk kader tunnelveiligheid (Gemeente Vlaarding, 2018).

Op een aantal punten gaat de Nederlandse regelgeving voor de veiligheid van een wegtunnel verder dan de EU-richtlijn. De belangrijkste afwijkingen zijn (Kamerstukken II, 29296, nr. 26, 2011):

- > In Nederland vallen alle wegtunnels vanaf 250 meter onder de Warvw, terwijl de EU-richtlijn zich beperkt tot de tunnels in het trans-Europese vervoersnet (de zogenaamde TEN-tunnels) met een lengte vanaf 500 meter.
- > De EU-richtlijn schrijft voor dat een risicoanalyse moet worden opgesteld om vast te stellen of aanvullende maatregelen nodig zijn om een hoog veiligheidsniveau in de tunnel te waarborgen. De EU-lidstaten zijn vrij om zelf een methodiek te kiezen hoe deze risicoanalyse uit te voeren. In de Warvw is ervoor gekozen de risicoanalyse op kwantitatieve wijze uit te voeren, met daaraan gekoppeld een getalsmatige ondergrens als veiligheidsnorm (zie ook paragraaf 1.4).
- > In Nederland gelden strengere eisen voor bepaalde veiligheidsvoorzieningen dan de EU-richtlijn voorschrijft, zoals de maximale afstand tussen de vluchtdeuren en hulpposten, de eisen aan de mechanische ventilatie en de criteria voor de aanwezigheid van een bedieningscentrale.



Tracéwet

De Tracéwet bevat regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen. De Tracéwet maakt het planologisch mogelijk om een tunnel aan te leggen, waarvoor de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een planologische procedure start met als eindresultaat een Tracébesluit (art. 10 Tracéwet). Dit Tracébesluit moet omgezet worden naar een bestemmingsplan. Totdat dit het geval is, dient het Tracébesluit zelf als ruimtelijk toetsingskader (en vervangt de bestaande bestemmingsplannen).

Woningwet en Bouwbesluit 2012

Uit de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 vloeien eisen voort voor een veilige constructie en een veilig gebruik van wegtunnels.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo regelt de omgevingsvergunning: één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Het college van B en W van de gemeente waarin de tunnel in hoofdzaak komt te liggen, is het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen op grond van de Wabo.

Wet veiligheidsregio's (Wvr)

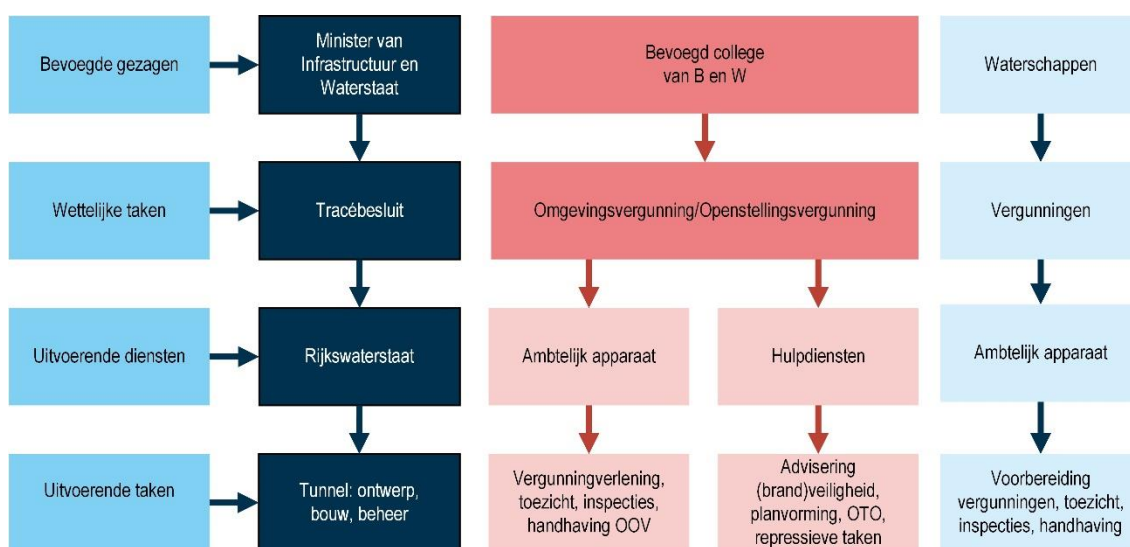
De Wvr regelt de organisatie van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.

Waterschapswet

De Waterschapswet bevat regels over de waterschappen. Waterschappen zijn openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.

1.3 Bevoegde gezagen en betrokken actoren

Bij de aanleg en renovatie van wegtunnels zijn de volgende bevoegde gezagen en actoren betrokken.



Figuur 1.2 Overzicht bevoegde gezagen (Gemeente Vlaardingen, 2018).

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is het bevoegd gezag voor het vaststellen van een tracébesluit op grond van de Tracéwet.

Bevoegd college van burgemeester en wethouders

In de Warvw komt het begrip 'bevoegd college van burgemeester en wethouders' voor, dat wordt gevormd door het college van B en W van de gemeente waarin de tunnel geheel of in hoofdzaak ligt of zal komen te liggen. Indien de tunnel een gemeentegrens overschrijdt, oefent het bevoegd college van B en W zijn bevoegdheden uit in overeenstemming met het college van B en W van de andere gemeente(n). Het bevoegd college B en W verleent de openstellingsvergunning op grond van de Warvw.

In overige wet- en regelgeving komt het begrip 'bevoegd gezag' voor. Het gaat daarbij om het bestuursorgaan dat bevoegd is om een bepaald besluit te nemen, zoals de omgevingsvergunning op grond van de Wabo.

De burgemeester heeft een speciale rol in de coördinatie bij tunnelcalamiteiten, zoals geregeld in de Wet veiligheidsregio's. De burgemeester heeft volgens deze wet het gezag bij brand en heeft het opperbevelhebber bij rampenbestrijding binnen de gemeente (art. 4 en 5 Wvr).

Waterschappen

De taken die aan waterschappen zijn of worden opgedragen, betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater (art. 1 Waterschapswet).

Tunnelbeheerder

Voor elke tunnel, alsmede voor elke tunnel ten aanzien waarvan de bouw overwogen wordt of die in aanbouw is, is er één tunnelbeheerder (art. 5 Warvw). De tunnelbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van de tunnel. De rol van tunnelbeheerder ligt vaak bij de beheerder van de weg waar de tunnel deel van gaat uitmaken. Dat betekent dat de tunnelbeheerder ook in de totstandkomingsfase van de tunnel een prominente rol speelt.

Veiligheidsbeambte

De EU-richtlijn schrijft voor dat de tunnelbeheerder een onafhankelijke veiligheidsbeambte aanstelt. Dit is overgenomen in de Nederlandse wetgeving (art. 5 Warvw). Hierin staat dat voor elke tunnel, alsmede voor elke tunnel ten aanzien waarvan de bouw overwogen wordt of die in aanbouw is, er één veiligheidsbeambte is.

De veiligheidsbeambte coördineert voor de organisatie van de tunnelbeheerder alle preventieve maatregelen en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van tunnelgebruikers en tunnelpersoneel. De veiligheidsbeambte:

- > adviseert over het tunnelveiligheidsplan, het bouwplan en over de openstelling van de tunnel
- > werkt mee aan de afstemming tussen het calamiteitenbestrijdingsplan en de aanvalsplannen van de hulpverleningsdiensten en neemt kennis van de rampbestrijdingsplannen van de gemeenten voor zover die de tunnel betreffen
- > gaat na of het tunnelbedieningspersoneel en de hulpverleningsdiensten geoefend zijn en werkt mee aan de organisatie van deze oefeningen
- > controleert regelmatig of de tunnelconstructies en -voorzieningen worden onderhouden en waar nodig worden hersteld
- > werkt mee aan het evalueren van significante tunnelincidenten
- > werkt mee aan de uitvoering en evaluatie van acties in noodsituaties.

De aanstelling van de veiligheidsbeambte door de tunnelbeheerder vindt plaats vóór de aanleg van de tunnel en heeft de instemming nodig van het bevoegd college van B en W. In de uitoefening van de aan hem opgedragen taken opereert de veiligheidsbeambte bij wet onafhankelijk (art. 5 lid 3 Warvw). Zijn uitgebrachte adviezen zijn openbaar. Indien de tunnelbeheerder besluit af te wijken van een wettelijk gegeven advies van de veiligheidsbeambte, dan dient de tunnelbeheerder deze afwijking te motiveren en eveneens openbaar te maken (art. 5 lid 4 Warvw).

Hulpverleningsdiensten

Onder de hulpverleningsdiensten worden begrepen de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR). Bij een crisis zijn - naast de verschillende hulpverleningsdiensten - gemeenten vanaf het eerste moment uitvoerend betrokken via een team bevolkingszorg, dat door het college van B en W aangewezen is.

De brandweer en de GHOR zijn georganiseerd in veiligheidsregio's conform de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De politie is georganiseerd in de Nationale Politie conform de Politiewet. De taken van het team bevolkingszorg zijn geregeld in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr).

1.4 Eén kwantitatieve veiligheidsnorm

Hoewel de EU-richtlijn de minimale veiligheidseisen voor wegtunnels voorschrijft, geeft deze richtlijn niet eenduidig aan wat het beoogde veiligheidsniveau is. In de Warvw is daarvoor wél een kwantitatieve veiligheidsnorm opgenomen. Het veiligheidsniveau van een wegtunnel mag volgens de Nederlandse wetgever maatschappelijk acceptabel worden geacht wanneer wordt voldaan aan deze veiligheidsnorm. Daarmee is deze norm het centrale ijkpunt in de Nederlandse tunnelveiligheidsregelgeving.

De Nederlandse veiligheidsnorm is gebaseerd op een probabilistische benadering. Dat betekent dat deze norm zowel de kans op als de effecten van ongevalsscenario's in beschouwing neemt. De veiligheidsnorm voor wegtunnels is uitgedrukt in het zogenaamd groepsrisico.

Groepsrisico

Het groepsrisico is de kans op een ongeval, waarbij ten minste tien dodelijke slachtoffers vallen. Die kans mag niet groter zijn dan $0,1/N^2$ per kilometer tunnelbuis per jaar, waarbij N het aantal dodelijke slachtoffers is per ongeval.³ Dit moet worden aangetoond met een kwantitatieve risicoanalyse (QRA).

³ Dit betekent dat de kans dat een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers in een tunnelbuis met een lengte van één kilometer niet vaker dan één keer per duizend jaar mag voorkomen. Voor 100 of meer dodelijke slachtoffers is dat één keer per honderdduizend jaar. De toegestane kans neemt dus kwadratisch af met de toename van het aantal slachtoffers.



1.5 Gestandaardiseerde uitrusting voor rijkstunnels

Voor nieuwe rijkstunnels is de veiligheidsnorm met een zogenoemde gestandaardiseerde uitrusting geoperationaliseerd. Deze uitrusting omvat een voorgeschreven pakket aan installaties en systemen dat wordt toegepast in de rijkstunnels. Denk bijvoorbeeld aan bluswatervoorziening, C2000 en calamiteitendoorsteek. Afhankelijk van het type tunnel en het type gebruik, kunnen een aantal specifieke uitrustingsvereisten worden toegevoegd, bijvoorbeeld afsluitbomen, intercom en luchtkwaliteitsmeter. Op deze wijze is voor rijkstunnels de veiligheidsnorm bindend vertaald naar een praktische uitwerking op het niveau van prestatie-eisen. Met de gestandaardiseerde uitrusting kan er redelijkerwijs van worden uitgegaan dat bij de toepassing ervan in huidige en toekomstige tunnels wordt voldaan aan de veiligheidsnorm.⁴ Per nieuw tunnelproject moet het veiligheidsniveau nog wel individueel worden aangetoond met een kwantitatieve risicoanalyse.

De Warvw bepaalt dat de gestandaardiseerde uitrusting geldt voor alle rijksweg tunnels langer dan 250 meter. Deze uitrusting geldt niet voor niet-rijksweg tunnels. Hoewel daar dus binnen de bouweisen meer maatwerk mogelijk is, dienen ook deze tunnels te voldoen aan de veiligheidsnorm en de eisen uit het Bouwbesluit 2012.

De gestandaardiseerde uitrusting wordt volgens de Warvw vastgesteld door de verantwoordelijke minister in overeenstemming met de ministeries die belast zijn met de bouwregelgeving en veiligheid. Het Veiligheidsberaad wordt in de gelegenheid gesteld vóór vaststelling van de gestandaardiseerde uitrusting advies uit te brengen (art. 6a Warvw). De gestandaardiseerde uitrusting is in 2013 opgesteld door vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat in overleg met de hulpdiensten (Brandweer Nederland, GGD GHOR Nederland en Nationale Politie). Deze vertegenwoordigers vormen sinds die tijd een landelijk opererend 'Stakeholdersoverleg Tunnelveiligheid', waaraan ook vertegenwoordigers van het Platform Voor Niet-Rijkstunnels en het Instituut Fysieke Veiligheid deelnemen.

⁴ De gestandaardiseerde uitrusting wordt vijfjaarlijks door de verantwoordelijke minister geëvalueerd en - indien nodig - aangepast (art. 6a lid 3 Warvw).

1.6 Afwijken van de gestandaardiseerde uitrusting

Er zijn twee bij wet bepaalde situaties waarin de tunnelbeheerder kan afwijken van het toepassen van de voorgeschreven gestandaardiseerde uitrusting:

1. Wanneer uit de verplichte risicoanalyse blijkt dat met de toepassing van de standaard uitrusting niet aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, bijvoorbeeld vanwege bijzondere kenmerken van de tunnel. De kans op deze situatie is klein, maar is niet uit te sluiten. De tunnelbeheerder zal dan additionele maatregelen moeten treffen. Om te waarborgen dat het veiligheidsniveau in deze situatie wordt gewaarborgd, is een advies van de veiligheidsbeambte vereist (art. 6b lid 3a, b en c Warvw).
2. Op grond van de EU-richtlijn wordt de tunnelbeheerder de mogelijkheid geboden een innovatieve toepassing of techniek te gebruiken die ten minste eenzelfde mate van veiligheid biedt als de gestandaardiseerde uitrusting (gelijkwaardigheidsbepaling). Ook in deze situatie dient de tunnelbeheerder advies in te winnen bij de veiligheidsbeambte (art. 6b lid 3a, b en d Warvw). Het bevoegd college van B en W beslist of de afwijking wordt toegestaan. Indien het college van plan is de afwijking toe te staan, moet een afwijkingaanvraag worden ingediend bij de Europese Commissie (art. 14 EU-richtlijn).

1.7 Tunnelveiligheid ten opzichte van ander Nederlands veiligheidsbeleid

De gekozen norm voor de veiligheid van wegtunnels sluit aan bij ander veiligheidsbeleid in Nederland dat is gebaseerd op het probabilistische principe. Dit principe heeft als uitgangspunt dat absolute veiligheid niet is te garanderen: er is altijd een kans op een calamiteit met dodelijke afloop. Het gaat erom dat die kans acceptabel klein is. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de gekozen norm kunnen echter verschillen, zoals: wie of wat moet worden beschermd, welke kosten zijn daarmee gemoeid, wat is de mate van maatschappelijke acceptatie van het risico en welk maatschappelijk nut wordt gediend met het te nemen risico?

In onderstaand schema is de aanleg van een wegtunnel op basis van een aantal kenmerken vergeleken met twee andere risicogebonden activiteiten. Het maakt duidelijk dat er overeenkomsten (of beter: analogieën) zijn, maar dat elke activiteit zijn eigen specifieke kenmerken heeft.

Tabel 1.1 Overeenkomsten en verschillen tussen de aanleg van een wegtunnel en twee andere risicogebonden activiteiten

<i>Kenmerk</i>	<i>Activiteit</i>	<i>Aanleg wegtunnel</i>	<i>Oprichting bedrijf met gevaarlijke stoffen</i>	<i>Versterking rivierdijk</i>
<i>Wettelijk veiligheidskader</i>		Warvw	Bevi	Waterwet
<i>Type veiligheid</i>		Interne veiligheid	Externe veiligheid	Hoogwaterveiligheid
<i>Probabilistische risicomaat</i>		Groepsrisico	Plaatsgebonden risico en Groepsrisico*	Overstromingskans
<i>Initiatiefnemer</i>		Overheid of particulier	Particulier	Waterschap
<i>Bevoegd gezag</i>		B en W: > Omgevingsvergunning > Openstellingsvergunning	B en W of GS: > Omgevingsvergunning	GS: > MER
<i>Bij wet aangewezen (onafhankelijk) adviseur</i>		Veiligheidsbeambte	Veiligheidsregio	Commissie voor de MER

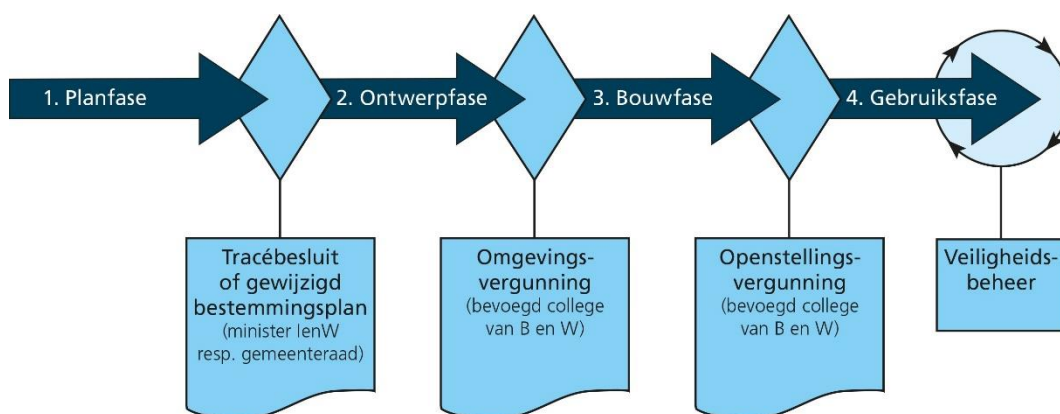
* Net als voor tunnelveiligheid wordt in het externe veiligheidsbeleid (naast het plaatsgebonden risico) het groepsrisico gehanteerd als risicomaat. Er zijn echter twee verschillen. Ten eerste is de groepsrisiconorm voor wegtunnels een factor 10 lager dan voor de externe veiligheid. Het tweede verschil is dat de groepsrisiconorm voor wegtunnels een 'harde' grens-waarde is, terwijl die in het externe veiligheidsbeleid het karakter heeft van een richtwaarde ('oriëntatiewaarde'). In dit laatste geval heeft het bevoegd gezag de discretionaire bevoegdheid om gemotiveerd van de groepsrisiconorm af te mogen wijken



2 Het tunnelveiligheidsproces

2.1 Inleiding

Het realiseren van een wegtunnel, vanaf de tracékeuze tot en met de ingebruikname van de gerealiseerde tunnel, is een langdurig proces. In dit proces kunnen vier fasen worden onderscheiden. Deze zijn schematisch weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1 Te onderscheiden fasen in het tunnelveiligheidsproces (Kamerstukken II, 29 296, nr. 20, 2011).

De eerste drie fasen worden elk afgesloten met een formeel besluit, waarbij het verantwoordelijke bestuursorgaan toetst of de wettelijk voorgeschreven werkwijze is gevolgd en of aan alle regels is voldaan. Het bevoegd college van B en W⁵ is verantwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning en de openstellingsvergunning.⁶ De vierde fase is de gebruiksfase en duurt zolang de tunnel in gebruik is.⁷

In de navolgende paragrafen wordt per fase uiteengezet welke taken en verantwoordelijkheden liggen bij het bevoegd college van B en W en bij de burgemeester. Ook zijn bestuurlijke aandachtspunten c.q. aanbevelingen benoemd om een vlotte procesvoortgang te bevorderen.

⁵ Als een wegtunnel in meerdere gemeenten ligt, dan is het bevoegd college van B en W het college van de gemeente waarin de tunnel in hoofdzaak is gelegen. Dit college oefent zijn bevoegdheden uit in overeenstemming met de colleges van de andere gemeenten waarin de tunnel ligt (art. 4 lid 1 Warvw).

⁶ Het is belangrijk dat het gemeentelijke bevoegd gezag zo vroeg mogelijk in het proces aan de tunnelbeheerder inzichtelijk maakt hoe het vergunningsverleningstraject is ingericht. Dit om te vertrageningen en misverstanden tijdens het proces van vergunningverlening te voorkomen.

⁷ Wanneer de constructie, het voorzieningenniveau of het gebruik van een bestaande wegtunnel wezenlijk wordt gewijzigd (bijvoorbeeld als gevolg van een grondige renovatie, een wijziging van de categorisering voor het vervoer van gevaarlijke stoffen of een verandering van de rijstroken), dan moet opnieuw een openstellingsvergunning worden verleend voordat de tunnel weer in gebruik mag worden genomen (art. 8a lid 1 Warvw).

2.2 De planfase

In de planfase wordt overwogen of een tunnel wordt aangelegd. In deze overweging dienen alternatieve tracés en mogelijke alternatieven voor de tunnel te worden onderzocht. Die alternatieven worden onderling vergeleken in een milieueffectrapportage. Daarbij zal één van de alternatieven worden bestempeld als de voorkeursvariant.

De tunnelbeheerder dient in de planfase een kwantitatieve risicoanalyse te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij, waaruit moet blijken dat met de beoogde tunneluitrusting ten minste wordt voldaan aan de veiligheidsnorm (art. 6b lid 1 juncto art. 6 lid 1 Warvw). Voor rijkstunnels is zoals gezegd een standaard tunneluitrusting voorgeschreven met daarin enkele opties, afhankelijk van het type tunnel en het type gebruik (art. 13a t/m 13e Warvw). Er zijn twee situaties mogelijk waarin de rijkstunnelbeheerder kan afwijken van de standaard. Deze zijn beschreven in paragraaf 1.6. Wanneer afwijken aan de orde is, moet de rijkstunnelbeheerder daarover eerst advies inwinnen bij de aangestelde veiligheidsbeambte (art. 6b lid 3b Warvw). Wanneer de tunnelbeheerder besluit af te wijken van dit advies, dan maakt de tunnelbeheerder zijn gemotiveerde afwijking openbaar (art. 5 lid 4 Warvw).

In het geval van een rijkstunnel maakt de tunnelbeheerder zijn definitieve keuze voor de toe te passen standaarduitrusting in overeenstemming met het bevoegd college van B en W (art. 6b lid 6 Warvw). De reden hiervoor is dat laatstgenoemde partij verantwoordelijk is voor de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, is instemming van het college op zijn plaats, zeker in die gevallen dat de tunnelbeheerder voornemens is af te wijken van de standaarduitrusting. Op dat moment is tevens de informatie beschikbaar die het college nodig heeft om zijn taken met betrekking tot het veiligheidsbeheerplan en het calamiteitenbestrijdingsplan optimaal voor te bereiden (zie ook paragraaf 2.4). De wetgever stelt nadrukkelijk dat de afstemming niet moet worden beschouwd als een bestuurlijke afwegingsmogelijkheid wélk veiligheidsniveau in de tunnel moet worden gehanteerd (Kamerstukken II, 33125, nr. 6, 2012; Kamerstukken II, 33125, nr. 18, 2012). Dat wordt immers bepaald door de vastgelegde veiligheidsnorm. Na overeenstemming met het bevoegd college van B en W stelt de tunnelbeheerder de definitieve tunneluitrusting vast.

De volgende stap in de planfase is het opstellen van het tunnelveiligheidsplan door de tunnelbeheerder. Daarvoor voert deze eerst overleg met de veiligheidsbeambte (art. 6c Warvw). In het tunnelveiligheidsplan worden alle veiligheidsaspecten die een rol spelen bij de keuze van de locatie, het ontwerp en het beoogde gebruik afgewogen en integraal gepresenteerd. Zo wordt ook de gekozen tunneluitrusting beschreven en verantwoord. In de Warvw (art. 5) is een opsomming gegeven van onderwerpen die het tunnelveiligheidsplan ten minste moet bevatten.

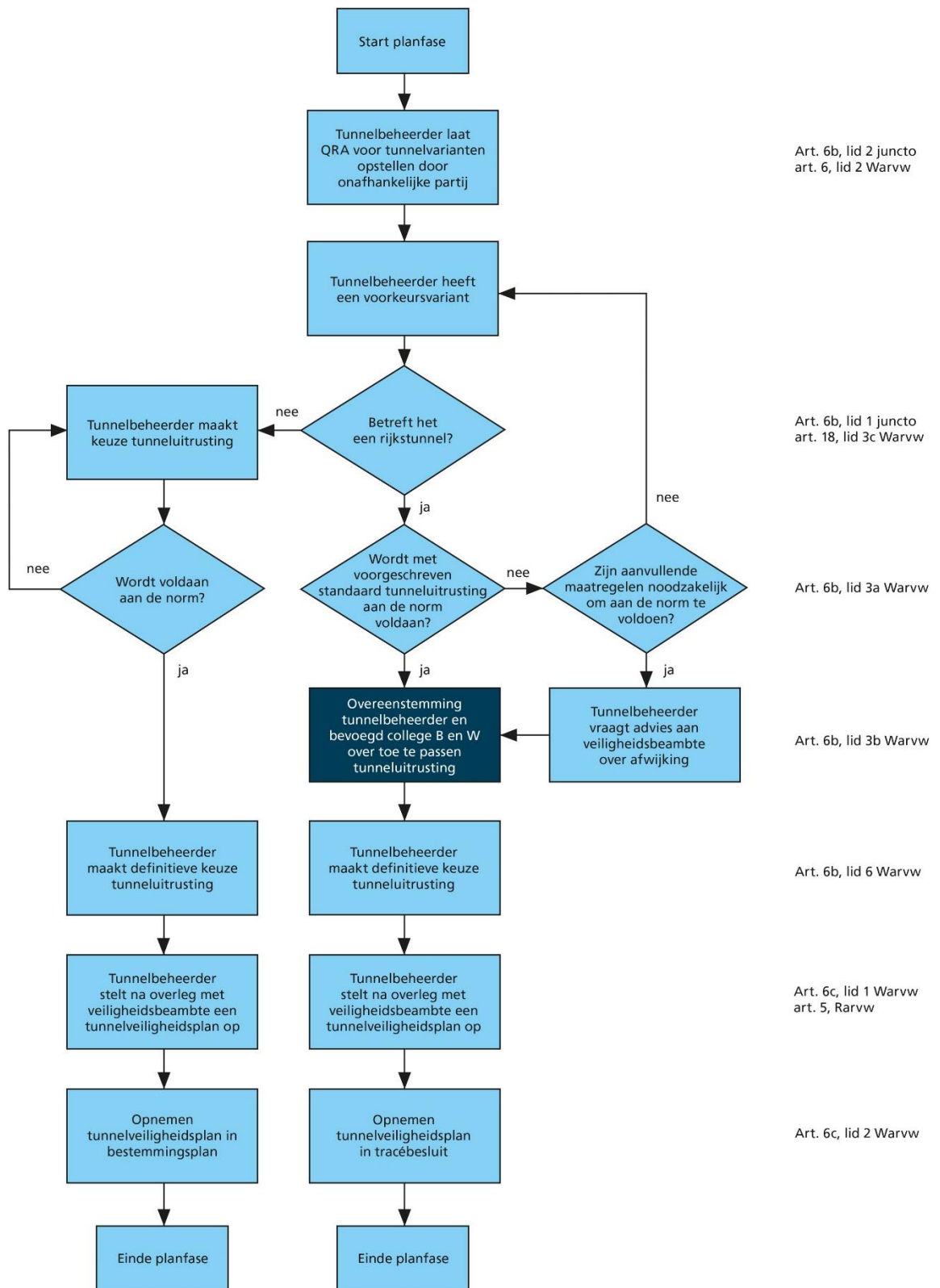
Art. 5 Rarvw

- 1 Het tunnelveiligheidsplan, bedoeld in artikel 6c van de wet, wordt opgesteld en uitgevoerd overeenkomstig bijlage 2, onderdeel B1, bij deze regeling.
- 2 Het tunnelveiligheidsplan bevat ten minste:
 - a. een globale beschrijving van het ontwerp van de tunnel, alsmede van de relevante locatieaspecten, de ruimtelijke inpassing en de technische haalbaarheid van de tunnel
 - b. een beschrijving van het voorziene gebruik van de tunnel
 - c. indien er een gestandaardiseerde uitrusting wordt toegepast, de keuze van de toe te passen gestandaardiseerde uitrusting als bedoeld in artikel 6b van de wet, dan wel de keuze om van de gestandaardiseerde uitrusting af te wijken op grond van artikel 6b, derde lid, van de wet
 - d. een beschrijving van de uitkomsten van de risicoanalyse bedoeld in artikel 6, derde lid van de wet, waarmee wordt toegelicht dat met de gekozen uitrusting aan de norm, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de wet wordt voldaan
 - e. een globale beschrijving van de organisatie van het beheer van de tunnel en de calamiteitenbestrijding.

De planfase is zodanig ingericht dat, vóórdat de planologische beslissing wordt genomen via het tracébesluit dan wel de wijziging van het bestemmingsplan (afhankelijk van de initiatiefnemer), duidelijkheid moet zijn verschaft over welke veiligheidsvoorzieningen in de tunnel zullen komen.

De te nemen stappen in de planfase zijn in figuur 2.2 in een stroomschema weergegeven. Daarbij is per stap aangegeven welk wettelijk voorschrift van toepassing is. Tevens zijn de stappen waarbij sprake is van betrokkenheid van het college van B en W of de burgemeester met een donkerblauwe kleur gemarkeerd.





Figuur 2.2 Stroomschema planfase.

Met de donkerblauwe kleur is aangegeven bij welke stappen een gemeentelijke bestuurlijke activiteit aan de orde is.

Bestuurlijke aandachtspunten en aanbevelingen in de planfase

- > Voor elk project geldt dat goede verstandhoudingen en vertrouwen tussen de betrokken partijen de sleutel tot succes is. Besteed dus veel aandacht aan relatiebeheer; elkaar leren kennen en het transparant maken van ieders taken, verantwoordelijkheden en belangen is, zeker in de beginfase, een must. Het organiseren van een startbijeenkomst waarbij alle stakeholders worden uitgenodigd om hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe te lichten is hiervoor een effectief instrument.
- > Wanneer sprake is van de aanleg van een rijkstunnel, dan is Rijkswaterstaat feitelijk de opdrachtgever en beheerder, maar niet de bouwende partij. Realiseert u zich dat Rijkswaterstaat een grote organisatie is, bestaande uit zowel landelijke als regionale diensten. Elke dienst heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Interne conflicterende belangen zijn inherent aan deze organisatievorm. Hoewel Rijkswaterstaat er steeds beter in slaagt als één organisatie naar buiten te treden, lukt dit niet altijd. Externe partijen worden dan geconfronteerd met ambivalente signalen, wat druk kan zetten op de onderlinge verhoudingen. Wanneer dit zich voordoet, moet dat besproken worden.
- > Richt een projectorganisatie in met een heldere rolverdeling. Overweeg één bestuurlijk portefeuillehouder en één ambtelijk projectleider aan te stellen, die de frontoffice vormen voor alle tunnelgerelateerde zaken op bestuurlijk respectievelijk ambtelijk niveau. Daarmee worden ambtelijke en bestuurlijke drukte gereduceerd.
- > Wanneer de tunnel op het grondgebied van meerdere gemeenten komt te liggen, dan oefent het bevoegd college van B en W zijn bevoegdheden uit namens alle betrokken gemeenten. Intergemeentelijk overleg is dan noodzakelijk om af te stemmen en om uniformiteit na te streven. Aanbevolen wordt de projectorganisatie zodanig in te richten dat de intergemeentelijke afstemming daarin is geïntegreerd.
- > Wanneer de tunnel op het grondgebied van meerdere veiligheidsregio's komt te liggen, dan moet interregionale afstemming over hun advisering en operationele handelwijze geborgd zijn in de projectorganisatie.
- > De Warvw heeft alleen betrekking op het omsloten deel van de tunnel en niet op de ruimtelijke inpassing. De wegenstructuur om de tunnel, zoals de toe- en afritten en onderliggend wegennet, vallen buiten de reikwijdte van de Warvw.
- > Toch is de ruimtelijke inpassing van groot belang en voorwaardenscheppend voor een veilige tunnel. Is de tunnel bijvoorbeeld nog wel goed en snel bereikbaar voor de hulpdiensten in de spits of wanneer het verkeer vastloopt als gevolg van een voorval in de tunnel? Wat worden de omleidingsroutes als de tunnel is afgesloten vanwege onderhoudswerkzaamheden of calamiteiten? Ook de mogelijkheden dan wel beperkingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door de tunnel kunnen gevolgen hebben voor de omgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot de externe veiligheid.⁸ Vóórdat het planologisch besluit wordt genomen, moeten dergelijke analyses gemaakt zijn om tot een goede ruimtelijke inpassing te komen. De veiligheidsregio is hierbij een belangrijk adviseur én belanghebbende.
- > Ga na of de veiligheidsregio beschikt over de benodigde kennis en kunde om uw gemeente goed te kunnen adviseren. Zo nodig moet expertise extern worden ingehuurd en/of betrokken bij veiligheidsregio's die ervaring met wegtunnels hebben.
- > De aanleg van een wegtunnel kan grote impact hebben voor de lokale bevolking, zowel in de (tijdelijke) bouwfase als in de (permanente) gebruiksfase. Daarbij kunnen doelgroepen met verschillende belangen worden onderscheiden, zoals omwonenden, bedrijven, winkeliers, verenigingen, agrariërs, forensen en bezoekers. Denk in de planfase al na over de gevolgen en de wijze waarop met deze groepen moet worden gecommuniceerd en hoe zij erbij kunnen worden betrokken (zie tevens eerste aandachtspunt/aanbeveling bij de bouwfase).

⁸ De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de exclusieve bevoegdheid om beperkingen te stellen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen door een wegtunnel (Circulaire vervoer gevaarlijke stoffen door wegtunnels, 2013)

- > Informeer de gemeenteraad/raadscommissie periodiek over de stand van zaken gedurende het gehele tunnelproces om draagvlak te krijgen en te behouden. In het geval van een rijkstunnel is te overwegen Rijkswaterstaat hier ook actief bij te betrekken.



2.3 De ontwerpfase

In de ontwerpfase werkt de tunnelbeheerder het tunnelontwerp verder uit tot een bouwplan. De eerder gekozen tunneluitrusting en de technische bouw- en gebruiksvoorschriften in het Bouwbesluit 2012 vormen daarbij de kaders voor de veiligheid. Bij het opstellen van het bouwplan dient de tunnelbeheerder ook advies in te winnen bij de veiligheidsbeambte (art. 6 lid 4 Warvw).

De volgende stap in deze fase is dat de tunnelbeheerder het bouwplan indient bij het bevoegd college van B en W, ten behoeve van een omgevingsvergunning (art. 2.1 lid 1a Wabo). Het bevoegd college toetst vervolgens of de omgevingsvergunning kan worden verleend. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd wanneer het bouwplan niet voldoet aan de vereisten. De weigeringsgronden staan in de art. 2.10 van de Wabo; in lid 1 van dit artikel is bepaald dat de omgevingsvergunning geweigerd kan worden als uit de aanvraag blijkt dat niet voldaan wordt aan de kwantitatieve veiligheidsnorm als gesteld in de Warvw (art. 6 lid 1).

In het Bouwbesluit 2012 is in hoofdstuk 8 het vereiste opgenomen dat onveilige situaties tijdens bouw- of sloopwerkzaamheden moeten worden voorkomen. Het bevoegd gezag bepaalt of er een (bouw)veiligheidsplan hiervoor nodig is.

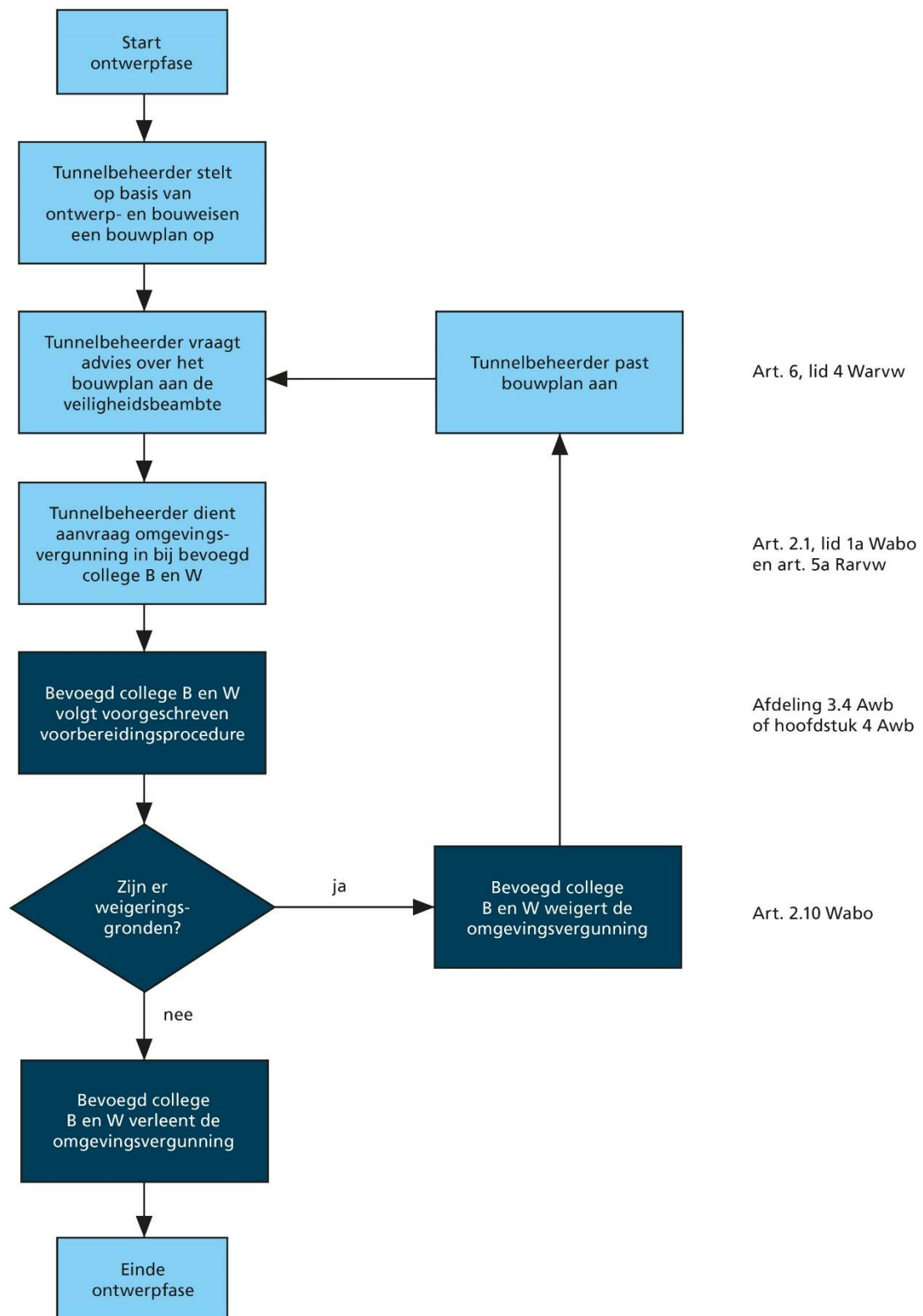
In het geval van een rijkstunnel is bij de beslissing op de aanvraag van de omgevingsvergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De ontwerp omgevingsvergunning moet dan eerst ter inzage worden gelegd. Voor niet-rijkstunnels is het afhankelijk van de situatie of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure of de reguliere voorbereidingsprocedure dient te worden gevolgd (art. 3.10 Wabo). In het laatste geval is hoofdstuk 4 van de Awb van toepassing en is terinzagelegging niet verplicht.



Art. 2.10 Wabo

- 1 Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
 - a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet
 - b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet
 - c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12
 - d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend
 - e. de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.
- 2 In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

De te nemen stappen in de ontwerpfase zijn in figuur 2.3 in een stroomschema weergegeven. Daarbij is per stap aangegeven welk wettelijk voorschrift eraan ten grondslag ligt. Tevens zijn de stappen waarbij sprake is van betrokkenheid van het college van B en W of de burgemeester met een donkerblauwe kleur gemarkeerd.



Figuur 2.3 Stroomschema ontwerpfase.

De donkerblauwe kleur geeft aan bij welke stap(pen) een gemeentelijke bestuurlijke activiteit aan de orde is.

Bestuurlijke aandachtspunten en aanbevelingen in de ontwerpfase

- > Omdat de aanleg van een wegtunnel over het algemeen een uitzonderlijke gebeurtenis is voor een gemeente, heeft deze meestal niet zelf de expertise in huis om een tunnelbouwplan goed te kunnen beoordelen. Overweeg in dat geval dan ook de benodigde deskundigheid in te huren of om een second opinion te laten uitvoeren.
- > Er is door de minister van Infrastructuur en Waterstaat een onafhankelijk landelijk kenniscentrum voor tunnels ingericht, te weten het Kennisplatform Tunnelveiligheid (KPT). Het KPT is het kennisloket in Nederland voor alle generieke vragen over tunnelveiligheid. Hun dienstverlening is gratis. Voor meer informatie zie www.kennisplatformtunnelveiligheid.nl

2.4 De bouwfase

Na het verlenen van de omgevingsvergunning kan worden gestart met de bouw van de tunnel. Tijdens de bouw voert de gemeente regelmatig bouwcontroles uit.

In de bouwfase worden ook de voorbereidingen getroffen die nodig zijn voor de ingebruikname van de tunnel. Een belangrijk onderdeel daarvan is het opstellen van een veiligheidsbeheerplan door de tunnelbeheerder.

Het veiligheidsbeheerplan beschrijft de wijze waarop de tunnelbeheerder het noodzakelijke veiligheidsniveau van de tunnel in de gebruiksfase handhaaft. Het plan gaat dus niet zozeer over bouwtechnische zaken maar meer over het beheer inclusief incidenten-/calamiteitenafhandeling. De onderwerpen die het veiligheidsbeheerplan ten minste dient te bevatten, zijn genoemd in de Rarvw (art. 6 lid 2). Voor het opstellen en uitvoeren van het veiligheidsbeheerplan is een Leidraad Veiligheidsdocumentatie voorgeschreven (art. 6 lid 1 Rarvw).

Art. 6 lid 2 Rarvw

- 1 Het veiligheidsbeheerplan, bedoeld in artikel 7 van de wet, wordt opgesteld en uitgevoerd overeenkomstig bijlage 2, onderdeel B3, bij deze regeling.
- 2 Het veiligheidsbeheerplan bevat ten minste:
 - a. een beschrijving van het gebruik van de tunnel
 - b. een beschrijving van het tunnelsysteem
 - c. een beschrijving van de organisatie, processen, procedures, werkinstructies en plannings ten behoeve van het gebruik, de inspectie en het onderhoud van de tunnel
 - d. een beschrijving van de wijze waarop registratie en evaluatie van significante voorvallen plaats vindt en een beschrijving van de wijze waarop verbeteringen worden doorgevoerd
 - e. een analyse van scenario's van ongevallen of indien die analyse op grond van artikel 7, eerste lid, van de wet, achterwege is gebleven, de redenen daarvoor, en
 - f. een calamiteitenbestrijdingsplan waarin ook rekening gehouden is met mensen met een beperkte mobiliteit en met gehandicapten en chronisch zieken en dat voorts bevat:
 - i. een beschrijving van de operationele afspraken tussen de tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten
 - ii. instructies voor de uit te voeren bedienprocessen tijdens incidenten en calamiteiten.

Vóórdat de tunnelbeheerder het veiligheidsbeheerplan opstelt, overlegt hij eerst met de veiligheidsbeambte en de burgemeester(s) van de gemeente(n) waarin de tunnel is gelegen (art. 7 lid 1 Warvw).



Het veiligheidsbeheerplan maakt onderdeel uit van de beslisinformatie voor het bevoegd college van B en W ten behoeve van de verlening van een openstellingsvergunning. Die vergunning is de laatste stap in de bouwfase en wordt hieronder verder toegelicht.

Wanneer de tunnel gereed is, dient de tunnelbeheerder een aanvraag in voor de openstellingsvergunning bij het bevoegd college van B en W. Zonder deze vergunning is het verboden de tunnel voor het verkeer open te stellen en kan de tunnel dus niet in gebruik worden genomen (art. 8 lid 1 Warvw). Tegen overtreding kan het college handhavend optreden door toepassing van last onder bestuursdwang (art. 125 lid 2 Gemeentewet). Eventueel kan worden gekozen voor een last onder dwangsom (art. 5:32 lid 1 Awb).

In de Rarvw (art. 8) is vastgelegd welke documenten de tunnelbeheerder bij een aanvraag voor de openstellingsvergunning moet bijvoegen:

- > het tunnelveiligheidsplan
- > het advies van de veiligheidsbeambte over het tunnelveiligheidsplan en over het bouwplan
- > het veiligheidsbeheerplan, inclusief een calamiteitenbestrijdingsplan
- > het advies van de veiligheidsbeambte over het openstellen van de tunnel.

Vooropgesteld dat de aanvraag voldoet aan deze indieningsvereisten, mag het college van B en W de openstellingsvergunning vervolgens alleen weigeren als daar een grond voor is. De weigeringsgronden zijn limitatief opgenomen in de Warvw (art. 8 lid 5). De openstellingsvergunning moet worden geweigerd als:

- > - in het geval van een rijkstunnel - geen gebruik is gemaakt van de gestandaardiseerde uitrusting
Deze weigeringsgrond is niet van toepassing wanneer de rijkstunnelbeheerder gebruik heeft gemaakt van een van de twee mogelijke situaties om af te wijken van de gestandaardiseerde uitrusting (zie ook paragraaf 1.6).
- > de tunnel niet voldoet aan de overige eisen uit de Warvw
- > de tunnel niet voldoet aan de veiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012.

Bij de toets voor een openstellingsvergunning is het vooral van belang te controleren of alles wat in het veiligheidsbeheerplan staat ook daadwerkelijk is verwezenlijkt en of aan alle andere tunnelveiligheidsvoorschriften is voldaan. De controle ten aanzien van dit laatste valt grotendeels samen met het bestaande bouwtoezicht. Het college van B en W is bevoegd nadere gegevens bij de tunnelbeheerder op te vragen wanneer die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn (art. 8 lid 3 Rarvw). Wanneer is vastgesteld is dat aan alle veiligheidsvoorschriften is voldaan en het veiligheidsbeheerplan voldoende en adequaat is geïmplementeerd, kan het college van B en W de openstellingsvergunning verlenen.

De openstellingsvergunning is in beginsel een beschikking waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (hoofdstuk 4 Awb). In het geval van een rijkswegtunnel is de openstellingsvergunning echter een uitvoeringsbesluit bij een tracébesluit. De openstellingsvergunning moet dan worden voorbereid overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (art. 20 lid 4 Tracéwet).

In principe wordt de openstellingsvergunning zonder voorwaarden verleend (art. 8 lid 3 Warvw). In het bijzondere geval dat er bij een rijkstunnel onvolkomenheden aan de gestandaardiseerde tunneluitrusting zijn geconstateerd maar deze desondanks voldoet aan de veiligheidsnorm, kan de openstellingsvergunning onder voorwaarden worden verleend (art. 8 lid 4 Warvw). In de voorwaarden dient het college van B en W dan bij de rijkstunnelbeheerder een termijn aan te geven waarbinnen de geconstateerde onvolkomenheden moeten zijn hersteld.

Ten slotte: in het geval van rijkstunnels is artikel 20 van de Tracéwet van toepassing op de openstellingsvergunning (Kamerstukken II, 33 125, nr. 7, 2012). Dat betekent dat wanneer het bevoegd college van B en W niet of niet tijdig beslist op de aanvraag voor een openstellingsvergunning, de minister van IenW bevoegd is een beslissing te nemen (art. 8 lid 6 juncto Warvw; art. 20 lid 6 Tracéwet). Voordat de minister van deze bevoegdheid gebruik kan maken, moet hij overleggen met het bevoegd college van B en W.

Bestuurlijke aandachtspunten en aanbevelingen in de bouwfase

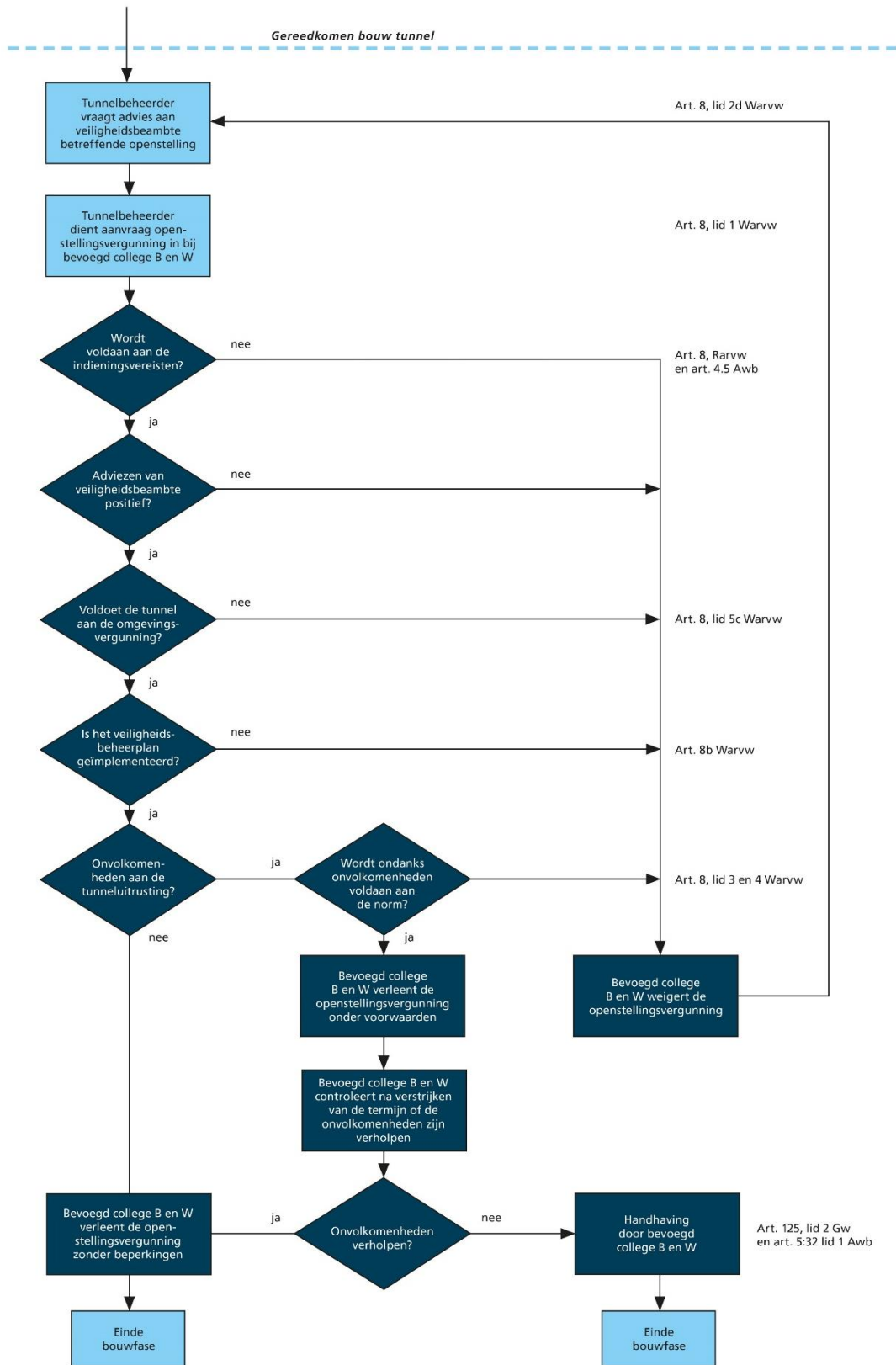
- > Draagvlak onder de lokale bevolking is in deze fase heel belangrijk. De bouw van een tunnel kan immers (veel) overlast veroorzaken, bijvoorbeeld in de vorm van geluidsoverlast, trillingen of een slechte bereikbaarheid. Informeer belanghebbenden dus tijdig en intensief over de gevolgen van de werkzaamheden die komen gaan. Maak daarbij gebruik van communicatievormen die aansluiten bij de verschillende doelgroepen en hun behoefte. Besteed specifiek aandacht aan de omwonenden. Betrek hen - in samenwerking met de aannemer - actief bij de bouw, bijvoorbeeld door het organiseren van informatiebijeenkomsten en rondleidingen over het bouwterrein. Daardoor krijgen zij een goed beeld van de complexiteit en alle maatregelen die worden getroffen om de overlast tot een minimum te beperken. Bied ruimte voor het aandragen van oplossingen of initiatieven door de omwonenden zelf. Wees daarbij wel duidelijk en transparant in geboden participatieruimte, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt.
- > Ook tijdens de bouw van de tunnel en de aanleg van aangrenzende infrastructuur kunnen zich incidenten en calamiteiten voordoen. Daarbij moeten de hulpdiensten bijvoorbeeld rekening houden met een lastig bereikbare bouwplaats en gehinderde verkeersdoorstroming in de nabijheid. Bewaak dat de aannemer beschikt over een tijdelijk calamiteitenplan voor deze fase, dat - naar gelang de bouw vordert - wordt bijgesteld en afgestemd met de hulpdiensten. Zoals in paragraaf 2.3 gemeld, kan B en W bepalen of er een (bouw)veiligheidsplan nodig is voor bouw- en sloopwerkzaamheden (art. 8.7 Bouwbesluit).
- > Het is van groot belang dat de hulpdiensten voldoende op hun taken zijn voorbereid vóórdat de tunnel wordt opengesteld. Bewaak dat de veiligheidsregio daartoe tijdig start met de planvorming en het opleiden, trainen en oefenen van hulpverleners. Omdat het al snel om enkele honderden personen gaat, vraagt dit om een projectmatige aanpak, waarvoor zeker een jaar moet worden uitgetrokken.
- > Het is aan te bevelen vóór de openstelling van de tunnel een bestuurlijke oefening te houden, die wordt uitgevoerd als een 'systeemtest'. Daarmee wordt bedoeld dat de crisisorganisatie in de volle breedte wordt getest. De uitkomst van deze systeemtest levert belangrijke informatie op voor de openstellingstoets. Het verdient ook aanbeveling om tijdens de bouwfase maatwerk oefeningen te houden o.a. gericht op bereikbaarheid van de hulpverlening en communicatie.
- > Hoewel de veiligheidsbeambte de wettelijke taak heeft toe te zien op de afstemming van de calamiteitenplannen van de tunnelbeheerder en veiligheidsregio, is het vanuit uw eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de hulpverlening te overwegen de mate van geoefendheid van de hulpdiensten te laten toetsen door een externe (onafhankelijke) deskundige.
- > Houd er rekening mee dat het advies van de veiligheidsbeambte betreffende de openstelling niet altijd eenduidig is. De praktijk wijst uit dat in dit advies kanttekeningen worden geplaatst of een voorbehoud wordt gemaakt. Nodig de veiligheidsbeambte uit voor een mondelinge toelichting wanneer zijn advies vragen oproept.



In onderstaande figuren 2.4A en 2.4B is het stroomschema van de hele bouwfase weergegeven. Daarnaast is in hoofdstuk 3 een checklist opgenomen voor de verlening van de openstellingsvergunning.



Figuur 2.4A Stroomschema van de bouwfase tot het gereedkomen van de bouw. De donkerblauwe kleur geeft aan bij welke stap(pen) een gemeentelijke bestuurlijke activiteit aan de orde is.

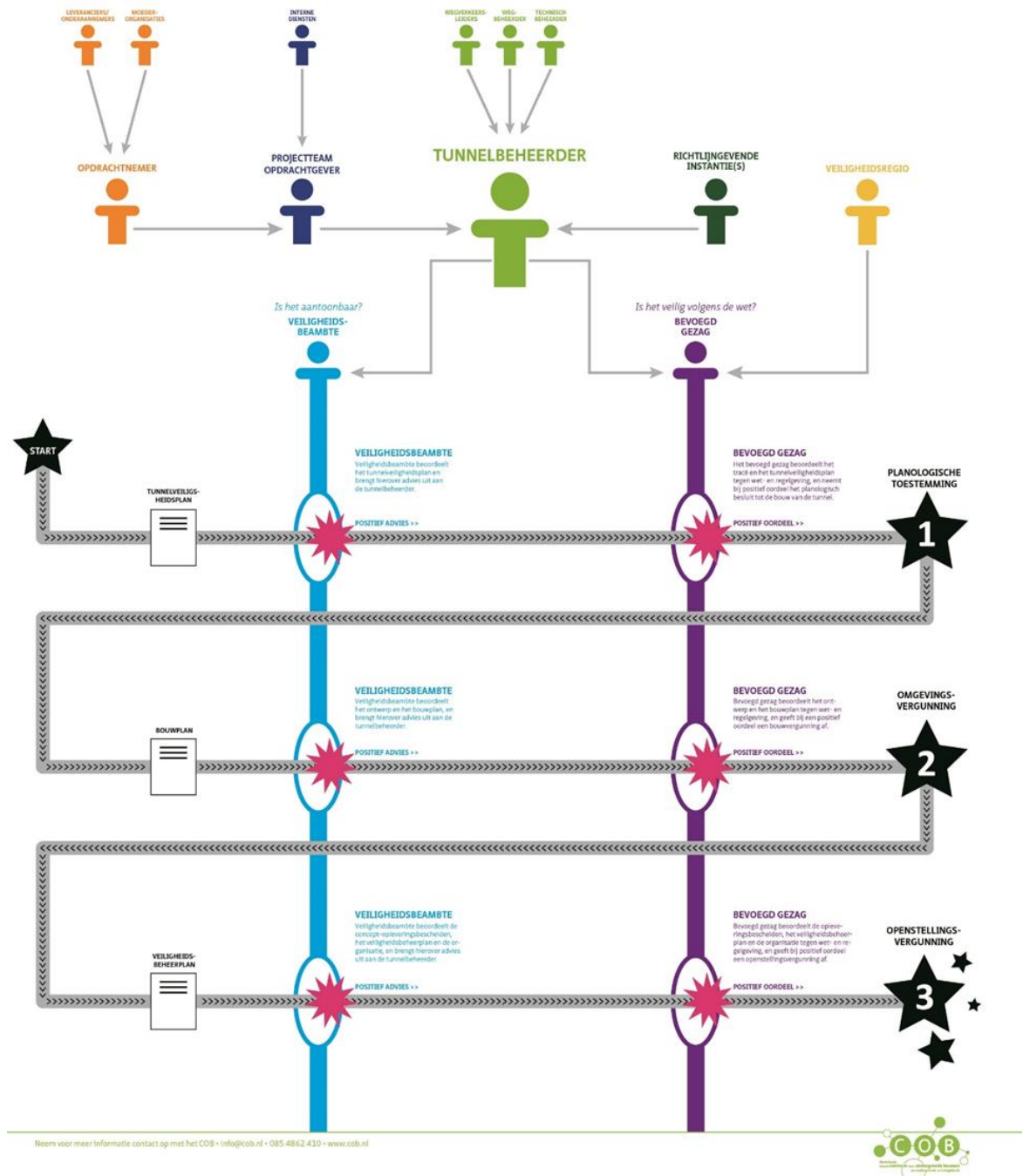


Figuur 2.4B Stroomschema van de bouwfase naar de openstelling van de tunnel. De donkerblauwe kleur geeft aan bij welke stap(pen) een gemeentelijke bestuurlijke activiteit aan de orde is.

In de voorgaande hoofdstukken en paragrafen zijn diverse actoren, documenten en beslissingen benoemd. De kern hiervan is door het Centrum Ondergronds Bouwen (COB) samengevat (zie figuur 2.5).

Hierin is in chronologische volgorde het doorloopp proces voor de openstellingsvergunning overzichtelijk gevisualiseerd:

- > Sleutelactoren: veiligheidsbeambte, tunnelbeheerder en bevoegd gezag (met de veiligheidsregio als adviseur).
- > Sleuteldocumenten: tunnelveiligheidsplan, bouwplan en veiligheidsbeheerplan.
- > Sleutelbeslissingen: planologisch toestemming (tracébesluit of gewijzigd bestemmingsplan), omgevingsvergunning en openstellingsvergunning.



Figuur 2.5 Het proces naar een veilige, opengestelde tunnel (Centrum Ondergronds Bouwen).

2.5 De gebruiksfase

Op het moment dat de openstellingsvergunning is verleend, mag de tunnel in gebruik worden genomen. Dat betekent echter niet dat daarmee het dossier tunnelveiligheid kan worden gesloten. Een tunnel moet immers niet alleen conform het afgesproken veiligheidsniveau worden opgeleverd, maar vervolgens ook op dat niveau worden gehouden. Dat vraagt continue aandacht en inzet. De eerste aandacht gaat daarbij uit naar het voorkómen van tunnelincidenten. Maar wanneer het onverhoopt fout gaat, moet men daar óók op voorbereid zijn.

Een overzicht van de beheeractiviteiten in de gebruiksfase is opgenomen in tabel 2.1 op de volgende pagina. Daarbij is tevens aangegeven wie de eerstverantwoordelijke is voor de uitvoering van een activiteit en welk wettelijk voorschrift daaraan ten grondslag ligt.

De volgende twee sub-paragrafen gaan nader in op wie de eerstverantwoordelijke is voor de uitvoering van een activiteit en welk wettelijk voorschrift daaraan ten grondslag ligt.

2.5.1 Het voorkomen van tunnelincidenten

Het veiligheidsbeheer is erop gericht dat het vastgelegde tunnelveiligheidsniveau door onderhoud op orde blijft zodat tunnelincidenten primair worden voorkomen. De eerstverantwoordelijke daarvoor is de tunnelbeheerder. De wijze waarop hij uitvoering aan geeft aan zijn onderhoudsplicht is beschreven in het veiligheidsbeheerplan (art. 6 lid 2c Rarvw). De veiligheidsbeambte controleert regelmatig of het noodzakelijke onderhoud aan de tunnel plaatsvindt (art. 9 Rarvw).

Aansluitend op het bestaande bouwtoezicht, is het toezicht op de naleving van de tunnelveiligheid belegd bij het bevoegd college van B en W. Wanneer het college een overtreding constateert, dan worden de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte en de ministers van IenW en BZK daarvan direct op de hoogte gebracht (art. 11 lid 3a Warvw). Indien de overtreding betrekking heeft op de Woningwet, dan kan het college het handavingsinstrumentarium uit hoofdstuk 5 van de Wabo inzetten. Het college heeft daarnaast de mogelijkheid om in geval van een (blijvende) overtreding de openstellingsvergunning in te trekken (art. 11 lid 3b Warvw).

Tevens is het bevoegd college van B en W verplicht ten minste eenmaal in de zes jaar de tunnel te onderzoeken om vast te stellen of nog wordt voldaan aan alle van toepassing zijnde voorschriften. De bevindingen worden verstrekt aan de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte en de ministers van IenW en BZK. Het college moet ook aangeven welke maatregelen getroffen zouden moeten worden om eventuele tekortkomingen weg te nemen (art. 11 lid 2 Warvw).

Voor het gemeentelijk toezicht op de naleving van de tunnelveiligheid dient het bevoegd college van B en W toezichthouders aan te wijzen (art. 11 lid 1 Warvw).

Tabel 2.1 Activiteiten ten behoeve van het tunnelveiligheidsbeheer in de gebruiksfase. Per activiteit is aangegeven wie de eerstverantwoordelijke is voor de uitvoering van de activiteit en welk wettelijk voorschrift daaraan ten grondslag ligt. Met de donkere vlakken is aangegeven met wie de eerstverantwoordelijke moet afstemmen voor de uitvoering van de activiteit.

Eerstverantwoordelijke Activiteit	Tunnelbeheerder	Veiligheidsbeambte	Bevoegd college B en W	Burgemeester	Hulpdiensten/ veiligheidsregio
Onderhoud aan de tunnel	Warvw, art. 7 juncto Rarvw, art. 6 lid 2c en Woningwet, art. 1b lid 2 en Wegenwet, art. 15				
Toezicht op het tunnelonderhoud		Rarvw, art. 9			
Toezicht op de tunnelveiligheid			Rarvw, art. 11 lid 1		
Zesjaarlijks tunnelonderzoek			Rarvw, art. 11 lid 2		
Handhaving van de tunnelveiligheid			Gw, art. 125 of Awb, art. 5:32 lid 1 of Warvw, art. 11 lid 3b		
Geoefendheid van het tunnelpersoneel	Rarvw, art. 6 lid 2c en Arbowet art. 5				
Geoefendheid van de hulpdiensten			Wvr, art. 2		Wvr, art. 14 en Arbowet, art. 5
Toezicht geoefendheid van het tunnelpersoneel		Rarvw, art. 11 lid 1			
Toezicht geoefendheid van de hulpdiensten		Rarvw, art. 11 lid 1			
Gezamenlijk oefenen	Rarvw, art. 11 lid 2	Rarvw, art. 11 lid 1			
Vierjaarlijkse realistische oefening in de tunnel	Rarvw, art. 11 lid 2				
Evalueren van oefeningen	Rarvw, art. 11 lid 4	Rarvw, art. 11 lid 4			Rarvw, art. 11 lid 4
Beheer veiligheidsbeheerplan	Warvw, art. 8b				
Beheer calamiteitenbestrijdingsplan	Rarvw, art. 6 lid 2e juncto art. 6a				
Beheer aanvalsplannen hulpdiensten					Arbowet art. 5
Afstemming calamiteitenbestrijdingsplan en aanvalsplannen	Rarvw, art. 6 lid 2e	Rarvw, art. 7			
Registreren van en verslag uitbrengen over tunnelincidenten	Rarvw, art. 10 lid 1				
Evalueren en rapporteren van tunnelincidenten	Rarvw, art. 10 lid 7				
Uitvoeren en evalueren van acties in (niet-voorzien) noodsituaties	Rarvw, art. 6 lid 2d en Rarvw, art. 10 lid 2				
Toezicht incidentregistratie en -evaluatie en implementatie verbetermaatregelen		Rarvw art. 10 lid 7			
Gezag bij brandweerinzet tunnelincidenten				Wvr, art. 4	
Opperbevel in geval van een (dreigende) tunnelramp				Wvr, art. 5	



Bestuurlijke aandachtspunten en aanbevelingen in de gebruiksfase

- > Als in de tunnel nieuwe (nog onbewezen) veiligheidsvoorzieningen worden aangebracht waarvoor een evaluatietermijn is afgesproken, zorg er dan voor dat ook tussentijdse resultaten periodiek aan u worden gerapporteerd, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.
- > Let erop dat de veiligheidsbeambte structureel wordt betrokken bij de gemeentelijke tunnelinspecties.

2.5.2 Het voorbereiden op en het bestrijden van tunnelincidenten

Ondanks alle voorzieningen en procedures ter voorkoming van incidenten, prepareren het tunnelpersoneel en de hulpdiensten zich op verschillende ongevalsscenario's, die kunnen plaatsvinden in de tunnel. Daarvoor heeft de tunnelbeheerder een calamiteitenbestrijdingsplan opgesteld, als onderdeel van het veiligheidsbeheerplan (art. 6 lid 2f en art. 6a Rarvw). Het calamiteitenbestrijdingsplan en de aanvalsplannen van de hulpdiensten moeten op elkaar zijn afgestemd. De veiligheidsbeambte werkt mee aan deze afstemming (art. 7 Rarvw). Daarnaast gaat de veiligheidsbeambte na of het tunnelpersoneel en de hulpdiensten geoefend zijn en werkt hij mee aan regelmatig te houden gezamenlijke oefeningen. Ten minste eenmaal in de vier jaar vindt er een realistische oefening in de tunnel plaats en elk tussenliggend jaar een gedeeltelijke of simulatieoefening. Wanneer in een veiligheidsregio twee of meer tunnels liggen van één tunnelbeheerder, dan kan daar waar het de realistische oefening betreft ook worden volstaan met het houden van één oefening in ten minste één van die tunnels (art. 11 lid 3 Rarvw). De oefeningen worden door alle betrokken partijen gezamenlijk geëvalueerd (art. 11 Rarvw).

Wanneer zich een ongeval of brand in de tunnel voordoet, dan zullen de hulpdiensten conform hun (aanvals-)plannen optreden. De burgemeester heeft het gezag over de brandweer en is bevoegd tot het geven van bevelen (art. 4 Wvr). Afhankelijk van de aard en ernst van het incident vindt opschaling plaats conform de GRIP-systematiek. In het geval van een (dreigende) tunnelramp, heeft de burgemeester het opperbevel (art. 5 Wvr). Wanneer de tunnel in meerdere gemeenten ligt, verschuift het opperbevel naar de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 39 lid 1 Wvr).

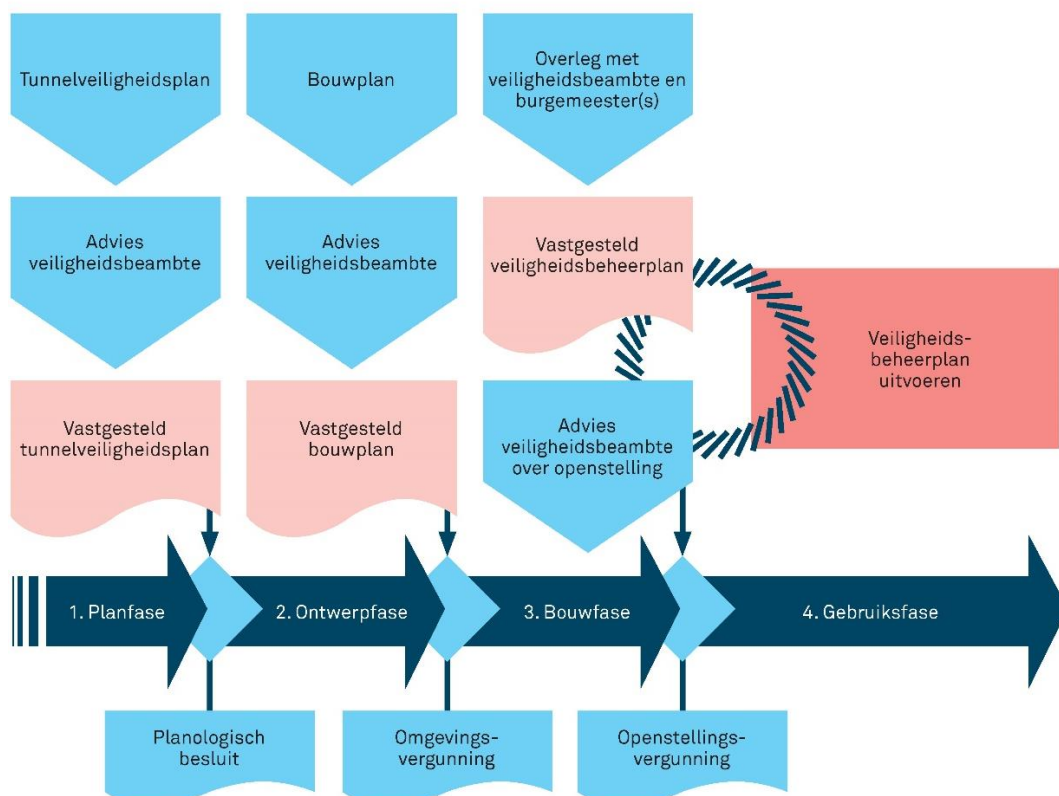
De tunnelbeheerder zorgt ervoor dat elk relevant tunnelincident wordt geëvalueerd en gerapporteerd, inclusief eventuele acties in (onvoorziene) noodsituaties. Dit gebeurt in samenwerking met de veiligheidsbeambte (art. 10 Rarvw). Van alle rapportages ontvangen het bevoegd college van B en W, de veiligheidsbeambte en de hulpdiensten een afschrift (art. 10 lid 1 en 2 Rarvw). Wanneer de tunnelbeheerder een rapportage van een andere partij ontvangt met daarin een analyse van de omstandigheden van een tunnelincident, dan stuurt de tunnelbeheerder deze rapportage eveneens door naar het bevoegd college van B en W, de veiligheidsbeambte en de hulpdiensten (art. 10 lid 4 Rarvw). De veiligheidsbeambte ziet er bij de tunnelbeheerder op toe dat het incidentrapportage- en evaluatieproces plaatsvindt (art. 10 lid 7 Rarvw).

Bestuurlijke aandachtspunten en aanbevelingen in de gebruiksfase

- > Aanbevolen wordt in de gebruiksfase een permanent overleg in te stellen waarin de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte, de gemeente(n), de veiligheidsregio('s) en de politie zijn vertegenwoordigd. In dit overleg zijn in ieder geval aan de orde:
 - het opleiden, trainen en oefenen
 - het evalueren van ongevallen en bijna-ongevallen die zich in de tunnel hebben voorgedaan
 - het zo nodig aanpassen van plannen en procedures.
- > Het is zeer nuttig dat de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte en de veiligheidsregio('s) ongevallen en bijna-ongevallen die zich in de tunnel hebben voorgedaan regelmatig gezamenlijk evalueren.
- > Maak met de veiligheidsregio('s) afspraken over het regelmatig rapporteren van de gehouden oefeningen en uitkomsten van de evaluaties. Gelet op haar toezichthoudende taak, dient de afdeling bouw- en woningtoezicht hiervan ook afschriften te ontvangen (deze taak kan eventueel zijn ondergebracht bij een Regionale Uitvoeringsdienst).
- > Het is aan te bevelen in de vierjaarlijkse oefeningen ook het bestuurlijk niveau te betrekken, zodat u zelf ook kunt oefenen in een rol die aansluit bij uw bestuursfunctie.

2.6 Het tunnelveiligheidsproces samengevat

In de voorgaande paragrafen zijn de vier fasen van het tunnelveiligheidsproces benoemd en zijn de plan-, ontwerp- en bouw- en gebruiksfase beschreven. In onderstaande figuur is het hele proces samengevat rondom de kern van het tunnelveiligheidsdossier (het tunnelveiligheidsplan, het bouwplan en het veiligheidsbeheerplan).



Figuur 2.6 Samenhang tussen besluitvorming, planvorming, tunnelfasen en vergunningen (Ministerie van IenM, 2013).

3 Checklist Openstellingsvergunning

Het bevoegd college van B en W beslist op de aanvraag openstellingsvergunning voor een wegtunnel. Het doel van deze vergunning is, dat het college zich ervan vergewist dat de tunnel aan de wettelijke vereisten voldoet, zowel op het gebied van de bouwkundige voorschriften als op het gebied van de veiligheidsorganisatie (zie ook paragraaf 2.4). Figuur 3.1 bevat een praktische checklist die het college kan hanteren bij de beoordeling van de aanvraag.



Te toetsen onderdeel	Checkpunten*	Ja	Nee	Aanspreekpunt**
Tunnelveiligheidsplan	Is de aanvraag vergezeld van het tunnelveiligheidsplan?			T
	Is het advies van de veiligheidsbeambte over het tunnelveiligheidsplan bijgevoegd?			T
	Is dit advies positief?			V
	Is de tunnel voorzien van de standaard tunneluitrusting zoals vastgelegd in het tunnelveiligheidsplan (en in het ruimtelijk besluit)?			V
	Is de tunneluitrusting in <u>samenhang</u> getest en functioneerden de voorzieningen, installaties en systemen daarbij naar behoren?***			V
	Voldoet de tunnel aan de andere uitgangspunten zoals geformuleerd in het tunnelveiligheidsplan?			V
Omgevingsvergunning	Is het advies van de veiligheidsbeambte over het bouwplan bijgevoegd?			T
	Is dit advies positief?			V
	Blijkt uit de gemeentelijke bouwcontroles dat de tunnel voldoet aan de eisen <u>ten aanzien van de veiligheid</u> zoals gesteld in de omgevingsvergunning?			G
Veiligheidsbeheerplan	Is de aanvraag vergezeld van het veiligheidsbeheerplan?			T
	Is in het veiligheidsbeheerplan beschreven hoe het tunnelonderhoud en de instandhouding van de veiligheidsvoorzieningen wordt uitgevoerd, inclusief de frequentie van afsluiten van de tunnelbuis/-buizen voor het verkeer vanwege preventief onderhoud?			V
	Zit in het veiligheidsbeheerplan een calamiteitenbestrijdingsplan dat tevens goed is afgestemd op de aanvalsplannen van de hulpdiensten?			V, H
	Zijn de eventuele veiligheidsvoorzieningen en/of -maatregelen die de tunnelbeheerder in het voortraject met de hulpdiensten heeft afgesproken, ook daadwerkelijk geïmplementeerd?			H
	Is in het veiligheidsbeheerplan een oefenprogramma opgenomen voor gemeenschappelijke oefeningen voor het tunnelpersoneel en de hulpdiensten?			V, H
	Zal ten minste eenmaal per vier jaar een echte tunneloefening onder zo realistisch mogelijke omstandigheden worden gehouden?			V, H
	Zullen in de tussenliggende jaren gedeeltelijke of simulatioefeningen worden gehouden?			V, H
	Zullen de oefeningen door de veiligheidsbeambte, de tunnelbeheerder en de hulpdiensten gezamenlijk worden geëvalueerd?			V, H
	Is beschreven op welke wijze het veiligheidsbeheerplan periodiek wordt geverifieerd en geactualiseerd?			V
	Advies openstelling veiligheidsbeambte	Is de aanvraag vergezeld van een openstellingsadvies van de veiligheidsbeambte?		
Is dit advies positief?				V
Heeft de veiligheidsbeambte in zijn advies meegenomen of het tunnelbedieningspersoneel en de hulpdiensten zijn geoefend?				V, H

Figuur 3.1 Praktische checklist voor het beoordelen van de aanvraag.

- * Als op tenminste een van de checkvragen 'nee' van toepassing is, dan zou de openstellingsvergunning in principe niet moeten worden verleend.
- ** Hiermee wordt die partij bedoeld die het meest geëigend is nadere informatie op dit checkpunt te verstrekken (T= tunnelbeheerder; V = veiligheidsbeambte; G = gemeentelijke bouwdienst; H = hulpdiensten/veiligheidsregio).
- *** Wanneer er sprake is van onvolkomenheden in de uitvoering van de standaard tunneluitrusting, maar desalniettemin voldoet de tunnel aantoonbaar aan de veiligheidsnorm, dan kan de openstellingsvergunning onder voorwaarden worden verleend. Het bevoegd college van B en W bepaalt dan de termijn waarbinnen de tunnelbeheerder de onvolkomenheden moet hebben hersteld.

Literatuur

Algemene wet bestuursrecht (2019, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-01-01>

Circulaire vervoer gevaarlijke stoffen door wegtunnels. (2013, 15 maart). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032994/2013-03-15>

Gemeente Vlaardingen. (2018). *Realisering Blankenburgverbinding vanuit het oogpunt van het bevoegd gezag gemeente Vlaardingen*.

Gemeentewet. (2019). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2019-01-01>

Kamerstukken II, 29 296, nr. 20. (2011, 15 maart). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29296-20.html>

Kamerstukken II, 29 296, nr. 26. (2011, 13 december). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29296-26.html>

Kamerstukken II, 32 125, nr. 3. (2011, 22 december). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33125/kst-33125-3.html>

Kamerstukken II, 33 125, nr. 6. (2012, 23 mei). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33125-6.html>

Kamerstukken II, 33 125, nr. 7. (2012, 22 mei). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33125-7.html>

Kamerstukken II, 33 125, nr. 18. (2012, 30 oktober). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33125-18.html>

Rijkswaterstaat. (2013). *Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels*. Geraadpleegd van <http://publicaties.minienm.nl/documenten/leidraad-veiligheidsdocumentatie-voor-wegtunnels>

Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels. (2013, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019806/2013-07-01>

Richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet, PbEG L 101/56. (2004, 29 april). Geraadpleegd van [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0054R\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0054R(01)&from=ES)

Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.(2015, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019516/2015-07-01>

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. (2018, 28 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2018-07-28>

Wet veiligheidsregio's. (2010, 11 februari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466>

Bijlage 1 Begrippen- en afkortingenlijst

Begrip/afkorting	Toelichting
Awb	Algemene wet bestuursrecht.
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen.
Bevoegd college van B en W	Het college van B en W van de gemeente waarin de tunnel komt te liggen. Wanneer de tunnel een gemeentegrens overschrijdt, is het college van B en W van de gemeente waarin de tunnel hoofdzakelijk is gelegen, bevoegd. Dit college oefent zijn bevoegdheden uit in overeenstemming met het college van B en W van de andere gemeente(n) waarbinnen de tunnel zal liggen.
B en W	Burgemeester en wethouders.
EU	Europese Unie.
EU-richtlijn	EU-richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet.
Gestandaardiseerde uitrusting	Een standaardpakket aan installaties en systemen dat in of bij de wegtunnel wordt aangebracht en waarmee verondersteld mag worden dat aan de voorgeschreven veiligheidsnorm wordt voldaan. In een ministeriële regeling (art. 13 t/m 13e Rarvw) zijn de gestandaardiseerde uitrustingen opgenomen die verschillen naar type gebruik of naar type ontwerp van de tunnel. Eens in de vijf jaar worden de uitrustingen geëvalueerd.
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure.
GS	Gedeputeerde Staten.
Gw	Gemeentewet.
Hulpdiensten	Politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening.
Kennisplatform Tunnelveiligheid (KPT)	Het loket voor alle vragen over tunnelveiligheid in Nederland.

Begrip/afkorting	Toelichting
Kwantitatieve risicoanalyse (QRA)	Een risicoanalyse waarbij de nadruk wordt gelegd op het bepalen van de kans van optreden van mogelijke incidentscenario's en de gevolgen van de incidenten. Risico's worden in een kwantitatieve risicoanalyse gedefinieerd als een product van kans en gevolg, waarbij het gevolg wordt uitgedrukt in het aantal dodelijke slachtoffers. Het totale risico wordt bepaald als de som van de risicobijdragen van de afzonderlijke incidentscenario's. Voor wegtunnels is een rekenmethodiek voorgeschreven om de kwantitatieve risicoanalyse uit te voeren, genaamd 'QRA-tunnels 2.0'.
Minister(ie) van IenW	Minister(ie) van Infrastructuur en Waterstaat.
Minister van BZK	Minister(ie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Omgevingsvergunning	Vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (wabo). Om een wegtunnel te mogen bouwen is een door het bevoegd college van B en W verleende omgevingsvergunning noodzakelijk.
Openstellingsvergunning	Een vergunning afgegeven door het bevoegd college van B en W, waarmee een tunnel wordt opengesteld voor het openbaar verkeer waarvoor deze is bedoeld. In principe wordt deze vergunning zonder voorwaarden verleend. Openstelling onder voorwaarden is slechts mogelijk wanneer de tunnel - ondanks de geconstateerde onvolkomenheden - voldoet aan de veiligheidsnorm.
Platform VNR	Platform Voor Niet-Rijkstunnels.
QRA	Kwantitatieve risicoanalyse (zie aldaar).
Rarw	Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels.
Rijkstunnel	Een wegtunnel in beheer bij het Rijk.
TEN	Trans-Europees vervoersnet. Dit is het Europese wegennet zoals beschreven in bijlage I van Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie nr. 1692/96/EG.
Tunnelbeheerder	Degene die verantwoordelijk is voor de financiering, de bouw en het beheer van de tunnel. In principe wordt hiermee de wegbeheerder bedoeld. Voor rijkstunnels is dat Rijkswaterstaat. Voor gemeente- of provinciale tunnels is dat een gemeentelijke of provinciale dienst.
Tunnelveiligheidsplan	De weergave van het te bereiken veiligheidsniveau van de tunnelvariant(en) en van de wijze waarop een samenhangend pakket veiligheidsmaatregelen zal worden ontwikkeld, beoordeeld en in stand gehouden, alsmede de verantwoording van genomen besluiten met betrekking tot de veiligheid.

Begrip/afkorting	Toelichting
Veiligheidsbeambte	Een - met instemming van het bevoegde college van B en W - door de tunnelbeheerder aangestelde functionaris, die is belast met de coördinatie en controle van alle preventieve en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel. Meestal betreft het een functionaris uit de tunnelbeheerorganisatie. De veiligheidsbeambte heeft voor de uitoefening van zijn taken een onafhankelijke positie op grond van artikel 5 van de Warvw.
Veiligheidsbeheerplan	De beschrijving van de wijze waarop de tunnelbeheerder in de gebruiksfase het afgesproken veiligheidsniveau handhaaft.
Veiligheidsregio	Een samenwerkingsverband van de hulpdiensten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr), welke is belast met de voorbereiding op de bestrijding van rampen en de beheersing van crises. Het behoort ook tot de taak van de veiligheidsregio om het college van B en W te adviseren over het beperken en bestrijden van brand en andere ongevallen.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Warvw	Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.
Wegtunnel	Tunnel of tunnelvormig bouwwerk, uitsluitend dan wel mede bestemd voor gemotoriseerd wegverkeer én waarvan het langst omsloten deel langer is dan 250 meter.
Wvr	Wet veiligheidsregio's.