

## 5

### Veiligheid wegtunnels

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van Wegtunnels ( 33125 ).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Ik zal eerst in algemene zin toelichten waarom de huidige wijziging noodzakelijk is en ingaan op de vraag over de soort norm die hier gesteld wordt. Deze vraag is aan de orde gekomen bij alle partijen die hierover vragen hebben gesteld. Daarna zal ik de vragen van mevrouw Martens, de heer Schouwenaar en van mevrouw Ter Horst beantwoorden.

Waarom was deze wijziging noodzakelijk? De huidige wet stelt geen norm voor veiligheid van wegtunnels en kent ook geen eenduidige methode om de veiligheid van een tunnel te toetsen. Er is geen eenduidige risicoanalyse en het ontbreken van eenduidigheid op deze punten heeft er in ieder geval toe geleid dat er verschillende interpretaties bij verschillende tunnels zijn geweest in de afgelopen periode over het veiligheidsniveau en over de wijze waarop een veilige tunnel gerealiseerd moet worden. Ik herinner me nog levendig de discussie over de tunnel bij de A2, die eigenlijk al helemaal klaarlag, maar waar geen vergunning verleend kon worden voor de openstelling daarvan omdat er discussie was over de vraag of het allemaal wel veilig genoeg was of niet.

Deze en de discussies rondom andere tunnels – de A73 is ook zo'n voorbeeld – hebben ertoe geleid dat zowel door mijn ambtsvoorganger als door de Tweede Kamer gezegd is dat er een wet met aanvullende regels over veiligheid wegtunnels zou moeten komen. Daarvoor heeft ook een evaluatie van de bestaande wet plaatsgevonden. In het wetsvoorstel wordt ook het genoemde knelpunt voor alle onder de wet vallende tunnels opgelost door een eenduidige norm te introduceren in een ministeriële regeling en door een risicoanalyse vast te stellen die eenduidig is. Met deze aanpassingen van de wet- en regelgeving kan in ieder geval voor elke nieuwe maar ook voor elke bestaande tunnel heel snel en eenduidig worden vastgesteld of hij ook echt voldoet aan de veiligheidseisen die wij stellen en of de risicoanalyse op een juiste manier is uitgevoerd.

Door daarnaast voor rijkstunnels ook gestandaardiseerde uitrustingen voor te schrijven, zal er in de toekomst voor de rijkstunnels geen onduidelijkheid meer bestaan over concrete uitrustingsmaatregelen voor een tunnel. Dat zijn de redenen voor de wijziging die vandaag in deze Kamer voorligt.

De vraag die bij alle sprekers naar voren kwam, was waarom ik voor deze norm van  $0,1/N^2$  heb gekozen en bij andere wetten voor andere normen. Deze norm geldt per kilometer tunnelbuis per jaar en dat betekent dat een ongeval met tien of meer slachtoffers in een tunnelbuis met

een lengte van een kilometer niet vaker dan een keer in de 1.000 jaar mag voorkomen en dat dezelfde kans op een ongeval met 100 slachtoffers of meer in dezelfde tunnelbuis niet meer dan eens in de 100.000 jaar mag voorkomen. De basis voor de normstelling bij maatschappelijke risico's is de risicobenadering. Bij de risicobenadering en de normstelling zijn er een paar uitgangspunten, die ertoe leiden dat verschillende normen gesteld worden. De eerste is de vraag of de oorzaak een natuurlijke is, zoals bij waterveiligheid, of door menselijk handelen wordt veroorzaakt. Voor menselijk handelen is de norm in de regel strenger dan bij natuurlijke oorzaken, omdat je menselijk handelen wel kunt voorkomen en dat bij de natuurlijke oorzaak, zoals een overstroming, dat toch wat complexer ligt.

Het andere onderscheid dat wij hanteren, is dat wij vragen welke invloed mensen hebben door hun eigen handelen, of ze al dan niet aan een risico worden blootgesteld. Dat is het principe van de eigen keuze. Woon je naast een spoor waarover gevaarlijke goederen worden vervoerd, dan heb je er minder over te zeggen dan ingeval je de keuze kunt maken om een tunnel al dan niet te gebruiken.

De norm voor groepsrisico van het vervoer van gevaarlijke stoffen is een factor 10 strenger. Dat betekent dat een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers niet vaker dan een keer in de 10.000 jaar mag voorkomen. Het argument is dat bij tunnelveiligheid mensen worden beschermd, die ervoor gekozen hebben in de tunnel te gaan rijden. Bij externe veiligheid gaat het erom dat mensen die langs een weg verblijven of wonen niet de keuze hebben om van dat gevaar verschoond te blijven.

Een belangrijk verschil is ook dat het bij vervoer van gevaarlijke stoffen om een richtwaarde gaat, waarvan kan worden afgeweken. Bij de norm voor tunnelveiligheid kan er niet van worden afgeweken. Het gaat erom dat je bij alle tunnels stabiliteit en helderheid hebt, terwijl je bij het vervoer van gevaarlijke stoffen ook flexibiliteit wilt hebben, omdat er in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling rondom zo'n spoor en door de verschillende vervoersmaatregelen kunnen worden genomen om het veiliger te maken. Die wet wordt binnenkort in deze Kamer behandeld.

Over waterveiligheid heb ik in april een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin wordt aangegeven dat we niet alleen naar een nieuwe norm gaan gebaseerd op individuele overlijdenskans als gevolg van overstroming, maar dat we ook nog gaan kijken naar andere risico's die daaruit kunnen voortvloeien, bijvoorbeeld economische schade die geleden wordt of risico's voor gebieden waar heel veel mensen wonen. In principe werken we daar ook weer met een basisnorm en dus is het voorstel daar  $10^{-5}$ , maar vervolgens zeggen we dat we in de maatregelen wel meer kunnen gaan doen om bepaalde gebieden waar de gevolgen veel groter zijn ook extra beschermingsniveau te leveren.

De vraag is ook gesteld of de norm in vergelijking met het buitenland op een overeenkomstig niveau ligt. Zij is vergelijkbaar met die in Oostenrijk, strenger dan die in Italië en minder streng dan die in Duitsland en Zwitserland. Zo hebben we geen vergelijkbare normen, maar dat komt ook omdat we geen vergelijkbare tunnels hebben. Ik kom daar dadelijk wat specifiek op terug in mijn beantwoording van de vraag van de heer Schouwenaar.

Mevrouw Martens heeft mij veel vragen gesteld. De CDA-fractie twijfelt en is vrij kritisch over de wet. Zij heeft

dat op basis van een aantal uitgangspunten geïllustreerd. Ik hoop dat ik de zorgen van de CDA-fractie op dit punt kan wegnemen door ze allemaal maar even langs te lopen.

De eerste vraag was of de risicoanalyse wel adequaat was, aangezien er kritiek was geweest op de modellen. Is het eigenlijk wel een adequaat model? De risicoanalyse toetst het veiligheidsniveau van de tunnel en rekent uit hoe groot de kans is dat er een ongeval plaatsvindt en hoeveel dodelijke slachtoffers er zullen zijn. De methodiek is gevalideerd door het RIVM en daarbij zijn veel partijen uit het veld betrokken, zoals de brandweer en de GHOR. De eerder geuite bezwaren die mevrouw Martens heeft genoemd, hebben we uiteindelijk ook bij de methodiek betrokken in het proces tot vaststelling van de QRA voor tunnels. Het klopt dus dat er kritiek is geuit door de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, maar naar aanleiding van die kritiek en na overleg met de adviesraad zijn alle QRA-modellen doorgelicht en zijn vervolgens toetsingscriteria opgesteld. De rekenmethode in de QRA is dus eigenlijk gestandaardiseerd. Ik hoop dat ik daarmee ook de zorg heb weggenomen die er was, want we hebben de aanbevelingen overgenomen. Vlaanderen, Oostenrijk en Zwitserland hebben veel interesse in ons model. Rijkswaterstaat krijgt ook veel verzoeken om er nadere informatie over te verschaffen. Ik geloof dus dat het een adequaat model is.

Mevrouw Martens vroeg zich dat ook af omdat zij keek naar de bestaande tunnels. Zij verwees naar de Maastunnel, uit 1943, en vroeg hoe het kan dat ook dat soort oude tunnels er nog onder vallen. De Maastunnel moet worden gerenoveerd en de tunnelbeheerder heeft de gegevens aangeleverd aan Rijkswaterstaat. Die berekening geeft aan dat, als die maatregelen zijn genomen en de renovatie dus heeft plaatsgevonden, de voorzieningen in goede staat zijn en de tunnel dus aan de QRA voldoet. De tunnel moet dus nog gerenoveerd worden en dan voldoet hij eraan. Door de Maastunnel gaan overigens ook geen gevaarlijke stoffen, waardoor de gevolgen van een ongeluk beheersbaarder zijn dan bij tunnels waar wel gevaarlijke stoffen doorheengaan. Overigens klopt het niet dat alle tunnels zonder meer aan de QRA voldoen. De Wijkertunnel, ook een rijkstunnel, moet bijvoorbeeld ook worden gerenoveerd. Die voldoet zonder renovatie dus ook niet aan de norm. Renovatie vindt daar ook in de komende periode plaats. Voor de bestaande tunnels geldt dus dat ze nog niet allemaal voldoen, maar dat wij verwachten dat dit na renovatie wel het geval is.

Mevrouw Martens heeft ook gevraagd naar de nationale kop. Dat debat hebben we ook in de Tweede Kamer gevoerd. De Europese richtlijn kent geen norm en geen standaarduitrusting, en schrijft ook geen veiligheidsmaatregelen voor voor tunnels korter dan 500 meter. Dat betekent inderdaad dat er sprake is van een nationale kop. De Kamer weet dat deze regering daar zeer terughoudend in is. Ik ben daar zelf ook zeer terughoudend in, maar ik vind dat ik in dit geval een reden heb om zo'n kop wel toe te staan. Ik vind het namelijk niet wenselijk dat voor het beperkte aantal Nederlandse tunnels verschillende wetgevingsregimes van toepassing zijn. Het gaat maar om een aantal tunnels en ik vind het belangrijk om daarvoor één wetgevingsregime te hebben. Een-op-eenomzetting van de richtlijn in nationale regelgeving zou ook leiden tot een verlaging van het veiligheidsniveau naar het Europese minimum. Ook dat zou ik niet willen, omdat wij het hier goed geregeld hebben. Dat is niet overal hetzelfde,

dus dan kies je eigenlijk het niveau van het land dat het het minst goed heeft geregeld.

Mevrouw Martens vroeg zich af of er op standaarduitrustingen niet altijd uitzonderingen nodig zullen blijven. Voor een gestandaardiseerde uitrusting geldt dat je daarvan alleen mag afwijken als je echt niet in staat bent om met de huidige standaardisatie aan de norm te voldoen. Bij de ontwikkeling van die standaarduitrusting hebben we die echter ook getoetst, aan de bestaande tunnels maar ook aan geplande tunnels. We hebben natuurlijk ook bekeken of de toetsing aansluit bij de praktijk. We verwachten dus redelijkerwijs dat zowel voor de bestaande tunnels als voor de toekomstige tunnels met die gestandaardiseerde uitrusting kan worden voldaan. Waarom hebben we het dan toch opgenomen in de wet? Je weet nooit wat zich nog in de toekomst gaat voordoen of wat voor tunnels we nog zullen maken. Het is dan lastig als je in de wet geen enkele mogelijkheid hebt om daarvan af te wijken, bijvoorbeeld in een heel specifieke situatie waarbij er heel veel verkeer van verschillende kanten komt of in een heel druk gebied. Wij verwachten echter dat alle situaties die wij nu hebben bekeken aan de standaarduitrusting zullen kunnen voldoen en er dus geen afwijking van de norm nodig is.

Mevrouw Martens heeft ook gevraagd naar de kwaliteit van de gestandaardiseerde uitrusting. Zij maakt zich zorgen dat die uitrusting zo'n beetje het laatste is waaraan in een project aandacht geschonken zal worden, net als aan de TTI's. De wet stelt echter gewoon regels aan de totstandkoming van de gestandaardiseerde uitrusting. Uit een risicoanalyse moet dus blijken dat de gestandaardiseerde uitrusting met de fysieke kenmerken van de reeds opengestelde en in aanbouw zijnde tunnels aan de wettelijke veiligheidsnorm voldoet. Het Veiligheidsberaad moet in de gelegenheid zijn om advies uit te brengen over de uitrusting en het heeft positief geadviseerd over de gestandaardiseerde uitrusting van het Rijk. De gestandaardiseerde uitrusting wordt in overeenstemming met mijn ambtsgenoten van BZK en V en J vastgesteld. Ik denk dat we daarmee voldoende waarborgen hebben voor een kwalitatief goede gestandaardiseerde uitrusting.

Hoort de gestandaardiseerde uitrusting wel in de wet thuis? Wat mij betreft, is het onderbrengen van de gestandaardiseerde uitrusting in de wet de enige mogelijkheid om iedereen een inzichtelijke en dwingend geldende regeling te geven voor de uitrusting van de rijkstunnels, omdat we anders iedere keer weer discussie krijgen over nieuwe technieken en nieuwe mogelijkheden. Ik zal daar straks nog op ingaan bij het onderwerp "innovatie". Ik denk dat het goed is om dit nu te bevriezen, zodat er stabiliteit en helderheid is bij de investeringen die gedaan moeten worden. Daarmee kun je ook de discussie over de uitrusting van de tunnels in relatie tot het veiligheidsniveau het best oplossen.

Dan komt natuurlijk de vraag over innovatie. Gaat de techniek niet te snel voor een wijziging van de standaard eens in de vijf jaar? We evalueren eens in de vijf jaar. Bij vliegtuigen wordt de techniek toch ook niet belemmerd door de regels? Met de gestandaardiseerde uitrusting beogen we echter ook stabiliteit in de uitrusting. We beogen ook om tegelijkertijd wel innovaties mogelijk te houden. Daarom hebben we ook de vijfjaarlijkse evaluatie. Ik denk dat er een goede balans moet zijn. Er moet stabiliteit zijn, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn. Dit zijn vaak langetermijntrajecten, waarbij je niet ieder jaar weer een andere insteek wilt hebben. Als je ieder jaar opnieuw

met een aannemer moet gaan onderhandelen over nieuwe technieken die moeten worden ingebracht, leidt dat vaak tot vertraging en tot kosten. Door echter iedere vijf jaar even te bekijken wat er nieuw op de markt is, bied je wel de mogelijkheid om de standaard aan te passen. Het is wel mogelijk om binnen de producten innovatie toe te passen. We spreken bijvoorbeeld over verlichting, maar er is niet aangegeven of dat led moet zijn of iets anders. Misschien heeft er tegen die tijd alweer een andere ontwikkeling plaatsgevonden. Binnen de producten zijn dus zeker innovaties mogelijk.

Mevrouw Martens heeft mij ten slotte gevraagd hoe het wetsvoorstel een einde maakt aan de discussie nu ook facetten als gebrek aan samenwerking, de beheersbaarheid van processen en kennis en ervaring een rol spelen. Juist om de facetten die mevrouw Martens noemt te verbeteren, is het wetsvoorstel tot stand gekomen. Ik herinner me de discussie over de A2 nog levendig. Wij zeggen: de uitrusting die erin zit is veilig genoeg. De veiligheidsregio zegt: ja, maar in dat land hebben ze al een watermistinstallatie; zou dat ook niet aantrekkelijk zijn? Dan zeggen wij weer: het is nog helemaal niet bewezen dat dit product echt het juiste effect heeft. Voor een burgemeester is het dan ontzettend lastig om op basis daarvan een openstellingsvergunning te geven. Hij zit namelijk in een squeeze tussen Rijkswaterstaat, die zegt dat het zo goed genoeg is, en bijvoorbeeld een brandweercommandant, die zegt: maar mijn mensen moeten die tunnel in, en er zijn nog zo veel meer mogelijkheden dus ik wil het allerbeste van het allerbeste. Door met de standaard, waarover uiteindelijk ook door het Veiligheidsberaad is positief is geadviseerd, die verantwoordelijkheid naar het Rijk toe te trekken, creëer je rust. Daardoor kun je beter de discussie voeren over de vraag wat er vervolgens nodig is om je rol waar te kunnen maken als verantwoordelijke voor de veiligheidsregio.

Aan het wetsvoorstel is evaluatie van de bestaande regels voor tunnelveiligheid voorafgegaan en de uitkomst van die evaluatie heeft geleid tot het wetsvoorstel waarover wij nu spreken. Daar zijn ook alle stakeholders bij betrokken geweest, dus de VNG, het IPO, het Veiligheidsberaad, de hulpverleningsdiensten, de NVBR, de brandweer, de GHOR, de politie en de markt. Zo doen we dat tegenwoordig bij alle voorstellen; zo ongeveer iedereen heeft mee om tafel gezeten. Daarbij is ook heel duidelijk gesproken over de processen en de bevoegdheden. In het stakeholdersproces is bijvoorbeeld ook de keuze voor de norm en de standaard tot stand gekomen. Het is natuurlijk voor gemeenten heel lastig om die openstellingsvergunning te verlenen als niet helemaal duidelijk is wie dat restrisico op zich neemt. Daarom heb ik dat restrisico bij mezelf neergelegd door die standaard zo vast te leggen. De wet en de werkzaamheden rondom de wet geven dus een antwoord op de achterliggende problemen die de Kamer schetste.

De heer Schouwenaar vroeg of de norm voor tunnelveiligheid niet te hoog is omdat het veiligheidsniveau in het verleden vaak verhoogd werd als gevolg van eisen van de gemeenten. In de huidige wet is er echter geen eenduidige norm opgenomen, ook is er geen eenduidige risicoanalyse vastgesteld. Er werden verschillende risicoanalyses uitgevoerd. Daardoor ontstond in de praktijk discussie, niet zozeer over de norm dus, maar over de materialen die moesten worden toegepast, over de uitrusting. Dat proberen we met dit wetsvoorstel weg te nemen en te standaardiseren. Er was vooral discussie over de maat-

regelen. In dit wetsvoorstel zit wel een eenduidige norm en een eenduidige risicoanalyse. Als de tunnel met de beoogde uitrusting aan die norm voldoet, is de tunnel voldoende veilig en zijn er ook geen andere maatregelen nodig.

De heer Schouwenaar vroeg ook hoe de kosten voor tunnels in Nederland zich verhouden tot de kosten van tunnels in het buitenland, bijvoorbeeld in Oostenrijk, Zwitserland en Italië. Ik had het net al over de verschillen tussen de normen. Voor het vaststellen van de norm is die vergelijking dus wel mogelijk, maar een kostenvergelijking hebben we niet uitgevoerd. Dat is namelijk heel complex. Een tunnel in Italië of Oostenrijk door een berg is heel wat anders dan een overkapt weg of een landtunnel in Nederland. Wij hebben ook tunnels die onder rivieren doorgaan en die hebben ook weer hun eigen specifieke problemen. Het is heel moeilijk om het kostenniveau te bepalen. Tunnels door bergen zijn heel duur, bijvoorbeeld vanwege de uitvluchtwegen. Daarvoor moet veel meer gebeuren dan bij ons. Wij hoeven alleen een deurtje in de overkapping te zetten.

De heer Schouwenaar vroeg ook of de regeling waar de standaarduitrusting in staat al beschikbaar is. Ook vroeg hij of de kosten lager uitvallen dan in de huidige situatie. Het concept van de ministeriële regeling waar die gestandaardiseerde uitrusting in staat, is naar de Tweede Kamer verzonden. Die is dus beschikbaar als Kamerstuk. De verwachting is dat de kosten in de praktijk lager zullen uitvallen omdat de kosten veel beheersbaarder zullen worden. Ik heb al iets gezegd over die discussies. Als je het project moet vertragen omdat je opnieuw met een aannemer moet onderhandelen over het contract, dan krijg je enorme kostenstijgingen. Dat hebben we gezien bij de A73 en de Leidsche Rijntunnel in de A2. De verwachting is dat de kosten lager worden. Het stuk over de standaarduitrusting ligt als Kamerstuk bij de Tweede Kamer en is dus in te zien.

Er is gevraagd waarom er alleen rekening wordt gehouden met mensenlevens en niet met aantallen ernstige gewonden of met economische schade. Ik gaf al aan dat het gebruikelijk is om veiligheidsrisico's uit te drukken in mensenlevens. Dat zien we onder andere ook bij waterveiligheid en externe veiligheid. Bij waterveiligheid wordt nu wellicht ook gesproken over de economische schade en de aantallen gewonden, niet in de norm maar in de maatregelen. Dat is het verschil. Het is heel complex om een dubbele normstelling te hebben voor een tunnel, want welke norm is dan het belangrijkste? Is de schade of de mensenlevenskant belangrijker? Het is moeilijk om dan een eenduidige norm te maken. Daarom wordt er in veiligheidsrisico's tot nu toe alleen met mensenlevens rekening gehouden.

De heer Schouwenaar zei dat hij het eens was met één norm en één standaarduitrusting. Hij wilde echter ook weten of er nog andere, wellicht goedkopere, mogelijkheden zijn. Hij noemde veiligheidsinstructies zoals die in vliegtuigen worden gegeven en spotjes in de media. Dat is natuurlijk mogelijk. Dat kan ook een goede aanvulling zijn op wat we bij tunnels doen. Er is bijvoorbeeld een instructiekaart gemaakt door NedMobiel met wat je als weggebruiker kunt doen bij een incident in een tunnel. Die kaart is vergelijkbaar met de veiligheidsinstructie in vliegtuigen. Daar krijg je 'm direct als je erin zit en zit de kaart in het vakje voor je. Ik weet natuurlijk niet hoeveel mensen de kaart van NedMobiel zullen gaan bestuderen. Het zal iets complexer zijn om mensen te bereiken. Voor spotjes

## Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

in de media is de problematiek niet groot genoeg. Daar gaan we denk ik geen Postbus 51-campagne voor inzetten. Het kenniscentrum heeft sowieso de opdracht om steeds te kijken naar verbeteringen in de wet. Ik kan dus altijd bekijken of dit soort maatregelen extra kunnen worden ingezet. Het kenniscentrum kan ons adviseren over de manier waarop we dat doeltreffend kunnen doen.

Voor niet-rijkstunnels is de standaarduitrusting niet verplicht. De heer Schouwenaar vroeg of dit leidt tot divergentie of convergentie. Die vraag werd trouwens ook gesteld door mevrouw Ter Horst. Ik wil die dus straks samen even behandelen.

De heer Schouwenaar en mevrouw Martens verwezen beiden, weliswaar vanuit een andere invalshoek, naar de oratie van professor Helsloot. Die moet ik ook eens lezen, want kennelijk is die multi-interpretabel. Die betreft het aanstellen van een onafhankelijke veiligheidsbeambte en de vraag of dit een risico in zich draagt tot overaccentuering van de veiligheid, want hij is onafhankelijk en gaat niet over de kosten. Wat betekent dat? De onafhankelijke veiligheidsbeambte is in de praktijk aangesteld bij de tunnelbeheerder en adviseert de tunnelbeheerder. Omdat de tunnelbeheerder ook de kosten voor de maatregelen draagt, zal die ook de integrale afweging maken. Daarmee is de paradox waar de leden naar vroegen in de praktijk opgelost. Die afweging is transparant, want bij het vragen van de openstellingsvergunning moet de tunnelbeheerder het advies van de veiligheidsbeambte integraal meesturen. De tunnelbeheerder kan dus niet zeggen: omdat ik de kosten draag, lijkt het me goed als de veiligheidsbeambte het advies een beetje afzwakt. Het advies van de veiligheidsbeambte heeft geen invloed op de te hanteren veiligheidsnorm, want die wordt wettelijk vastgelegd. Voor rijkstunnels geldt dat het advies van de veiligheidsbeambte over de uitrusting alleen toe kan zien op de vraag of de juiste wettelijk voorgeschreven uitrusting is gehanteerd. Overaccentuering van de veiligheid zie ik dus niet echt als een probleem.

Dan kom ik bij de vraag van de heer Schouwenaar en mevrouw Ter Horst over de gestandaardiseerde uitrusting voor niet-rijkstunnels. Voordat ik tot deze wetswijziging ben gekomen, is eerst de bestaande wet geëvalueerd. VNG en IPO hebben bij de evaluatie van de huidige wet, bij het opstellen van de wetswijziging en bij de totstandkoming van de gestandaardiseerde uitrusting aan tafel gezeten. We hebben hen daar nadrukkelijk bij betrokken. Een belangrijk winstpunt van dat proces is dat we gekomen zijn tot de vaststelling van de norm. Die norm geldt zowel voor de rijkstunnels als voor de niet-rijkstunnels; dit om zorgen wellicht weg te nemen. Bij het vaststellen van de standaarduitrusting ging het om stabiliteit en die is meer een aanvulling op de norm, niet zozeer een vereiste voor de veiligheid. Wel schept het natuurlijk duidelijkheid. De wet bevat dus geen lacune, want de norm is er gewoon in opgenomen en de standaarduitrusting is een aanvulling voor stabiliteit. Vanaf het begin hebben we er wel rekening mee gehouden dat die standaarduitrusting er ook voor niet-rijkstunnels zou komen. Mijn mensen hebben daar ook over overlegd, maar uiteindelijk waren VNG en IPO er niet van overtuigd dat zij met de gestandaardiseerde uitrusting voor de rijkstunnels ook uit de voeten kunnen voor de niet-rijkstunnels. Je hebt bijvoorbeeld tunnels waar ook een tram doorheen loopt. Dat is heel wat anders dan de rijkstunnels die wij kennen. Ondanks meerdere toenaderingen vanuit mijn ministerie hebben VNG en IPO zich op het standpunt gesteld geen

gestandaardiseerde uitrusting voor hun tunnels in de wet of de regeling opgenomen te willen hebben. Ik heb hun hulp aangeboden als ze alsnog tot een gestandaardiseerde uitrusting willen komen. Ik houd dat gewoon boven tafel. Als ze daar alsnog toe willen besluiten, wil ik graag helpen en onze kennis aanbieden. Ik kan wel twee positieve signalen geven. Een aantal gemeenten en provincies heeft al aangegeven zo veel mogelijk voor de standaarduitrusting te willen kiezen als leidraad voor hun tunnels. Daarnaast is er recentelijk op een conferentie van tunnelburgemeesters een bestuurlijke handreiking openstellingsvergunning wegtunnels gepresenteerd, waarbij de gemeenten ook de wetswijziging omarmen.

Mevrouw Ter Horst vroeg of ik alsnog bereid ben dat te doen. Ik vind dat moeilijk. Ze willen het zelf expliciet niet. Ze moeten aan de norm voldoen, maar er bestaat dus ruimte voor de manier waarop ze dat doen. Daarom wil ik het niet voorschrijven. Tegelijkertijd denk ik dat ze onder druk van hun eigen raden en achterbannen wel zullen kiezen voor enige standaardisering. Dat zie je ook aan de twee punten die ik net noemde. Uiteindelijk kunnen ze daarmee aan hun achterbannen laten zien dat ze de juiste uitrusting hebben gekozen. De norm zit dus wel in de wet, net als de QRA, de risicoanalyse. Alleen de wijze waarop is de keuze van de gemeente zelf.

Tot slot ben ik bereid om met de VNG en het IPO nogmaals om de tafel te gaan om te bespreken of zij alsnog tot de gestandaardiseerde uitrusting willen komen. Tegelijkertijd moet ik de verwachtingen temperen, omdat ze tot nu toe vrij expliciet hierover geweest zijn. Het lijkt mij het beste dat ik mijn hulp en medewerking aanbied op het moment dat ze wel zo ver zijn.

### De voorzitter:

Ik dank de minister voor haar beantwoording. Hiermee zijn wij toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer.

□

### Mevrouw Martens (CDA):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de heldere antwoorden en zeker ook voor de diepgang in de antwoorden. Het doel van het wetsvoorstel is fantastisch: het oplossen van de discussies over de veiligheid in tunnels. De cruciale vraag is echter of de discussies met een norm en een standaard zullen verdwijnen. Vakmensen zeggen mij dat de discussies hierdoor niet zullen eindigen. De norm geeft een kader, maar er blijft sprake van een mate van willekeurigheid. De minister geeft immers aan dat de norm op andere vlakken anders is en dat dit het maximaal haalbare is, wat er na overleg is uitgekomen.

Met de bezwaren over het rekenmodel is veel rekening gehouden. Daar ben ik blij om. Partijen in het veld zeggen echter dat het rekenmodel alleen wordt gebruikt aan het begin van het traject. Als de standaarduitrusting eenmaal is aangebracht, wordt ze niet meer getoetst en blijkt ze soms toch niet te voldoen aan het rekenmodel. Dan krijg je alsnog problemen bij de opening.

De vraag blijft of je het resultaat op andere terreinen veel goedkoper kunt realiseren. Ik heb gelezen dat voor drie tunnels de contracten enige tijd geleden zijn opgebroken. Daarvoor heeft het ministerie 100 miljoen euro gereserveerd. Je praat over grote bedragen, zeker als het gaat om iets wat het veiligheidsniveau niet echt verhoogt, maar alleen een einde maakt aan de discussie erover.

## Martens

De minister zegt dat het voorschrijven van de standaarduitrusting helderheid verschaft. Het is echter de vraag of daarmee ook de discussies beëindigd worden. Natuurlijk schept het enige helderheid als je stelt dat er licht, ventilatie en een bepaald aantal waterkransen in de tunnels moeten komen. De problemen deden zich echter al voor bij het testen van de Coentunnel. Als ik het goed begreep heeft de brandweer aansluiting A en is er in de tunnel aansluiting B aangelegd. De problemen met de standaarduitrusting ontstaan vooral als er onvoldoende overleg wordt gevoerd. Dat blijft ons grote probleem bij het wetsvoorstel. Het kan niet voldoende ingaan op de oorzaak van de discussie. Die ligt volgens het veld bij gebrek aan samenwerking. Er zijn tegenstrijdige belangen en verschillende visies. Het grootste probleem ontstaat in het proces om tot een tunnel te komen, want daar liggen de partijen niet altijd op één lijn. De vraag is of de partijen met deze wet wel op één lijn zullen komen.

Het wetsvoorstel gaat dus niet over de veiligheid van tunnels maar over het einde van de discussie erover. Dat werpt de vraag op hoeveel wetgeving we nodig hebben om discussies te beslechten. Is dat niet iets heel vreemds? We hebben op heel veel terreinen discussies. Gaan we op al die terreinen wetgeving maken? Dat blijft de vraag.

Voor onze fractie is het geen probleem dat de wetgeving niet voor gemeentelijke tunnels geldt. Daar hadden we in eerste instantie wel moeite mee, omdat het van een afstand heel gek lijkt dat je het afdichten van de discussie over veiligheid wel voor rijkstunnels voor elkaar krijgt, maar niet voor gemeentetunnels. Vanwege de diversiteit die in de standaarduitrusting nodig is, kan ik me steeds beter voorstellen dat de VNG en het IPO zeggen dat ze de uitrusting preciezer willen kunnen afstemmen op de situatie. Die is immers in elke tunnel anders. De heer Schouwenaar zei het al: wie betaalt, bepaalt. Dat is een mooi principe. Voor gemeentelijke tunnels moeten gemeenten zeggenschap houden en voor provinciale tunnels de provincies. Juist bij de gemeentelijke tunnels zullen er vaak uitzonderingen zijn. Ons verbaast het daarom niet dat de VNG en het IPO zeggen dat zij niet zullen overgaan op de standaarduitrusting.

De vraag blijft of het kwaad kan om deze wetgeving in te voeren. Dat kan het niet, want het verandert niets aan het veiligheidsniveau en de discussies worden er niet mee beslecht. We hebben al een norm en een tunnelstandaard. In die zin kan het geen kwaad om het wetsvoorstel al dan niet aan te nemen. De discussies gaan gewoon door. Onze fractie blijft aarzelingen houden omdat ze het ziet als overbodige wetgeving. Wij zullen ons er nog op beraden.

□

De heer **Schouwenaar** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de minister voor haar uitvoerige en duidelijke beantwoording. Ik wil op drie punten terugkomen. Ik begin met het punt waarmee mevrouw Martens afsloot: moeten gemeenten en andere instanties die een niet-rijkstunnel beheren, verplicht worden tot een standaarduitrusting, bij wijze van TTI? Het is goed dat voor de tientallen tunnels in ons land dezelfde norm geldt. Zoals mevrouw Ter Horst opmerkte, weet een automobilist niet of hij door een rijkstunnel of een niet-rijkstunnel rijdt. Er zouden geen verschillende veiligheidsniveaus moeten gelden. Dat er één norm geldt, is prima. Dat het Rijk

die norm vanuit zijn verantwoordelijkheid stelt, is ook prima. De manier waarop de tunnelbeheerder daaraan voldoet, kan wat ons betreft vrijgelaten worden. Wellicht zijn er verschillende situaties die om heel verschillende TTI's vragen.

De minister heeft gezegd dat het IPO, de VNG en de tunnelgemeenten zelf het overleg verlaten hebben en hebben gezegd dat ze geen standaarduitrusting in de wet willen. Het gaat over het algemeen om grotere gemeenten die een zekere verantwoordelijkheid aan moeten kunnen. Ook de VNG is een zeer verantwoordelijke organisatie. Als zij deze vrijheid claimen, moet hun die vrijheid gelaten worden, vind ik. Het is goed dat de minister zegt dat zij betrokken blijft, dat ze de knowhow aanbiedt die bij het ministerie aanwezig is en dat zij bereid is om nogmaals te overleggen. Ik denk dat zij alles gedaan heeft wat van haar verwacht mag worden. Nu zijn de gemeenten aan zet om te bepalen hoe zij aan de norm gaan voldoen.

Bij dit specifieke wetsvoorstel gaan wij ermee akkoord dat alleen mensenlevens tot norm verheven zijn, maar bij komende wetgeving, met name de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, wil mijn fractie hier graag op terugkomen.

Een laatste punt is weliswaar geen hoofdzaak van beleid, maar ik vind het niettemin nuttig om te vermelden. Het net dat de minister noemde, zegt mij niets, maar ik wil mijzelf niet tot de maat van alle dingen verheffen. Misschien heb ik iets belangrijks gemist. Over het algemeen is er een vrij grote mate van onbekendheid bij automobilisten over de vraag wat je moet doen als je in een tunnel komt en zeker als je in de tunnel in de problemen komt. Ik kan me voorstellen dat het Kenniscentrum voor Tunnels, dat voor de Commissie tunnelveiligheid in de plaats komt, iets meer doet dan tot nu toe het geval was. Ik kan me voorstellen dat het net zo gaat als met de hellingproef. Misschien kan bij de rijinstructie een tunnelproef worden geïntroduceerd. Dat lijkt mij een belangrijke bijdrage tot de veiligheid. Verder hoop ik dat de periode van 100.000 jaar nu gaat starten en dat we niet al een heel eind op weg zijn met tellen. Dan zouden we onze mening wellicht moeten herzien.

□

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA):

Voorzitter. Elke beantwoording levert natuurlijk weer vragen op. Ik heb twee puntjes.

Als ik het goed heb, zei de minister dat de Wijkertunnel niet voldoet aan de veiligheidsnorm. Ik dacht in de memoerie van toelichting of in de beantwoording van vragen gelezen te hebben dat dit het geval is bij de Velsertunnel. Ik vroeg me nog even af of de Wijkertunnel en de Velsertunnel een en dezelfde zijn, maar ik dacht het niet. De minister zei ook dat de Velsertunnel de enige rijkstunnel was die niet aan de norm voldoet en dat die in 2019 wel aan de norm zal voldoen. Graag krijg ik hier nog even duidelijkheid over.

De minister verwees naar "net-huppeldepup"; ik weet niet precies hoe de website heet. Ik heb die zojuist proberen op te zoeken, maar absoluut niet kunnen vinden. Bij die organisatie kun je informatie vinden over wat je zou moeten doen als je in een tunnel bent. Misschien kan de minister de naam nog even herhalen, want dan gaan wij allemaal bekijken wat je moet doen als je in een tunnel bent.

Nu kom ik op het belangrijkste punt, namelijk de standaarduitrusting voor niet-rijkstunnels. Als je bepaalt dat er

## Ter Horst

een standaarduitrusting moet zijn en dat die een nuttig instrument is, moet die volgens mij zowel voor rijkstunnels als voor niet-rijkstunnels gelden. De fractie van het CDA vindt de standaarduitrusting een niet-nuttig element. Als je dat vindt, zou die noch voor de rijkstunnels, noch voor de niet-rijkstunnels moeten gelden. Ik neem aan dat de minister de standaarduitrusting een nuttig element van het wetsvoorstel vindt. Mijn conclusie is dus dat die voor beide soorten tunnels zou moeten gelden. Daar staat tegenover dat de minister heeft aangegeven dat zij al veel inspanningen heeft geleverd om de VNG en het IPO daarvan te overtuigen. Naar mijn oordeel heeft de minister gedacht: choose your battles. Dat doen wij dan ook maar.



### Minister **Schultz van Haagen-Maas Geesteranus**:

Voorzitter. Het CDA heeft nog enige zorgen. Die fractie vraagt zich af of de wet overbodig is. Eigenlijk zegt mevrouw Martens dat het de fractie een beetje om het even is. Ik ben mede namens en juist door de Tweede Kamerfractie van het CDA op pad gestuurd om zo'n wet te maken. De overweging daar was dus een andere dan hier, maar ieder heeft zijn eigen afwegingen. Wat mij betreft is deze wet zeker niet overbodig. Bij wegen zijn er ontwerprichtlijnen en een standaardontwerp. Ik vind het van belang om dit ook voor tunnels vast te leggen, zeker omdat andere partijen dan de ontwerpende partij, wij, vervolgens een besluit moeten nemen over de vraag of de tunnel veilig genoeg is of niet.

### Mevrouw **Martens** (CDA):

Ik weet niet of de minister in dezen aan dezelfde motie refereert. Ik heb begrepen dat de motie bedoeld was om het bevoegd gezag voor rijkstunnels juist bij het Rijk te laten en het bevoegd gezag voor gemeentetunnels bij de gemeenten. Die motie heeft mede geleid tot deze wet, maar op zich is de uitwerking van deze wet niet een-op-een het verzoek van de CDA-fractie geweest.

### Minister **Schultz van Haagen-Maas Geesteranus**:

Toen ik minister werd in 2010 heeft de heer Koopmans van het CDA mij met enige regelmaat achter de broek gezeten om dit wetsvoorstel op te leveren waardoor de discussie over de wijze waarop een standaarduitrusting van een tunnel er moet uitzien, zou verdwijnen. Dit had volgens mij ook te maken met zijn ervaringen rondom de A73 in het Limburgse. Hij zat daar soms dicht op. Niet alleen de CDA-fractie maar ook de rest van de Kamer heeft hiermee ingestemd, omdat de Kamer zag dat er heel veel geld verloren ging tijdens de discussies over de uitrusting. Daardoor trad er tijdsverlies op en werden er extra kosten gemaakt.

Ik reageer nu maar meteen op de opmerking van mevrouw Martens over de 100 miljoen die gereserveerd is voor het openbreken van contracten. Wij doen dit juist om kosten in de toekomst te voorkomen. Wij hebben namelijk gezien dat wij bij de tunnels in de A73 en de Leidse Rijntunnel in de A2 uiteindelijk veel meer hebben moeten betalen dan wanneer wij een van tevoren gestandaardiseerde tunnel zouden hebben. Er werd ook verwezen naar de Coentunnel. Die stamt nu juist uit de periode voor de standaardisatie. Coentunnel 1 wordt nu gerenoveerd. Daarvoor moesten wij de contracten opbreken. Voor Coentunnel 2 geldt hetzelfde, want die kwam ook tot stand toen de standaardisatie er nog niet was. Al met al

vraagt het CDA zich af of er niet alsnog discussie zou zijn daarna. Dat is de grootste zorg van het CDA. Er zal altijd discussie blijven en dat is helemaal geen kwalijke zaak. Het is goed dat de verantwoordelijken voor een veiligheidsregio zich altijd zullen afvragen of hun mensen zich in de regio veilig kunnen bewegen.

Het is belangrijk om vast te stellen dat het bevoegd gezag voor de openstelling, de burgemeester, vaak in een moeilijke situatie zat, waarin de ene partij zei dat iets veilig was, terwijl de andere partij daar vraagtekens bij zette. Het risico kwam daarmee bij de burgemeester te liggen. Wij beogen met deze wet het restrisico weg te nemen. Wij geven de norm en de standaarduitrusting aan. Op basis daarvan is de taak van de veiligheidsregio en de burgemeester veel meer om te bekijken of dit alles op de juiste wijze geïmplementeerd is dan om de vraag te beantwoorden of er veel meer instrumentarium mogelijk was geweest in zo'n tunnel. De tunneltechnische installaties zijn de meest geavanceerde systemen. Al die systemen moeten met elkaar communiceren. Zij doen immers veel dingen tegelijkertijd, zoals rook detecteren en ontsluitingsdeuren en camera's op het juiste moment activeren. Al die systemen interacteren met elkaar. Daar moet je vanop aan kunnen. Hoe complexer en ingewikkelder je het maakt, hoe meer je in de tunnel hangt, hoe gevaarlijker zo'n systeem wordt, want als een deeltje het niet doet, heb je een probleem. Daarom hecht ik heel erg aan het vastleggen van die standaardisatie en denk ik dat de aanpassing van de wet absoluut niet overbodig is.

De woordvoerder van de VVD-fractie heeft een aantal opmerkingen gemaakt, vooral ter ondersteuning. Verder heeft hij gevraagd of het kenniscentrum iets meer kan doen om bekendheid te realiseren. Hij vroeg ook nog even naar NedMobiel, want kennelijk is dat niet te vinden. Ik zal daar nog even achteraan gaan. Ik zal bij het kenniscentrum in ieder geval expliciet de vraag neerleggen – zoals ik ook al in de eerste termijn zei – hoe wij ervoor kunnen zorgen dat wij meer bekendheid krijgen bij de gebruikers van zo'n tunnel en over wat daar eigenlijk moet doen. Ik ben daar zelf een grote voorstander van. Bij waterveiligheid ben ik daar ook altijd voor, want hoe goed wij onszelf ook beveiligen, het is altijd wel handig om te weten wat je moet doen als het toch een keer misgaat.

De heer Schouwenaar had het over de kansberekening. Hij hoopte dat wij nog niet te ver gevorderd waren in die 100.000 jaar. Bij kansberekening is het nu eenmaal zo dat het gewoon morgen kan zijn, ook al is het eens in de 100.000 jaar. Je moet er dus altijd klaar voor zijn.

De heer Schouwenaar vroeg of wij net als de hellingproef ook een tunnelproef gaan doen. Ik herinner mij van mijn rijlessen dat je bij een hellingproef stilstond op een brug waar even niemand was en dan die hellingproef kon uitproberen. Bij een tunnel is dat iets complexer. Het is echter wel goed om te bekijken of er bij het rijonderwijs op de een of andere manier aandacht is voor dit soort specifieke situaties.

### De heer **Schouwenaar** (VVD):

Ik heb hier de instructie Veilig door de Westerscheldetunnel. Dat is een heel eind. Ik zal de minister deze instructie doen toekomen. Ik hoorde de minister ook spreken over de inaugurele rede van de heer Helsloot. Die heb ik hier en zal ik ook meesturen.

## **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**

**Minister Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Hartelijk dank. Het belangrijkste is natuurlijk om te weten of de heer Schouwenaar de veiligheidsinstructie voor de Westerscheldetunnel zelf gelezen heeft, want daar gaat het uiteindelijk om. Zijn de mensen zich bewust van wat zij moeten doen zodra zich een probleem voordoet? Wij kunnen veel vastleggen en beschrijven, maar het gaat om de actieve kennis. Ik zal het kenniscentrum vragen op welke wijze wij dat het beste kunnen organiseren.

Mevrouw Ter Horst had gelijk, het is de Velsertunnel. Ik heb dat verkeerd gezegd. Ik ben blij dat zij mij behoed heeft voor het verkeerd informeren van de Eerste Kamer.

Ik heb zojuist al NedMobiel genoemd. Mevrouw Ter Horst heeft aangegeven dat zij weliswaar vindt dat ook de niet-rijkstunnels onder de standaard zouden moeten vallen, maar dat zij ook mijn pogingen gewaardeerd heeft. Ik blijf erbij dat mijn deur openstaat voor de VNG en het IPO om alsnog ondersteuning te bieden op het moment dat zij zover zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:**

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik stel vast dat dit het geval is. Wij zullen volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel stemmen. Ik schors nu de vergadering voor de dinerpauze.

De vergadering wordt van 17.47 uur tot 19.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Fred de Graaf**