

## Rapport

### Visie Veiligheidsbeambte Provincie Noord-Holland op Veiligheidsbeheersing Tunnels



Opdrachtgever : R. van Treeck, provincie Noord-Holland  
Datum : 25 februari 2014  
Rapport nr. : 13-RA-050  
Versie : 2.0  
Auteur : Jetze Tjalma  
Classificatie : Geen



## Rapportinformatie

### Colofon

Rapport	13-RA-050
Versie	2.0
Datum	25 februari 2014
Titel	Visie Veiligheidsbeambte Provincie Noord-Holland op Veiligheidsbeheersing Tunnels
Project nr.	13413-001-04
Opdrachtgever	Provincie Noord-Holland R. van Treeck Postbus 3007 2001 DA Haarlem
Opdrachtnemer	ADSE
Projectteam ADSE	Herry Klumper Jasper Braakhuis Jetze Tjalma
Filenaam Rapport	Rapport V2.03.0
Classificatie	Geen

### Rapport autorisatie

	Naam	Datum	Handtekening
Gemaakt door	Jetze Tjalma		
Gecontroleerd door	Jasper Braakhuis		
Review door	Jan van der Laan		
Goedgekeurd door	Herry Klumper		

## Distributie

Naam

Organisatie

René van Treeck

Provincie Noord-Holland


## Inhoudsopgave

Rapportinformatie .....	1
Colofon .....	1
Rapport autorisatie .....	1
Distributie.....	2
Inhoudsopgave .....	3
Samenvatting.....	5
1 Context .....	6
1.1 Vraagstelling en leeswijzer.....	6
1.2 Maatschappelijke trends .....	6
2 Algemene Visie.....	8
2.1 Omschrijving en principes .....	8
2.2 Uitgangspunten.....	9
2.2.1 Zicht op alle betrokken actoren .....	10
2.2.2 Relaties met andere functies.....	10
2.2.3 Verantwoordelijkheden zijn expliciet .....	10
2.2.4 Volwassenheid van de organisatie.....	11
2.2.5 Advies over aspecten van de organisatie.....	11
2.2.6 Actoren weten hoe de veiligheidsbeambte functioneert en wat wordt verwacht .....	12
2.2.7 Rapportage .....	12
3 Analyse wet- en regelgeving.....	13
3.1 Positie, rol en taken van de veiligheidsbeambte .....	13
3.1.1 Positie .....	13
3.1.2 Rol.....	13
3.1.3 Taken op hoofdlijnen.....	14
3.2 Informatiebasis.....	14
4 De uitgangspunten toegepast .....	16
4.1 Zicht op alle betrokkenen .....	16
4.2 Relatie met andere systeemfuncties .....	18
4.3 Expliciet gemaakte verantwoordelijkheden veiligheidsbeambte.....	20
4.4 Invalshoeken voor toezicht.....	24
4.5 De volwassenheid van de organisatie.....	25
4.6 Alle betrokkenen zijn geïnformeerd over de werkwijze van de veiligheidsbeambte .....	25
4.7 Rapportage .....	25
5 Overige actoren .....	26

5.1	De Tunnelbeheerder .....	26
5.2	Het bevoegd gezag .....	27
5.3	De hulpverleningsdiensten van de Veiligheidsregio .....	29
6	De tunnelbeheerder en de Managing Agent .....	31
6.1	Contract met Managing Agent .....	31
6.2	Informatiebasis.....	31
6.3	Processen .....	32
6.4	Specifiek commentaar.....	33
6.4.1	Contractbeheersplan Managing Agent Waterwolftunnel .....	33
6.4.2	KPI's Managing Agent.....	34
	Aanbevelingen .....	35
	Bijlage 1 Relevante artikelen WARVW en RARVW .....	36
	Bijlage 2 Middelen & Informatie.....	39
	Bijlage 3 Afkortingen .....	40

## Samenvatting

De provincie Noord-Holland is beheerder van twee tunnels voor het wegverkeer: de Waterwolftunnel in de N201 die ter hoogte van Schiphol onder de Ringvaart door gaat en de wat langer bestaande Abdijtunnel die onderdeel uitmaakt van de Zuid-Tangent en bedoeld is voor busverkeer. De Waterwolftunnel is 22 april 2012 opengesteld en voldoet aan de huidige regelgeving, de Abdijtunnel is eind jaren '90 gebouwd en dient op enkele punten te worden aangepast om te voldoen aan de wettelijke eisen van tunnelveiligheid.

De veiligheidsbeambte van de provincie Noord-Holland adviseert de tunnelbeheerder over de veiligheid van de provinciale tunnels – het bevoegd gezag is toezichthouder. De tunnelwetgeving kent daarover bepalingen, maar de wetgeving is niet altijd helder en laat diverse zaken onbenoemd. Daarom heeft de veiligheidsbeambte aan ADSE gevraagd om advies uit te brengen over invulling van zijn rol en taak. Randvoorwaarde voor de veiligheidsbeambte is dat hij de andere actoren rond de tunnel in hun waarde laat en geen taken overneemt. Dit rapport geeft inzicht in deze rolverdeling.

Voor haar advies heeft ADSE een aantal uitgangspunten geformuleerd die een analytisch kader bieden voor het beoordelen van de wettelijke rol en taken van de veiligheidsbeambte. Dit kader is ook toegepast op de andere directe actoren rond de tunnels, de tunnelbeheerder, het bevoegd gezag en de hulpverleningsdiensten. Zo is een uitgebreid beeld ontstaan wat de wetgever heeft geregeld en wat niet.

De hoofdconclusies zijn ten eerste dat de wetgeving voorschrijft dat de veiligheidsbeambte vooral op verzoek adviseert en in slechts enkele gevallen eigen initiatief dient te nemen. De tweede is dat de wetgeving ten aanzien van de adviestaken van de veiligheidsbeambte een aantal omissies kent en dat deze in de praktijk kunnen worden verholpen. Een derde conclusie is dat de wederzijdse informatie-uitwisseling beter geregeld kan worden. Ten slotte kan de relatie veiligheidsbeambte – tunnelbeheerder – Managing Agent beter worden ingevuld, zodat de advisering door de veiligheidsbeambte alsmede het veiligheidsbeheer beter kan worden geborgd.

De aanbevelingen op hoofdlijnen volgen uit de conclusies en hebben betrekking op het opvullen van de omissies ten aanzien van de advisering en het informeren. Speciale aandacht is daarbij uitgegaan naar de tunnelbeheerder en de Managing Agent, belast met de uitvoering.

## 1 Context

### 1.1 Vraagstelling en leeswijzer

De provincie Noord-Holland is beheerder van twee tunnels voor het wegverkeer: de Waterwolftunnel in de N201 die onder de Ringvaart door gaat ter hoogte van Schiphol en de wat langer bestaande Abdijntunnel die onderdeel uitmaakt van de Zuid-Tangent en bedoeld is voor alleen het busverkeer. De Waterwolftunnel is op 22 april 2012 opengesteld en voldoet aan de huidige regelgeving en de Abdijntunnel is eind jaren '90 gebouwd en dient op enkele punten te worden aangepast om te voldoen aan de wettelijke eisen van tunnelveiligheid.

De wet bepaalt onder meer dat naast een beheerder voor elke tunnel er ook een (Tunnel) veiligheidsbeambte moet zijn aangesteld. Maar de wet geeft geen expliciete visie op diens rol, die moet worden afgeleid uit de wetsteksten. Een dergelijke visie is geen luxe omdat de tunnelregelgeving onvolledig is en niet altijd even helder in de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de veiligheidsbeambte en de andere actoren, noch in het beschrijven van de processen rond die taken.

Zo stelt de wet onder meer: 'De veiligheidsbeambte coördineert voor de organisatie van de tunnelbeheerder alle preventieve en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel.' (WARVV art.5 lid 3). Hiermee wordt gesuggereerd dat de veiligheidsbeambte een alomvattende taak heeft. Maar uit de wet blijkt verder dat er geen omschrijving wordt gegeven van wat 'alle preventieve en veiligheidsmaatregelen' inhoudt en tevens blijkt dat niet de veiligheidsbeambte alle genoemde maatregelen coördineert, maar dat ook de tunnelbeheerder die rol soms heeft, zie diens rol rond de incidenten en oefeningen. De wet is daarin niet consequent en daarmee niet helder.

Het gevolg is dat die actoren hun eigen positie nader moeten bepalen. De veiligheidsbeambte van de provincie Noord-Holland heeft ADSE gevraagd om een visie uit te werken op de praktische invulling van zijn verantwoordelijkheden en taken, zoals neergelegd in de wet- en regelgeving. In dit rapport wordt eerst kort ingegaan op enkele relevante maatschappelijke trends, waarna tegen die achtergrond een algemene visie op de functie van de advies en toezicht wordt weergegeven. Vervolgens wordt aan de hand van dat raamwerk de wet- en regelgeving geanalyseerd en aangegeven waar deze onvolledig is en/of niet helder uitgewerkt. Tot slot wordt een advies gegeven.

De veiligheidsbeambte van de provincie Noord-Holland is voornemens de in dit document uitgewerkte visie op zijn rol en taken ten aanzien van de veiligheidsbeheersing van tunnels regelmatig te evalueren, onder meer door peer review. Daarnaast behoudt de veiligheidsbeambte zich het recht voor om in voorkomende gevallen naar bewind van zaken te handelen, ook als daarvoor in deze visie niet wordt voorzien. Daarmee wil de veiligheidsbeambte mede invulling geven aan zijn onafhankelijkheid, alsmede aan het vereiste van een lerende organisatie.

### 1.2 Maatschappelijke trends

Naar aanleiding van de brand in onder andere de Mont Blanc-tunnel in 1999 heeft de Raad van Transportministers van de Europese Unie minimum veiligheids-eisen voor tunnels in het trans-

Europese weggennet in een Richtlijn vastgesteld<sup>1</sup>. De Nederlandse wetgever heeft de Richtlijn geïmplementeerd in de Wet Aanvullende Regels Veiligheid Wegtunnels (WARVW) en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, de Regeling Aanvullende Regels Veiligheid Wegtunnels (RARVW) en het Besluit Aanvullende Regels Veiligheid Wegtunnels (BARVW). De wet is op 1 juli 2013 gewijzigd<sup>2</sup>.

De EU-richtlijn schrijft voor dat de tunnelbeheerder een onafhankelijke veiligheidsbeambte aanstelt. Dit is overgenomen in de Nederlandse wetgeving (WARVW, art. 5). De veiligheidsbeambte heeft de rol van adviseur<sup>3</sup>, hij heeft geen besluitvormende bevoegdheden, die zijn voorbehouden aan de tunnelbeheerder en het bevoegd gezag aan wie hij adviseert.

Een andere ontwikkeling is dat in Nederland in de afgelopen jaren toezichthouders meer in de belangstelling zijn komen te staan. Bij vrijwel elk groot ongeval of incident werd vastgesteld dat naast de primair verantwoordelijke, ook andere spelers als onderdeel van het veiligheidssysteem niet voldoende functioneerden. Daarbij werd vaak ook geconstateerd dat de toezichthouder tekort schoot. Of dit nu de banken (DNB) betrof, de (jeugd)zorg (Savanna), de chemie (Chemiepak en Odfjell) of het spoor (treinongeval Amsterdam Singelgracht). Als reactie hierop wordt aan toezichthouders hogere eisen gesteld en wordt een verdere professionalisering verwacht. Ook wordt geen genoegen genomen dat de actoren ten aanzien van veiligheid alleen volstaan met het wettelijk minimum, maar een verdergaande zorgplicht hebben en desgevraagd moeten aantonen meer te hebben gedaan dan het wettelijk vereiste als wetenschap en best practices daartoe de mogelijkheden bieden<sup>4</sup>. Als laatste is er sprake van een verzwaring van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/54 EG van 29 april 2004.

<sup>2</sup> De wet (WARVW en RARVW) geldt voor alle nieuwe en bestaande tunnels langer dan 250 meter, de regeling het besluit (BARVW) is komen te vervallen.

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting op de WARVW, Kamerstuk 33125 nr. 3, pagina 5.

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het spoorwegongeval Singelgracht Amsterdam, 2013.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank van Den Bosch inzake de aansprakelijkheid van de bestuurder van Servatius, 2013.



## 2 Algemene Visie

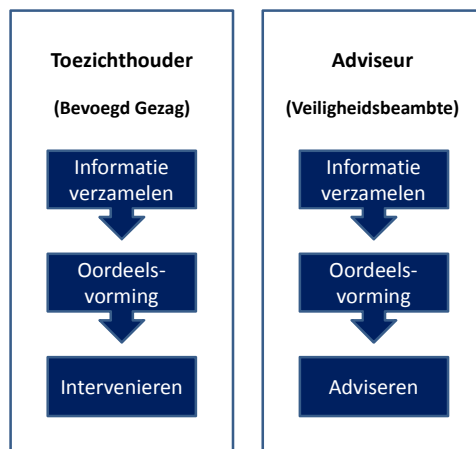
In dit hoofdstuk wordt de functie van de veiligheidsbeambte vanuit verschillende invalshoeken beschreven, samengesteld uit met name de visies van de overheid en de Onderzoeksraad voor Veiligheid, waarbij op de achtergrond het denken over de volwassenheid van organisaties een rol speelt.

### 2.1 Omschrijving en principes

De veiligheidsbeambte is adviseur en geen toezichthouder. De toezichthouder op de tunnelveiligheid is het bevoegd gezag<sup>6</sup>. Het verschil tussen adviseur en toezichthouder is fundamenteel en wordt voor alle duidelijkheid hieronder toegelicht.

Een adviseur kan worden omschreven als een persoon of instituut die meestal gevraagd (in opdracht) raad geeft. Adviseren gebeurt door het verzamelen van informatie, het zich vormen van een oordeel en het geven van advies. De besluitvorming en uitvoering liggen bij de opdrachtgever. De veiligheidsbeambte heeft geen privaatrechtelijke maar een publiekrechtelijke basis, het is een actor die door de wet is geregeld. Dat neemt niet weg dat sommige veiligheidsbeambten op commerciële basis worden ingehuurd.

Een toezichthouder kan worden omschreven als een door de overheid aangesteld, onafhankelijk en onpartijdig instituut dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving door organisaties. Toezicht kan worden gedefinieerd als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhaven). Adviseren is geen onderdeel van toezicht omdat de toezichthouder anders betrokken raakt bij de oplossing en in discussie kan geraken over zijn rol<sup>7</sup>.



Figuur 1: overeenkomsten en verschillen toezichthouder / adviseur.

<sup>6</sup> WARVW, artikel 11, lid 1.

<sup>7</sup> Dat wil niet zeggen dat een toezichthouder geen adviserende rol kan hebben, maar dan wordt die rol elders in de organisatie belegd om vermenging te vermijden (zie de organisatie van de IL&T).

Belangrijk voor dit rolonderscheid is dat de veiligheidsbeambte geen privaatrechtelijke relatie heeft maar net als de toezichthouder op publiekrechtelijke basis door de tunnelbeheerder is aangesteld. De Rijksoverheid heeft in de nota “Kaderstellende Visie op Toezicht” van 2005 zes principes vastgelegd voor toezicht: transparantie, onafhankelijkheid, professionaliteit, samenwerking, selectiviteit en slagvaardigheid. Deze principes kunnen deels van toepassing zijn op de rol van de veiligheidsbeambte als adviseur.

De veiligheidsbeambte van de provincie Noord-Holland heeft deze principes voor zijn adviesfunctie uitgewerkt in een aantal denkbeelden over effectiviteit en efficiency:

1. Vertrouwen: De veiligheidsbeambte vertrouwt erop dat andere organisaties de aan hun opgedragen taken op een verantwoordelijke wijze uitvoeren. Dat betekent wel dat vertrouwen het uitgangspunt is, maar niet dat de veiligheidsbeambte niet inspecteert of informatie opvraagt.
2. Doelmatigheid: de activiteiten van de veiligheidsbeambte leiden tot minimale lasten voor de partijen waarover wordt geadviseerd.
3. Maturity: de mate van volwassenheid van de organisatie heeft gevolgen voor de aard en intensiteit van de advisering.
4. Monitoren: De focus ligt op monitoren, niet op inspectie. De wijze waarop gemonitord wordt hieronder nader uitgewerkt.
5. Risicogestuurd: Dat het advies risico gestuurd is betekent dat de veiligheidsbeambte moet beschikken over het inzicht waar de grootste risico's zich voordoen en/of risico analyses laat uitvoeren. Hoe dat inzicht verworven wordt, wordt verderop nader uitgewerkt.

Een belangrijke uitwerking van deze denkbeelden is dat de tunnelbeheerder het belangrijkste aanspreekpunt is voor de veiligheidsbeambte. De informatiestromen lopen in principe via de tunnelbeheerder en de adviezen gaan naar hem.

## 2.2 Uitgangspunten

Voor de praktijk van het functioneren van het toezicht zijn een aantal uitgangspunten uitgewerkt, die ook van toepassing zijn op de veiligheidsbeambte in diens adviesfunctie:

Tabel 1: overeenkomsten tussen toezicht en advisering.

<b>Toezicht op veiligheid</b>	<b>Advies over veiligheid</b>
Het toezicht heeft betrekking op het systeem en alle betrokken actoren	Het veiligheidsadvies heeft betrekking op het systeem en alle betrokken actoren
De functie toezicht heeft relaties met andere systeemfuncties	De functie advies heeft relaties met andere systeemfuncties
De verantwoordelijkheden van de actoren zijn expliciet gemaakt	De verantwoordelijkheden van de actoren zijn expliciet gemaakt
Het toezicht op de organisaties van de actoren vindt plaats op alle lagen daarvan	Het advies op de organisaties van de actoren heeft betrekking op alle lagen daarvan
Het toezicht op de organisatie vindt plaats op alle onderdelen daarvan	Het advies op de organisatie vindt plaats op alle onderdelen daarvan
Alle betrokkenen weten hoe het toezicht functioneert en wat van hun wordt verwacht	Alle betrokkenen weten hoe de veiligheidsbeambte functioneert en wat van hun wordt verwacht
Het toezicht informeert.	De adviseur informeert.

Deze uitgangspunten worden hieronder kort nader toegelicht. In het volgende hoofdstuk wordt de situatie in Noord-Holland vanuit deze uitgangspunten geanalyseerd.

## 2.2.1 Zicht op alle betrokken actoren

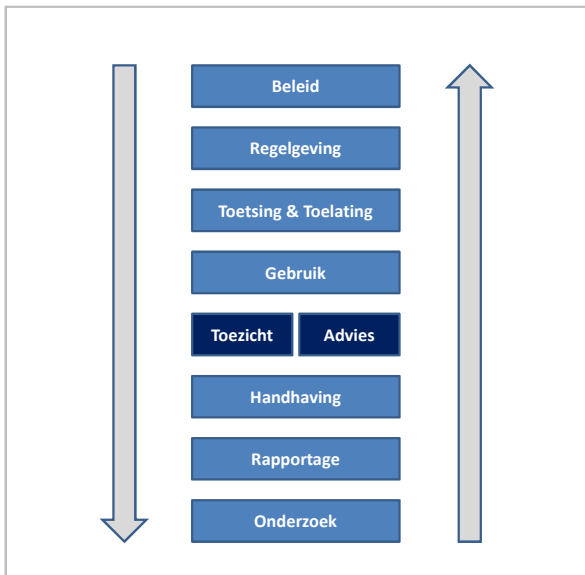
Het advies over een systeem kan alleen functioneren als de adviseur zicht heeft op alle actoren of stakeholders en hun rollen het systeem, bedrijf of dienst. De mate en diepgang daarvan kan variëren.

## 2.2.2 Relaties met andere functies

Eigenlijk gaat het hier om de functie van het advies in een maatschappelijk bouwwerk rond een private of publieke activiteit. Rondom die activiteit heeft de overheid een systeem ingericht waarin sprake is van verschillende functies: beleid leidt tot regelgeving. Vervolgens vindt toetsing plaats of aan de regels wordt voldaan en als dat het geval is, toelating. Er is toezicht/advies over het veilig gebruik en, indien dat niet het geval is, kan door het toezicht worden gehandhaafd<sup>8</sup>. Er wordt gerapporteerd over het gebruik, inclusief incidenten en ongevallen, en zo nodig wordt onderzoek verricht.

Gebruik heeft hier geen betrekking op het rijden door de tunnel, maar op het opereren (laten functioneren) van het tunnelsysteem door het bedienend personeel.

Onderstaand figuur beeldt de verschillende functies rond die van het advies / toezicht af:



Figuur 2: functies rond advies / toezicht.

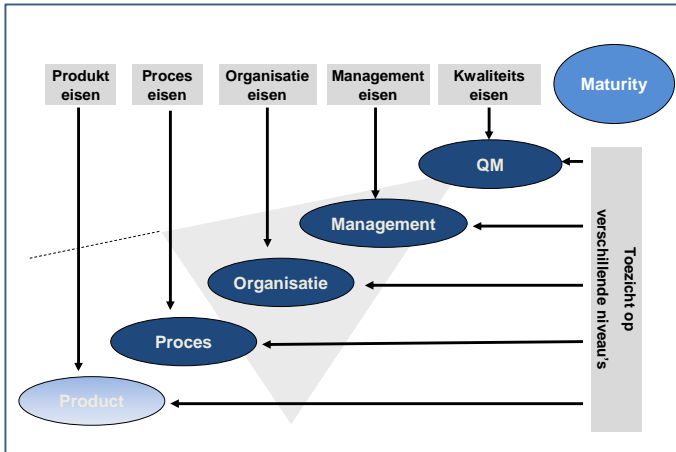
## 2.2.3 Verantwoordelijkheden zijn expliciet

Advies aan de actoren in een systeem kan alleen goed functioneren als de verantwoordelijkheden van die actoren expliciet zijn gemaakt. Wanneer die niet expliciet zijn gemaakt ontstaat interpretatievrijheid aan beide zijden en ruimte voor discussie.

<sup>8</sup> Vanuit de adviesfunctie vindt geen handhaving plaats.

## 2.2.4 Volwassenheid van de organisatie

Een volgend element in de visie heeft te maken met de vraag waarop het advies betrekking heeft. Dat kan op verschillende zaken in de onderneming, variërend van het product, via proces, organisatie, management naar kwaliteitsmanagement. Naarmate een organisatie op het terrein van veiligheid meer volwassen is, is minder controle op het product nodig: naarmate veiligheid belangrijker is voor een organisatie zal die organisatie actief beleid hebben om veiligheid centraal te stellen en te borgen dat voortdurend van situaties wordt geleerd.



Figuur 3: toezichtmodel.

## 2.2.5 Advies over aspecten van de organisatie

Bij deze invalshoek gaat het om een aantal aspecten van een organisatie, die een relatie hebben met de mate van ontwikkeling of volwassenheid van de organisatie. De genoemde aspecten zijn proces, mens en organisatie, hulpmiddelen / informatie en prestatie metingen. In figuur 4 wordt een voorbeeld gegeven van het soort kenmerken per aspect van de organisatie. Daarmee ontstaat een toetskader voor de meting van de mate van volwassenheid.

Figuur 4 toont 5 niveaus van volwassenheid, waarbij het eerste niveau een organisatie weergeeft die geen boodschap aan veiligheid heeft. Een organisatie op het tweede niveau zal zich bewust zijn van veiligheid en daaraan top down aandacht geven. Effectief wordt het op niveau drie, wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een lerende organisatie door een regelkring (Plan/Do/Check/Act). Effectief maakt nog niet efficiënt, daarvoor is onder andere een geïntegreerd proces nodig over alle functies. Niveau 5 wordt bereikt door onder meer over de grenzen van het eigen bedrijf of instelling heen te kijken en toeleveranciers en klanten mee te nemen.

Het toetskader dat in figuur 4 worden weergegeven is, hoewel ontwikkeld in het kader van een ander project, grotendeels hier ook bruikbaar om de volwassenheid te meten. Het belang van het classificeren van de organisaties waarover wordt geadviseerd ligt daarin dat hoe volwassener een organisatie op het terrein van veiligheid is, des te meer vertrouwen zij verdient en de administratieve last kan afnemen.

	1 Niets	2 Iets/bewust van	3 Effectief	4 Efficiënt	5 Excellent
<b>Proces</b>	Proces is niet gedefinieerd.	Van boven af gestuurd proces, geen regel kring.	Regelmatig gezamenlijk overleg met alle relevante functies, inclusief een regel kring.	Geïntegreerd proces over alle functies inclusief een regel kring.	Volledig geoptimaliseerd (klanten, leveranciers en partners zijn betrokken).
<b>Mens en organisatie</b>	Aansprakelijkheid (organisatie, rollen, en verantwoordelijkheid en) vaardigheden en competenties zijn niet gedefinieerd.	Aansprakelijkheid verdeeld over de verschillende functies, maar dubbelingen of gaten bestaan nog en nog geen integrale aanpak.	Aansprakelijkheid integraal verdeeld.  Coördinatie tussen de verschillende functies voor effectieve besluitvorming.	Goed opgeleide Multi functionele teams werken effectief, afgestemde en gesynchroniseerde plannen, activiteiten en beloning over de gehele organisatie voor effectieve besluitvorming en goede prestaties.	Bewijs voor een verbeter cultuur.  Betrokkenheid van klanten, leveranciers en partners.
<b>Tools and data</b>	Geen hulpmiddelen of lokaal / persoonlijke hulpmiddelen, (b.v. alleen spreadsheets).  Geen informatie of alleen tijdelijke informatie.	Standaard hulpmiddelen: Informatie uit verschillende bronnen (statisch), gedeeld maar niet geïntegreerd over functies.	Gespecialiseerde hulpmiddelen, gebruik van data uit verschillende bronnen, geïntegreerd en beschikbaar voor alle relevante functies.  De informatie is vertraagd beschikbaar	Geavanceerde hulpmiddelen, relevante functies, intern en extern zijn geïntegreerd. Informatie is actueel beschikbaar. Gebruik van voorspellingen en trend modellen.	Collaboratie met klanten en leveranciers systemen.  Continu verbeteren en automatiseren + actuele synchronisatie + impact analyses.
<b>Performance metrics</b>	Geen metingen.	Basis metingen, beschikbaar maar niet systematisch gebruikt om het proces te sturen.  Actuele prestatie metingen.	Meetresultaten beschikbaar om de processen te sturen naar behoefte van de klant.  Actuele parameters geanalyseerd en gebruikt om processen te regelen.	Geavanceerde metingen gerelateerd aan doelen.  Integrale en geanalyseerde prestatie-informatie	De bruikbaarheid en de effectiviteit van de metingen wordt beoordeeld en geoptimaliseerd om continu verbetering te ondersteunen. (winstgevendheid, voorraad optimalisatie en lever prestaties)

Figuur 4: volwassenheid en aspecten van organisatie.

## 2.2.6 Actoren weten hoe de veiligheidsbeambte functioneert en wat wordt verwacht

De wijze waarop de veiligheidsbeambte werkt betreft de uitgangspunten en invulling van diens taken. Het is van belang dat de actoren het beleid van de veiligheidsbeambte kennen, zodat zij daarmee rekening kunnen houden en niet verrast kunnen worden of willekeurig kunnen worden behandeld. Voorspelbaarheid en transparantie is gewenst. Dit hoeft overigens niet altijd het tijdstip te betreffen waarop inspectie worden gehouden.

## 2.2.7 Rapportage

De veiligheidsbeambte functioneert onder meer door communicatie via rapportages. Deze rapportages kunnen in verschillende vormen, zowel mondeling als schriftelijk. De laatste hebben uiteraard de voorkeur als transparantie en traceerbaarheid vereist zijn.

Van belang is aan wie wordt gerapporteerd, waarover en hoe vaak. Ook is van belang wat de ontvanger met die rapportages doet en daarover terugkoppelt. Op deze wijze wordt de PDCA kring gesloten.

### 3 Analyse wet- en regelgeving

De van toepassing zijnde en relevante wet- en regelgeving betreft:

- De Wet Aanvullende Regels Veiligheid Wegverkeertunnels (WARVV)
- De Regeling Aanvullende Regels Veiligheid Wegverkeertunnels (RARVV)
- Het Bouwbesluit.

Deze regelgeving vormt de basis voor de analyse, samen met de visie op toezicht zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Voorafgaand wordt eerst de positie en rol van de veiligheidsbeambte krachtens de wet beschreven.

#### 3.1 Positie, rol en taken van de veiligheidsbeambte

##### 3.1.1 Positie

De positie van de veiligheidsbeambte is geregeld in artikel 1 lid 1,3 en 4 WARVV.

- Voor elke (bestaande) tunnel, alsmede voor elke tunnel ten aanzien waarvan de bouw overwogen wordt of die in aanbouw is, is er één tunnelbeheerder en één veiligheidsbeambte.
- De veiligheidsbeambte wordt aangesteld door de tunnelbeheerder, nadat het bevoegd college van burgemeester en wethouders met deze aanstelling heeft ingestemd.
- De veiligheidsbeambte is voor de uitoefening van de bij of krachtens deze wet aan hem opgedragen taken onafhankelijk.

Dit betekent dat de veiligheidsbeambte een permanente functie is zolang er sprake is van een tunnel. Die functie is vooral gekoppeld aan de tunnelbeheerder.

ADSE acht de bepaling over de onafhankelijkheid van de veiligheidsbeambte opvallend omdat deze benoemd wordt door degene aan wie hij moet adviseren. Dit kan niet werkelijk onafhankelijk worden genoemd. Dit geldt in zeker zin ook voor de situatie in Noord-Holland, ondanks dat de veiligheidsbeambte van de provincie functioneel buiten de lijn van de tunnelbeheerder is geplaatst en dus geen opdrachten van de tunnelbeheerder ontvangt, daarnaast voor deze taak over een eigen budget beschikt en organisatorisch in het bureau van de Commissaris der Koning is geplaatst, de relatief meest onafhankelijke plaats binnen de provinciale organisatie<sup>9</sup>.

##### 3.1.2 Rol

De wetgever heeft de rol van de veiligheidsbeambte niet expliciet beschreven. Dat beeld moet worden afgeleid uit de wetsteksten, waarin gesproken wordt over coördineren, adviseren, meewerken, rapporteren en geïnformeerd worden.

- De veiligheidsbeambte is inspecteur in die zin dat hij (regelmatig) nagaat of de tunnelconstructies en -voorzieningen worden onderhouden en waar nodig hersteld en of het bedieningspersoneel en de hulpverleningsdiensten geoefend zijn;
- De veiligheidsbeambte is adviseur aan de tunnelbeheerder en het bevoegd gezag;
- De veiligheidsbeambte werkt in een aantal gevallen mee met de tunnelbeheerder en de hulpdiensten.

---

<sup>9</sup> ADSE is van mening dat een betere benadering van de onafhankelijkheid van de veiligheidsbeambte is door een ander dan de tunnelbeheerder aan te wijzen die de veiligheidsbeambte aanstelt, beoordeelt en ontslaat, en door de veiligheidsbeambte buiten de tunnelbeheerder te plaatsen met een eigen budget.

Hieruit kan worden afgeleid dat de rol als adviseur divers is.

### 3.1.3 Taken op hoofdlijnen

De veiligheidsbeambte heeft een aantal taken ingevolge de WARVW en de RARVW ten behoeve van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel. Deze taken kunnen volgens het Accountable, Responsible, Consulted en Informed (ARCI) model worden ingedeeld, zie tabel 2.

Tabel 2: classificatie van activiteiten naar ARCI-model.

Taak / Activiteit	ARCI
Inspecteren: controleren of de tunnel voldoet aan de veiligheidseisen	Eindverantwoordelijk <sup>10</sup> (Accountable)
Desgevraagd adviseren over de veiligheid van de tunnel aan de voor tunnelveiligheid verantwoordelijke partij(en)	Geraadpleegd (Consulted)
Ongevraagd adviseren (alarmeren) van partij(en) als zich een situatie voordoet of dreigt voor te gaan doen, waarbij het veiligheidsniveau van het tunnelsysteem niet meer voldoet aan de eisen	Geraadpleegd
Het coördineren van aan tunnelveiligheid gerelateerde activiteiten, waarvoor inbreng van meerdere partijen noodzakelijk is	Verantwoordelijk (Responsible)
Het meewerken aan oefeningen en evaluaties	Geraadpleegd
Geïnformeerd worden	Geïnformeerd
Rapporteren	Eindverantwoordelijk

Het ARCI-model<sup>11</sup> beschrijft de participatie van rollen of actoren bij een activiteit of project.

- Accountable / Eindverantwoordelijk: diegene die de eindverantwoordelijkheid heeft voor een taak, die het werk delegeert aan degene die verantwoordelijk is, degene die goedkeurt. In principe is er altijd slechts 1 eindverantwoordelijke.
- Responsible / Verantwoordelijk: diegene die het werk uitvoert. Er kunnen meerdere personen zijn die het werk uitvoeren, daarom
- Consulted / Geraadpleegd: diegene wiens mening wordt gevraagd.
- Informed / Geïnformeerd: diegene die geïnformeerd wordt over de voortgang, waarbij slechts in één richting wordt gecommuniceerd.

## 3.2 Informatiebasis

Om de wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren dient de veiligheidsbeambte vrij toegang te hebben tot alle relevante informatie. Hij beschikt in ieder geval over een aantal documenten, zoals weergegeven in tabel 3.

<sup>10</sup> Deze eindverantwoordelijkheid betreft de activiteit van de inspectie, de tunnelbeheerder blijft eindverantwoordelijk voor de veiligheid en het veiligheidsbeheer.

<sup>11</sup> Verschillende indelingen zijn hierbij denkbaar, maar de meest bekende zijn RACI / ARCI en RASCI.

Tabel 3: informatiebasis veiligheidsbeambte

<b>Documenten behorend bij Tunnel-nieuwbouw</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bouwplan</li> <li>• Tunnelveiligheidsplan</li> <li>• Veiligheidsdocumentatie voor tunnel in ontwerpfase</li> </ul>
<b>Documenten behorend bij bestaande tunnels</b>	
Plannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veiligheidsbeheerplan tunnelbeheerder</li> <li>• Calamiteitenbestrijdingsplan tunnelbeheerder</li> <li>• Aanvalsplannen hulpverleningsdiensten</li> <li>• Rampenbestrijdingsplannen gemeenten</li> </ul>
Oefeningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oefenprogramma's</li> <li>• Verslagen van oefeningen</li> <li>• Evaluaties van oefeningen</li> </ul>
Incidenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verslagen tunnelbeheerder over significante voorvallen</li> <li>• Evaluaties acties in noodsituaties</li> <li>• Mededelingen bevoegd gezag van overtredingen veiligheidseisen</li> </ul>
Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actueel Veiligheidsdossier</li> <li>• Zes-jaarlijks onderzoek door bevoegd gezag of de tunnel voldoet aan de veiligheidseisen</li> <li>• Onderzoeksverslagen van derden</li> </ul>
<b>Documenten specifiek voor tunnels in Noord-Holland</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contractbeheerplan Managing Agent</li> <li>• Maandrapportages Managing Agent</li> </ul>

Verder beschikt de veiligheidsbeambte over door de tunnelbeheerder gemotiveerde afwijkingen van zijn adviezen:

“Indien de tunnelbeheerder afwijkt van een advies van de veiligheidsbeambte gegeven krachtens deze wet, maakt de tunnelbeheerder zijn gemotiveerde afwijking van dat advies openbaar (artikel 5 lid 4 WARVV).”

Een meer volledige informatie zou vanuit het oogpunt van de veiligheidsbeambte worden bereikt als deze beschikt over:

- De besluiten van de tunnelbeheerder op adviezen van de veiligheidsbeambte die deze niet krachtens de wet geeft;
- De rapportages en adviezen van de ambtenaren aan het bevoegd gezag;
- De besluiten van de tunnelbeheerder op adviezen van anderen dan de veiligheidsbeambte, zoals het bevoegd gezag en de hulpdiensten.

Deze opsomming is niet uitputtend. In de volgende hoofdstukken worden conclusies getrokken over nadere informatiebehoefte.



## 4 De uitgangspunten toegepast

### 4.1 Zicht op alle betrokkenen

De wettelijk betrokkenen rond de bouw van een wegverkeertunnel, het beheer en onderhoud, alsmede wijzigingen in de constructie of het gebruik van de tunnel, zijn de tunnelbeheerder, de hulpverleningsdiensten van de Veiligheidsregio, het bevoegd gezag en de ambtenaren van het bevoegd gezag. Ook de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties worden genoemd. Daarnaast is in de praktijk van de provincie Noord-Holland de Managing Agent van belang, en voor de aanpassing van de Abdijtunnel de projectorganisatie en de aannemer.

#### **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 lid 1 WARVW). De tunnelbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van de tunnel. De beheerder van de weg voor zover die weg in de tunnel ligt of zal liggen, of een andere rechtspersoon aan wie het wegbeheer voor de in de tunnel gelegen weg is of zal worden opgedragen, is tunnelbeheerder (art.5 lid 2 WARVW). Voor de provincie Noord-Holland is de rechtspersoon Provincie Noord-Holland tunnelbeheerder. Het college van GS heeft de werkzaamheden gedelegeerd aan de directeur Beheer en Uitvoering.

#### **Bevoegd gezag**

Het bevoegd College van burgemeester en wethouders is het College van de gemeente waarin een tunnel geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen (art.1c WARVW). Indien een tunnel op het grondgebied van meer dan één gemeente ligt of zal liggen, oefent het bevoegd College zijn bevoegdheden uit in overeenstemming met het College van die andere gemeente, dan wel met de colleges van die andere gemeenten.

#### **Ambtenaren**

Het bevoegd gezag wordt bijgestaan door ambtenaren die zijn aangewezen om te toetsten of aan de wet wordt voldaan. De veiligheidsbeambte heeft geen formele, wettelijke relatie met deze actor.

#### **Veiligheidsregio**

In de veiligheidsregio is er sprake van hulpdiensten van de overheid, de brandweer, de zorg (ambulance) en de politie (rood, wit en blauw). De veiligheidsbeambte heeft relaties met 2 verschillende bevoegde gezagen en een groot aantal hulpdiensten in 2 veiligheidsregio's. Dit behelst het risico van versnippering van beleid, niet zozeer van de veiligheidsbeambte, maar van de andere actoren.

#### **Managing Agent**

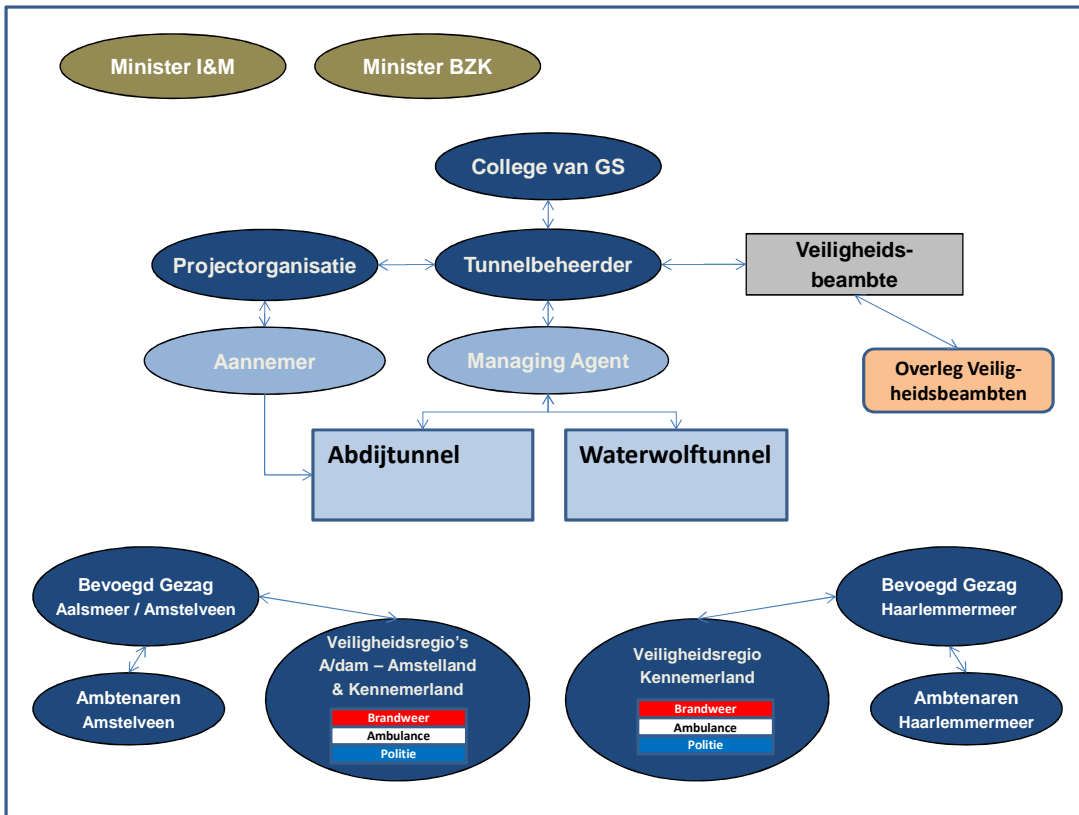
De tunnelbeheerder van de provincie Noord-Holland heeft een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten met een Managing Agent voor het uitvoerend beheer, de operatie en het onderhoud van de beide tunnels<sup>12</sup>. Daarmee is de Managing Agent een zeer belangrijke speler.

De veiligheidsbeambte heeft geen directe relatie met de Managing Agent maar spreekt de tunnelbeheerder aan als voor deze actor verantwoordelijke. Essentieel is dat dit ook praktisch

---

<sup>12</sup> Ook voor het Amstel aquaduct, geen tunnel zijnde.

mogelijk is. De tunnelbeheerder kan bijvoorbeeld geen wettelijke verantwoordelijkheden afschuiven naar de Managing Agent.



Figuur 5: veiligheidsbeambte Noord-Holland en andere actoren.

### Projectorganisatie en Opdrachtnemer

Om de Abdijtunnel aan te passen zodat zij aan de eisen van de wet gaat voldoen is er een projectorganisatie, die een opdrachtnemer contracteert. Weliswaar is de beheerder afnemer van het product en betrokken bij de aanpassing, maar de beheerder staat in de praktijk op grotere afstand dan de projectorganisaties. Dit kan ertoe leiden dat het tunnelsysteem niet vanuit een life cycle gedachte wordt gebouwd, maar dat tijdens de bouw beslissingen worden genomen vanuit oogpunt van kosten- of projectbeheersing, die niet optimaal zijn voor de gebruiksfase. Ook kunnen beslissingen worden genomen die niet de veiligheid beïnvloeden.

### Ministers van I&M en BZK

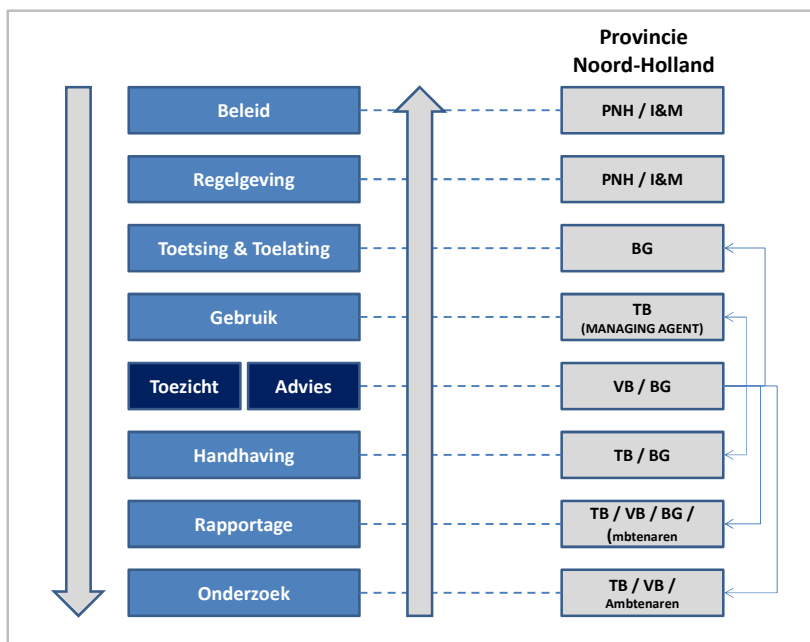
Het bevoegd gezag rapporteert de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het vereiste zes jaarlijks onderzoek naar veiligheid van de tunnel(s). Dit betreft overigens de tunnels uit het Trans Europese netwerk (TEN-tunnels), niet provinciale tunnels.

## Overleg veiligheidsbeambten

De veiligheidsbeambten van private tunnels, provincies, gemeenten en rijk hebben regelmatig overleg over zaken die de veiligheid van de tunnel betreffen. Dit overleg kan worden benut voor uitwisseling, om gestructureerd te komen tot verbetering van de adviesfunctie en om verbindingen te leggen met andere functies in het systeem. Daarnaast vervult dit overleg de functie van klankbord, peer review en professionalisering van de functie van veiligheidsbeambte.

## 4.2 Relatie met andere systeemfuncties

Wanneer het systeem functioneert, is er interactie tussen de verschillende functies. Hieronder wordt weergegeven in hoeverre de veiligheidsbeambte in zijn rol als adviseur met alle niveaus relaties heeft krachtens de tunnelwetgeving.



Figuur 6: de adviesfunctie en andere functies.

Hieronder worden kanttekeningen geplaatst bij de relaties van de adviesfunctie met de overige functies.

### ➤ Beleid

De adviesfunctie heeft met de meeste functies een relatie, behoudens met beleid en regelgeving op rijksniveau. Onduidelijk is of er een soortgelijke relatie is op provinciaal niveau; hierin kan de tunnelbeheerder voorzien. Via het Interprovinciaal Overleg heeft de tunnelbeheerder een relatie met beleid en regelgeving op rijksniveau. Daarnaast is de tunnelbeheerder deelnemer aan het Platform veiligheid niet-Rijkstunnels.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte via de tunnelbeheerder een verbinding legt met het beleid op zowel provinciaal niveau als op rijksniveau. Dat zou eventueel kunnen door het uitbrengen van ongevraagd advies aan GS en de minister. Wanneer die adviezen gedragen worden in het periodieke overleg tussen veiligheidsbeambten kunnen zij meer impact hebben. Via

het beleid kan de link met de regelgeving worden gelegd. Die link is van belang omdat bij de uitwerking van het beleid in regelgeving de toets op de praktijk van de veiligheidsbeambte gewenst is<sup>13</sup>.

## ➤ Toetsing en Toelating

De toelating (openstelling) van het tunnelsysteem geschiedt door het bevoegd gezag. De veiligheidsbeambte adviseert daaraan middels het wettelijk voorgeschreven advies over het Veiligheidsbeheerplan.

## ➤ Gebruik

Het gebruik of doen opereren van het tunnelsysteem van de Waterwolftunnel geschiedt door de Managing Agent, binnen het contract met de tunnelbeheerder. Hier gaat het om het borgen van de dagelijkse veiligheid in en rond de tunnel. Opvallend is dat het contract, dat door de tunnelbeheerder is opgesteld, op geen enkele gewag maakt van de rol van de veiligheidsbeambte. Ook is geen ander document beschikbaar gesteld waarin deze relatie wordt gedefinieerd.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte zijn informele relatie tot de Managing Agent nader bepaalt (gebeurt middels dit advies).

## ➤ Handhaving

De handhavingsfunctie ligt bij het bevoegd gezag, deze besluit tot openstelling van de tunnel en tot sluiting wanneer de tunnel niet voldoet aan de veiligheidseisen. Het bevoegd gezag heeft als handhaver geen andere middelen. De tunnelbeheerder heeft wel de mogelijkheid om tal van maatregelen te treffen om te zorgen dat de tunnel aan de gestelde eisen voldoet of gaat voldoen.

## ➤ Toezicht

De wet heeft het toezicht toebedeeld aan het bevoegd gezag en heeft dat niet begrensd in scope<sup>14</sup>.

‘Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van het bevoegd college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren’

De wetgever heeft niets geregeld voor de situatie waarin de adviezen van de veiligheidsbeambte en die van de ambtenaren met elkaar verschillen, noch over eventueel overleg tussen beide actoren.

## ➤ Rapportages

Zie hiervoor paragraaf 4.3.

---

<sup>13</sup> Het bevoegd gezag heeft wel een relatie met het beleid doordat zij eens in de zes jaar rapporteert aan de ministers van I&M en BZK.

<sup>14</sup> WARVV, artikel 11.

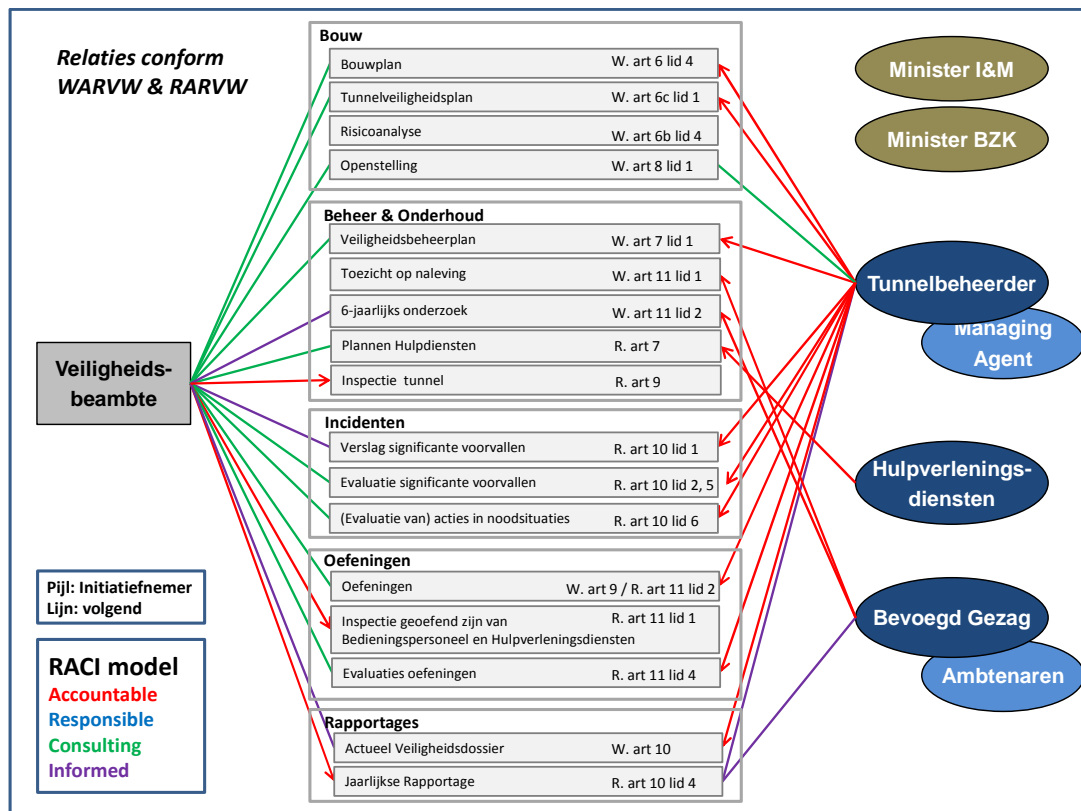
### 4.3 Expliciet gemaakte verantwoordelijkheden veiligheidsbeambte

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de verantwoordelijkheden van de veiligheidsbeambte in de regelgeving volledig en helder zijn omschreven. Dat wordt in hoofdstuk 5 ook gedaan voor de andere actoren, de tunnelbeheerder, de hulpdiensten, het bevoegd gezag en de ambtenaren. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van de relevante wetsartikelen, hier wordt meer beeldend een analyse gemaakt.

Die analyse geschiedt via verschillende stappen:

- De eerste stap is dat de belangrijkste activiteiten uit de regelgeving worden geïnventariseerd en gegroepeerd (Bouw / Beheer & Onderhoud / Incidenten / Oefeningen / Rapportages);
- Vervolgens worden de relaties van de actor (links in de figuur) met die activiteiten gelegd en voorzien van een kleur die de ARCI-rollen weergeven;
- Daarna worden de relaties met de andere actoren (ARCI) weergegeven;
- De relaties worden aangegeven via pijlen of een lijn: een pijl betekent wie initiator is.
- De analyse houdt in dat wordt bekeken welke relaties ontbreken en wat de inhoud van die relaties volgens de wetgeving is.

In figuur 6 is deze analyse uitgewerkt voor de veiligheidsbeambte.



Figuur 7: relaties veiligheidsbeambte.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de wetgeving (WARVW en RARVW) niet volledig is de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, noch in

het beschrijven van de processen rond die taken. Het gevolg is dat de verschillende actoren, waaronder de veiligheidsbeambte, hun eigen positie moeten bepalen in een samenleving die over die verantwoordelijkheden opvattingen heeft die aan verandering onderhevig zijn.

## ➤ Planfase en aanbesteding

Tijdens de planfase dient de veiligheidsbeambte zijn beleid vast te stellen met betrekking tot het toetskader tunnelveiligheid dat hij wenst te hanteren. Ook dient hij aan te geven welke eisen hij wil stellen aan het verificatie en validatieproces met betrekking tot veiligheid.

## ➤ Bouw

In de bouwfase adviseert de veiligheidsbeambte de tunnelbeheerder over het Bouwplan en het Tunnelveiligheidsplan. Wat betreft het Tunnelveiligheidsplan gaat het om de locatie, het ontwerp en het beoogde gebruik. Tevens kan hij een scenarioanalyse (laten) opstellen om te bezien welke organisatorische en verkeersmaatregelen (aanrijden en opstelplaatsen) getroffen kunnen worden om de hulpdiensten hun taak te laten uitvoeren en om de hulpdiensten voor te bereiden.

Opvallend is dat de adviezen van de veiligheidsbeambte over het bouwplan en het tunnelveiligheidsplan niet aan het bevoegd gezag wordt gezonden. Nu laat het bevoegd gezag zich adviseren door daartoe door haar aangewezen ambtenaren, maar overleg over beider adviezen zou minimaal te verwachten zijn. Voorts valt op dat de adviezen ook niet aan de hulpdiensten in de veiligheidsregio worden gezonden. De wetgeving schrijft niet voor dat de veiligheidsbeambte voorafgaand of tijdens de bouw van de tunnel in overleg moet treden met de hulpdiensten over het Bouwplan en het Tunnelveiligheidsplan. Met name als het gaat om het gebruik, zoals omschreven in het tunnelveiligheidsplan lijkt het van belang dat de hulpdiensten daarvan kennis kunnen nemen.

Aanbevolen wordt dat de tunnelbeheerder de adviezen van de veiligheidsbeambte tijdens de bouwfase ook aan het bevoegd gezag en de hulpdiensten zendt en zo mogelijk voor en tijdens de bouwfase met betrokkenen een overleg organiseert om elkaar te informeren en waar mogelijk af te stemmen<sup>15</sup>.

## ➤ Wijziging

Bij openstelling van een tunnel na wijziging vereist de wet dat de tunnelbeheerder aan de veiligheidsbeambte alleen om advies vraagt over wijziging van het Veiligheidsbeheerplan. Het is bevreemdend dat de wet niet bepaalt dat ook het tunnelveiligheidsplan, dat onder meer betrekking heeft op het ontwerp en het gebruik van de tunnel, waar nodig wordt herzien,.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte aan de tunnelbeheerder adviseert over de relevante aspecten van het tunnelveiligheidsplan bij wijziging van een tunnel en dat de tunnelbeheerder adviezen van de veiligheidsbeambte tijdens de bouwfase ook aan de het bevoegd gezag en de hulpdiensten zendt. Wanneer dit niet gebeurt kan de veiligheidsbeambte het bevoegd gezag en de hulpdiensten informeren, bijvoorbeeld middels zijn jaarlijks rapport.

---

<sup>15</sup> Vgl. structuur rond bouw Waterwolftunnel.

## ➤ Beheer en Onderhoud

Aan het eind van de bouwfase, voor de openstelling, vraagt de tunnelbeheerder aan de veiligheidsbeambte (en het bevoegd gezag) om advies over het Veiligheidsbeheerplan. Dit advies betreft ten minste de organisatie van het tunnelbeheer, de afstemming van dit beheer met de hulpverleningsdiensten, de verkeersbegeleiding, de instandhoudingsactiviteiten en de bestrijding van rampen of andere gebeurtenissen in of bij een tunnel die een mensenleven, het milieu of de tunnel in gevaar kunnen brengen. Om dit advies uit te kunnen brengen zal de veiligheidsbeambte overleg moeten voeren met de tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten. De wetgever zegt hierover niets.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte vroegtijdig met het bevoegd gezag en de hulpdiensten in overleg treedt over het veiligheidsbeheerplan.

De veiligheidsbeambte adviseert over het onderhoud en herstel. Opvallend is dat de wet geen enkele bepaling kent over wat de veiligheidsbeambte vervolgens met zijn bevindingen moet doen.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte de tunnelbeheerder informeert over zijn bevindingen uit de inspecties op het onderhoud en herstel. Dat kan bijvoorbeeld via de jaarrapportage of direct indien daartoe aanleiding is. Aanbevolen wordt dat de tunnelbeheerder het bevoegd gezag en de hulpdiensten over die bevindingen informeert. Wanneer dit niet gebeurt kan de veiligheidsbeambte het bevoegd gezag en de hulpdiensten informeren, bijvoorbeeld middels zijn jaarlijks rapport.

## ➤ Incidenten

Ten aanzien van incidenten heeft de veiligheidsbeambte alleen een relatie met de tunnelbeheerder. Met het bevoegd gezag en de hulpdiensten is geen directe relatie. Wel ontvangt het bevoegd gezag de Jaarrapportage van de veiligheidsbeambte, waarin over incidenten op hoofdlijnen wordt geïnformeerd. Ook ontvangen het bevoegd gezag en de hulpverleningsdiensten over significante incidenten de meldingsbrief en het evaluatierapport.

Aanbevolen wordt dat de tunnelbeheerder volledigheidshalve de veiligheidsbeambte, het bevoegd gezag en de hulpdiensten informeert over alle incidenten, evaluaties en uitgevoerde verbeterpunten.

## ➤ Oefeningen

De wetgeving bepaalt dat de tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten in samenwerking met de veiligheidsbeambte gemeenschappelijke oefeningen houden voor het tunnelpersoneel en die diensten. De tunnelbeheerder stelt daartoe in overleg met de veiligheidsbeambte en de betrokken hulpverleningsdiensten een oefenprogramma op<sup>16</sup>. De regelgeving bepaalt echter niet dat de veiligheidsbeambte de tunnelbeheerder informeert over de geoefendheid van het bedieningspersoneel en de hulpdiensten. Dat is merkwaardig omdat het niveau van veiligheid (groten)deels wordt bepaald door de geoefendheid van het bedieningspersoneel, de hulpdiensten en het bedieningspersoneel dat door de Managing Agent wordt aangestuurd. Tevens zouden dergelijke rapportages onderdeel moeten zijn van het actuele tunnelveiligheidsdossier, waarvoor

---

<sup>16</sup> Opvallend is dat de wetgever geen verplichtingen heeft gesteld over de geoefendheid van de hulpverleningsdiensten met betrekking tot brandbestrijding. Het is de vraag of dat elders afdoende wordt geregeld.

de tunnelbeheerder verantwoordelijk is. De vraag die hierbij nog rijst is tegen welke criteria de veiligheidsbeambte deze toetsing uitvoert.

Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte de tunnelbeheerder informeert over de geoefendheid van het bedieningspersoneel en de hulpdiensten en dat de tunnelbeheerder daartoe in overleg met de veiligheidsbeambte criteria vaststelt (indien deze nog niet aanwezig zijn). Voorts wordt aanbevolen dat de tunnelbeheerder het bevoegd gezag en de hulpdiensten informeert.

Ten aanzien van oefeningen (houden van oefeningen, evaluaties en geoefendheid) regelt de wet niets als het gaat om het informeren van het bevoegd gezag. Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte in overweging neemt het bevoegd gezag te informeren over de geoefendheid en dat de tunnelbeheerder datzelfde doet voor de evaluaties van de oefeningen. Voorts wordt aanbevolen dat de tunnelbeheerder in overweging neemt het bevoegd gezag uit te nodigen bij de oefeningen.

#### ➤ Rapportages

De veiligheidsbeambte stelt volgens de toelichting op de RARVW-artikel 7 aan het begin van elk kalenderjaar een rapport op van zijn bevindingen van het vorige kalenderjaar over wat hij verricht heeft op grond van artikelen 7, 9, 10 en 11. Dit Jaarlijks Rapport van de veiligheidsbeambte aan de tunnelbeheerder en het bevoegd gezag is krachtens art.10 lid 4 RARVW beperkt qua scope en diepgang:

“De veiligheidsbeambte rapporteert jaarlijks aan de tunnelbeheerder en het bevoegd college van burgemeester en wethouders op hoofdlijnen over het incidentregistratie- en evaluatieproces en hoe wordt omgegaan met het realiseren van geactiveerde verbetermaatregelen uit de evaluaties.”

De evaluaties hebben derhalve betrekking op de oefeningen, de voorvallen en de incidenten. Niet hoeft te worden gerapporteerd over:

- De scope en inhoud van het Tunnelveiligheidsplan dat door de tunnelbeheerder wordt opgesteld, na advies van de veiligheidsbeambte.
- Idem voor het Veiligheidsbeheersplan
- Idem voor het Tunnelveiligheidsdossier
- De (afstemming tussen de) Calamiteitenplannen, de Aanvalsplannen en de Rampenbestrijdingsplannen
- De regelmatige controles op de tunnelconstructies en het onderhoud van voorzieningen
- De geoefendheid van het personeel

Voorts geeft de wetgever niet aan wat de ontvangers dienen te doen naar aanleiding van de informatie in het Jaarverslag en dat zij de veiligheidsbeambte informeren over hun eventuele oordeel en mogelijke acties.

Niet alleen scope en diepgang zijn beperkt voorgeschreven, ook het aantal ontvangers. De veiligheidsbeambte zendt het Jaarlijks Rapport aan de tunnelbeheerder en het bevoegd gezag, maar niet aan de Minister van I&M of de hulpdiensten.

Aanbevolen wordt om de scope van de Jaarrapportages betrekking te laten hebben op alle activiteiten van de veiligheidsbeambte en om die rapportage niet alleen aan de tunnelbeheerder

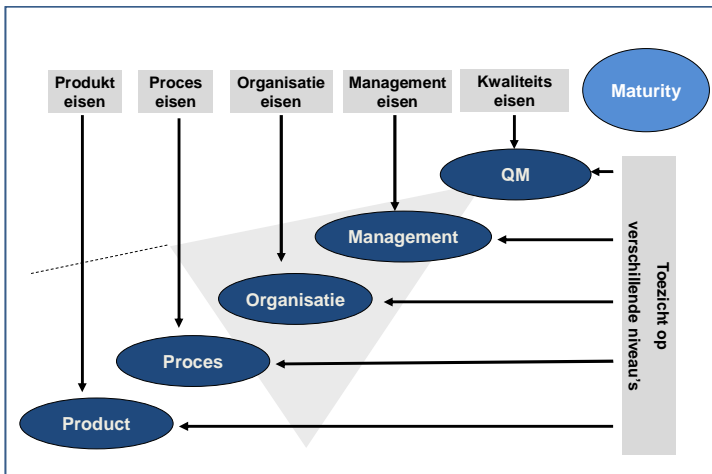


en het bevoegd gezag, maar ook aan de hulpdiensten en wanneer relevant aan de betreffende ministers te zenden. Voorts wordt aanbevolen om de rapportages in te brengen in het overleg van veiligheidsbeambten.

#### 4.4 Invalshoeken voor toezicht

De huidige toezicht filosofie houdt in dat geen of slechts steekproefsgewijs toezicht wordt gehouden op het product en de focus ligt op kwaliteits- en veiligheidsmanagement systemen, het management, de organisatie en eventueel op de processen. Beleidsmakers bepalen de regels, burgers en bedrijven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de inspectie ziet toe op de naleving. In figuur 8 worden deze invalshoeken voor toezicht afgebeeld. Door een juiste mix kan de inspanning aan de kant van de toezichthouder worden gereduceerd en de last voor bedrijf of instelling beperkt.

Hoewel de veiligheidsbeambte geen toezichthouder is maar adviseur, is bovenstaand beeld behulpzaam om vast te stellen waarop het advies betrekking kan hebben.



Figuur 8: toezichtmodel.

Het advies in het kader van de WARVW en de RARVW heeft betrekking op:

- Het product: het bouwplan, de locatie en het ontwerp;
- De processen: het beoogd gebruik (Tunnelveiligheidsplan), de afstemming van het beheer met de hulpverleningsdiensten en de bestrijding van rampen en andere gebeurtenissen (Veiligheidsbeheerplan);
- De organisaties: de organisatie van het beheer (Veiligheidsbeheerplan).

Het advies heeft geen betrekking op het management en het VMS. In die zin is het beperkt en niet helemaal in de pas met de in de inleiding genoemde maatschappelijke ontwikkelingen.

Aanbevolen wordt dat het advies door de veiligheidsbeambte ook betrekking heeft op:

- De veiligheidsmanagementsystemen en organisaties van de tunnelbeheerder, de managing agent en de hulporganisaties;
- De processen van de tunnelbeheerder, de managing agent en de hulporganisaties.

#### **4.5 De volwassenheid van de organisatie**

Ervan uitgaande dat de veiligheidsbeambte adviseert aan de tunnelbeheerder, de Managing Agent en de hulpdiensten, is het kader dat in paragraaf 2.2.5 wordt gegeven een goede leidraad voor verdere invulling. Om de volwassenheid van deze organisaties te bepalen dienen de vragen in figuur 4 te worden toegesneden op de onderhavige situatie, waarna een praktische toets volgt op die organisaties door middel van interviews en het bestuderen van de VMS-en, etc.

Aanbevolen wordt om de in paragraaf 2.2.5 weergegeven figuur 4 voor de veiligheidsbeambte op maat te maken en vervolgens te toetsen waar de organisaties staan op de volwassenheidsladder. Vervolgens kunnen aanbevelingen worden gedaan over te nemen maatregelen voor verbetering door die organisaties.

#### **4.6 Alle betrokkenen zijn geïnformeerd over de werkwijze van de veiligheidsbeambte**

De wetgeving zegt niets over het informeren van alle betrokkenen over de werkwijze van de veiligheidsbeambte en wat van hun wordt verwacht.

Daarnaast is het van belang om contact te houden met andere toezichthoudende instanties, zoals de Arbodienst en de archiefinspecteur.

Aanbevolen wordt het beleid van de veiligheidsbeambte op schrift te stellen en te communiceren. Dit rapport biedt daartoe een basis.

#### **4.7 Rapportage**

Hierboven is aan de orde gekomen wat de scope en diepgang zijn van de jaarlijkse rapportages van de veiligheidsbeambte en aan wie hij deze rapportages stuurt. Geconcludeerd wordt dat hier op alle fronten gaten zitten: scope, diepgang, geadresseerden.

Daarnaast speelt het volgende. Krachtens artikel 5 lid 4 van de WARVW maakt de tunnelbeheerder, indien hij afwijkt van een advies van de veiligheidsbeambte, gegeven krachtens deze wet, zijn gemotiveerde afwijking van dat advies openbaar. De tunnelbeheerder is dat dus niet verplicht bij adviezen van anderen (zoals het bevoegd gezag), dan wel bij adviezen van de veiligheidsbeambte die deze niet krachtens de wet geeft.

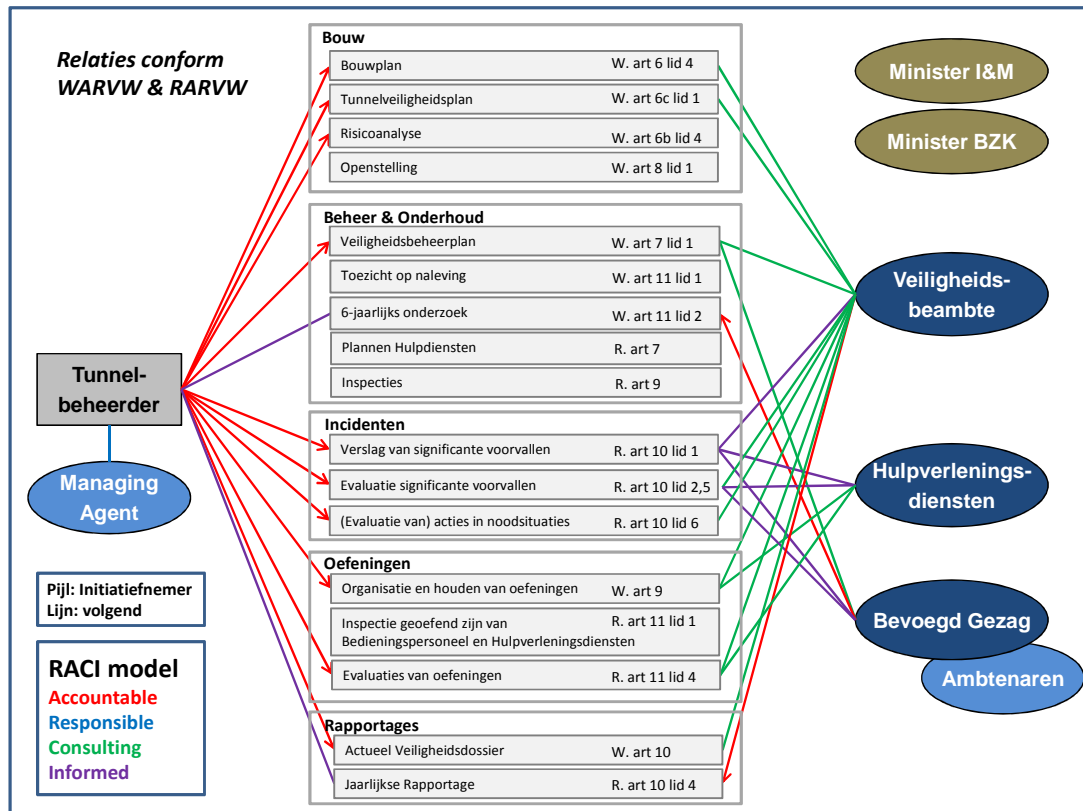
Aanbevolen wordt dat de veiligheidsbeambte de Jaarrapportages zijn volledige scope aan activiteiten laat dekken en zendt aan alle betrokkenen. De diepgang van de rapportage kan variëren naar gelang van behoefte.

## 5 Overige actoren

In dit hoofdstuk wordt, korter dan in hoofdstuk 4, ingegaan op de andere actoren in de tunnelwet: de tunnelbeheerder, het bevoegd gezag en de hulpverleningsdiensten. Daarbij wordt de analyse in hoofdzaak beperkt tot het relatieoverzicht. Voor een goed begrip van deze overzichten wordt opgemerkt dat zij uitgaan van de actor aan de linkerkant in de figuur, niet wordt beoogd om alle relaties wederkerig af te beelden<sup>17</sup>.

### 5.1 De Tunnelbeheerder

De tunnelbeheerder neemt de meest centrale rol in bij de operationele exploitatie, alsmede het beheer en onderhoud van de tunnel. Alleen als het gaat om het Bouwplan, de Omgevingsvergunning en de Openstellingsvergunning moet hij op bevoegd gezag wachten.



Figuur 9: relaties tunnelbeheerder.

Uit figuur 9 valt op:

- Er is geen formele communicatie met het bevoegd gezag en de hulpdiensten over het Bouwplan, het Tunnelveiligheidsplan en de Risicoanalyse;
- Voor de uitvoering en evaluatie van acties in noodsituaties geldt hetzelfde;

<sup>17</sup> In figuur 10 heeft bevoegd gezag 3 rode pijlen, in figuur 9 slechts eentje. Geldt ook voor sommige andere relaties en partijen.

- Bij oefeningen en het oefenprogramma, alsmede de evaluaties gaat geen informatie naar het bevoegd gezag, terwijl deze toezichthouder is;
- Het bevoegd gezag en de hulpdiensten hebben formeel geen kopie van het Veiligheidsdossier en daarom is onzeker of ze op de hoogte worden gehouden van eventuele wijzigingen.

De tunnelbeheerder dient de Managing Agent te betrekken bij inspecties, incidenten, oefeningen.

In de nieuwbouwsituatie, alsmede in die van wijziging, is de bouwer van de tunnel hier de meest opvallende afwezige. Voor deze actor ruimt de wetgever geen plaats in: tijdens de bouwfase is de toekomstige beheerder de contactpersoon. Formeel is dit correct, en de wetgeving schijft ook voor dat vanaf het voornemen tot bouw een tunnelbeheerder moet worden aangesteld, die feitelijk afnemer is van het product van de bouwer, maar in de praktijk heeft de bouwer veelal het initiatief en de overhand. Dit kan in de praktijk voor problemen zorgen.

## 5.2 Het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag heeft een belangrijke rol zowel tijdens de bouw, de openstelling als in de operationele fase van de tunnel. Haar betrokkenheid tijdens de bouw is geregeld in andere wetgeving<sup>18</sup>. Een kort overzicht van de taken van het bevoegd gezag wordt in tabel 4 gegeven.

Tabel 4: taken bevoegd gezag

Fase	Taken
Planfase	Wijziging bestemmingsplan
Ontwerpfase	Afgeven Omgevingsvergunning op basis van het Bouwplan
Bouwfase	Uitvoeren bouwcontroles (boetes) Advies over veiligheidsbeheerplan aan tunnelbeheerder Afgeven Openstellingsvergunning. Verplichte documentatie die moet worden getoetst: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het tunnelveiligheidsplan.</li> <li>• Het advies van de veiligheidsbeambte over tunnelveiligheidsplan en bouwplan.</li> <li>• Het veiligheidsbeheerplan, inclusief een calamiteitenbestrijdingsplan.</li> <li>• Het advies van de veiligheidsbeambte over het openstellen van de tunnel.</li> </ul>
Gebruiksfase	Toezicht op handhaven veiligheid (voldoen aan de wet)

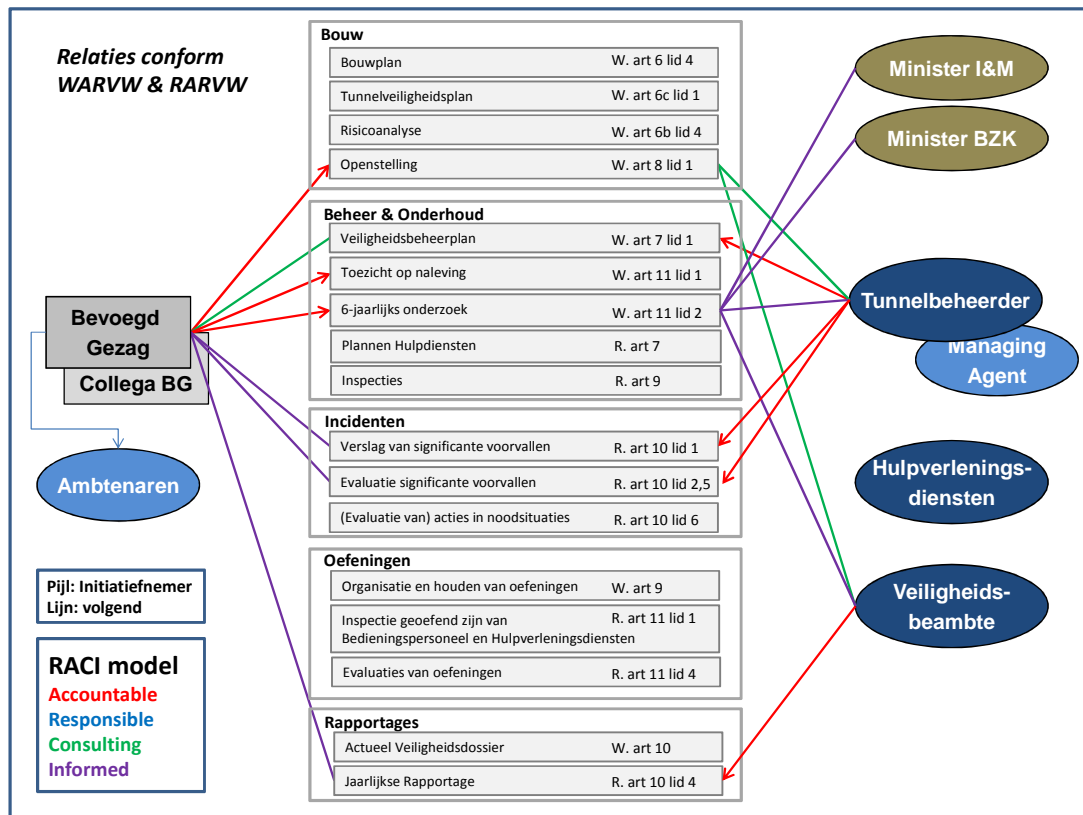
Gedurende de operationele fase omschrijft de wet de toezichtrol van het bevoegd gezag met betrekking tot de tunnelveiligheid heel ruim.

*Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van het bevoegd college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren (art.11 lid 1 WARVV).*

Het bevoegd gezag kan op basis van dit artikel bijvoorbeeld claimen dat het toezicht behoort te houden op de activiteiten van de andere actoren, zoals de tunnelbeheerder, de hulpdiensten en, in het geval van Noord-Holland, de Managing Agent.

<sup>18</sup> Dit rapport beperkt zich voor wat betreft de relatie met de hulpverleningsdiensten tot de onderhavige wetgeving.

Mede daarom is het opmerkelijk dat het bevoegd gezag niet betrokken is bij alle activiteiten zoals weergegeven in figuur 10, of alle relevante informatie ontvangt, zoals een kopie van het Tunnelveiligheidsdossier. Hier speelt mogelijk het verschil tussen rijkstunnels en andere tunnels een rol. Bij een rijkstunnel kiest de tunnelbeheerder in overeenstemming met het bevoegd gezag de veiligheidsuitrusting, in overeenstemming met de standaarduitrusting en eventuele afwijkingmogelijkheden<sup>19</sup>. Dat daarna het bevoegd gezag niet meer betrokken is bij de uitwerking daarvan in het Tunnelveiligheidsplan kan worden gezien als een efficiency maatregel. Bij niet rijkstunnels echter heeft de wet niet bepaald dat de tunnelbeheerder het bevoegd gezag betreft bij de keuze voor de veiligheidsstandaard<sup>20</sup>. Hierdoor staat het bevoegd gezag formeel helemaal los van de te kiezen veiligheidsstandaard.



Figuur 10: relaties bevoegd gezag.

Ook valt op dat het bevoegd gezag tijdens het gebruik over minder sancties beschikt dan in de bouwfase. Tijdens de bouw kan het de bouw stil leggen en boetes uitdelen, en het kan negatief besluiten over de openstelling. Anders wordt het tijdens het gebruik, dan kan het bevoegd gezag naast het geven van informatie alleen overgaan tot sluiting van de tunnel. Naast dit ultieme middel heeft het geen andere, met andere woorden, het bevoegd gezag heeft tijdens het gebruik van de

<sup>19</sup> Zie art.6 a en 6 b WARVW.

<sup>20</sup> Zie art.6 b WARVW, dat betrekking heeft op een gestandaardiseerde uitrusting. Gestandaardiseerde uitrustingen zijn alleen van toepassing in geval van rijkstunnels.

tunnel alleen een kanon om mee te schieten, maar niet kleiner dan dat. Daarmee is haar praktische invloed om veiligheidsmaatregelen door bijvoorbeeld boetes af te dwingen beperkt<sup>21</sup>.

Bijzonder is dat de wet in het geheel niets zegt over de relatie tussen het bevoegd gezag en de hulpverleningsdiensten. Het lijkt voor de hand dat de wet in het kader van het toezicht op de veiligheid deze relatie zou regelen. Wat betreft de oefeningen ontvangt het bevoegd gezag van de veiligheidsbeambte wel het jaarlijks rapport met desbetreffende informatie, maar deze is slechts op hoofdlijnen en het zou meer voor de hand liggen dat zij betrokken is bij de oefeningen en de evaluaties.

Bij een (dreigende) tunnelramp heeft de burgemeester het opperbevel (Wet veiligheidsregio's (Wvr), art. 5). Wanneer de tunnel in meerdere gemeenten ligt, verschuift het opperbevel naar de voorzitter van de veiligheidsregio (Wvr, art. 39 lid 1). Tijdens een ramp die meer dan één gemeente tegelijk treft, krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio het opperbevel over de hulpverleningsdiensten en de bevoegdheid om knopen door te hakken in de regionale besluitvorming. De voorzitter van de veiligheidsregio is de burgemeester van de centrumgemeente in een regio, die ook de korpsbeheerder van de regiopolitie is.

Het bevoegd gezag heeft als enige actor een relatie met de ministers van I&M en BZK, die hij informeert over zijn zes-jaarlijks onderzoek. Dat valt op omdat beide ministers niet tunnelbeheerder zijn van niet-rijkstunnels en derhalve geen relatie daarmee hebben. Hier lijkt het dat de wet geschreven is vanuit de RWS-kaders.

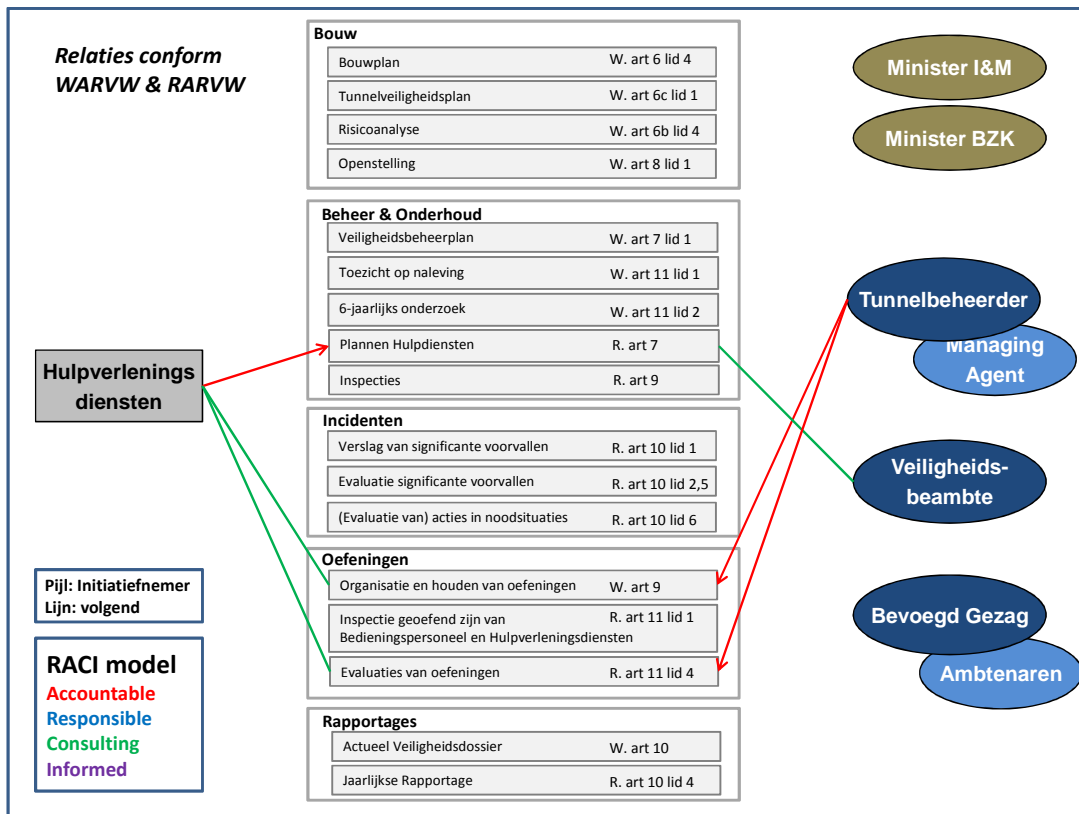
Voor de hand liggend is dat ook het bevoegd gezag een eigen visie op haar rol en taken opstelt, waarbij zij niet inzet op dubbel werk maar gebruik maakt van de activiteiten van de andere actoren.

### **5.3 De hulpverleningsdiensten van de Veiligheidsregio**

De omvang van de relaties van de hulpverleningsdiensten is beperkt, zie figuur 11. Het bevreemdt dat de hulpdiensten niet betrokken zijn bij de bouw en het onderhoud en de daarbij behorende dossiers, alsmede bij de (evaluatie van de) incidenten. Verwacht zou worden dat de hulpverleningsdiensten vanuit hun praktische ervaring input leveren aan de tunnelbeheerder ten aanzien van het ontwerp. Ditzelfde geldt ten aanzien van een terugkoppeling is vanuit de gemeenschappelijke evaluaties naar de tunnelbeheerder op het beheer en onderhoud, alsmede op de processen rond het tunnelbeheer en de incidenten. Het bevreemdt ook dat de relatie van de hulpverleningsdiensten met het bevoegd gezag niet nader is uitgewerkt.

---

<sup>21</sup> Indien de overtreding betrekking heeft op de Woningwet, dan kan het bevoegd gezag het handhavingsinstrumentarium uit hoofdstuk 5 van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) inzetten.



Figuur 11: relaties hulpverleningsdiensten.

## 6 De tunnelbeheerder en de Managing Agent

### 6.1 Contract met Managing Agent

Dit hoofdstuk concentreert zich op de tunnelbeheerder en de Managing Agent, als de belangrijkste actoren voor het garanderen van de veiligheid van de beide tunnels. In de praktijk wordt de dagelijkse veiligheid geborgd door de uitvoerder, de Managing Agent. Dit betekent dat de veiligheidsbeambte vertrouwen moet kunnen hebben in de wijze waarop de Managing Agent is geselecteerd, in de aansturing van de Managing Agent door de tunnelbeheerder, in het functioneren van die Managing Agent en in het toezicht op de Managing Agent door het bevoegd gezag.

De Managing Agent is evenwel geen actor die door de wetgever wordt genoemd, er is slechts sprake van een contractuele relatie met de provincie als de tunnelbeheerder. Op deze relatie is Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB) van toepassing. SCB stelt:

De Opdrachtnemer dient...Werkzaamheden ...te verrichten op basis van een kwaliteitsmanagementsysteem. Dit kwaliteitsmanagementsysteem dient gebaseerd te zijn op één of ...meerdere kwaliteitsmanagementsystemen die zijn gecertificeerd door een daartoe geaccrediteerde certificatie-instelling op basis van de vigerende versie van de norm NEN-EN-ISO 9001.”

De praktische uitwerking is dat de tunnelbeheerder geen direct toezicht houdt op het ontstaan van kwaliteit maar geacht wordt toezicht te houden op een werkend kwaliteitssysteem bij de Managing Agent. Het toetsen betreft primair een systeemtoets, inhoudende dat de managing Agent dient aan te tonen dat zijn kwaliteitssysteem werkt en dat aan de desbetreffende overeengekomen eisen wordt voldaan.

De veiligheidsbeambte kan op twee manieren zijn rol met betrekking tot de Managing Agent vormgeven: de ene is via een directe relatie en de andere is via de tunnelbeheerder. De laatste vorm is de bedoeling van de veiligheidsbeambte. Daartoe moeten de omstandigheden zich lenen, met andere woorden, het vertrouwen moet door beide organisaties worden opgebouwd.

De wijze waarop deze organisaties dat vertrouwen bij de veiligheidsbeambte opbouwen wordt in dit hoofdstuk voor de tunnelbeheerder en de Managing Agent nader uitgewerkt. Daartoe worden de invalshoeken benut die eerder zijn uitgewerkt.

### 6.2 Informatiebasis

De veiligheidsbeambte beschikt over het Contractbeheersplan Managing Agent Waterwolfunnel van de tunnelbeheerder en het voorstel van de Managing Agent voor Key Performance Indicators (KPI's). Het eerste document is deels een toelichting op de contractuele relatie van de provincie met de Managing Agent en het tweede document behelst de invulling van dat contract door middel van KPI's. Daarnaast beschikt de veiligheidsbeambte over het Bouwplan, het Tunnelveiligheidsplan en, vooral relevant voor de operationele fase, het Veiligheidsbeheerplan<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Deze laatste drie documenten zijn niet in het bezit van ADSE en kunnen derhalve niet worden beoordeeld.



De veiligheidsbeambte dient daarnaast minimaal te beschikken over

- Een actuele versie van het veiligheidsmanagement plan (VMS) en het kwaliteitsmanagementplan van de Managing Agent;
- Een actueel veiligheidsmanagement plan (VMS) van de Managing Agent;
- Een beschrijving van de organisatie;
- Alle processen die de activiteiten van de organisatie regelen en welke betrekking hebben op de contacten met de tunnelbeheerder;

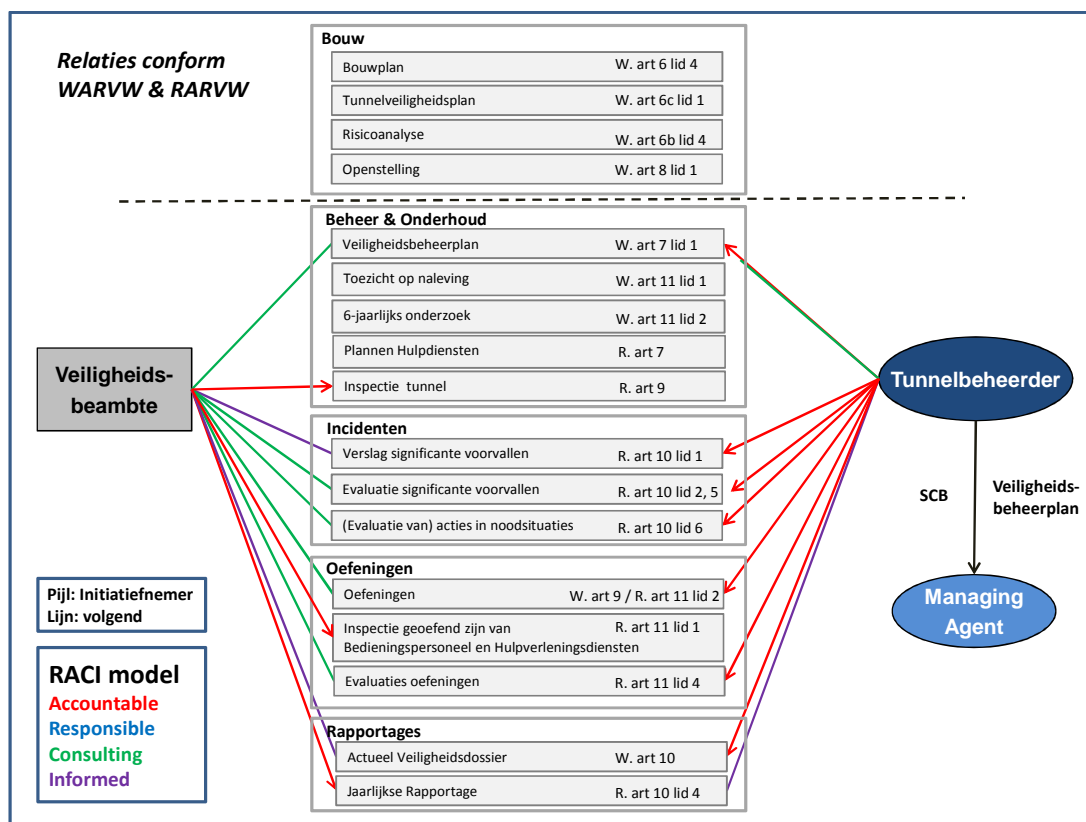
De veiligheidsbeambte zal deze documenten in samenhang beoordelen op de mate van volwassenheid van de organisatie. Hoe dit gedaan wordt dient nader te worden uitgewerkt. De kwaliteit van adviseren is dus afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde documenten en de implementatie daarvan in de organisatie van de Managing Agent en de tunnelbeheerder.

### 6.3 Processen

De veiligheidsbeambte komt in het Contractbeheersplan niet voor, ondanks dat het stuk door de tunnelbeheerder is geschreven. Om de veiligheidsbeambte zijn rol goed te laten vervullen moet additioneel aandacht worden gegeven aan de volgende zaken:

- De veiligheidsbeambte dient geïnformeerd te worden over alle overleggen waarin het thema veiligheid op de agenda staat, zodat hij een afweging kan maken welke hij zal bijwonen. Hij dient op de hoogte te worden gebracht van alle processen en producten en bepaalt zelf waarover hij iets wil zeggen.
- De veiligheidsbeambte dient een plaats te krijgen in de procesbeschrijvingen in Hoofdstuk 6 van het Contractbeheersplan. De voor de veiligheidsbeambte relevante processen betreffen:
  - Accepteren kwaliteitsmanagement plan ON
  - Toetsingsproces
  - Uitvoeren toetsen
  - Wijziging op initiatief ON
  - Idem OG
  - Risicomanagement
  - Afwijkingsprocedure
- In de tabel 6.10 van het Contractbeheersplan zou de positie van de veiligheidsbeambte kunnen worden benoemd. Dat maakt dan voor de betrokkenen helder dat en waar hij erbij hoort.
- De veiligheidsbeambte dient in bijlage 6, Overlegstructuur van het Contractbeheersplan, een plaats te krijgen.
- De veiligheidsbeambte dient te allen tijde toegang te hebben tot de tunnels en de gebouwen die daarbij behoren.

Figuur 12 geeft aan dat de verhouding tussen de tunnelbeheerder en de Managing Agent wordt bepaald door Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB) en inhoudelijk is gebaseerd op het Veiligheidsbeheerplan. De veiligheidsbeambte heeft over het Veiligheidsbeheerplan advies gegeven aan de tunnelbeheerder.



Figuur 12: relaties veiligheidsbeambte, tunnelbeheerder en Managing Agent.

## 6.4 Specifiek commentaar

### 6.4.1 Contractbeheersplan Managing Agent Waterwolftunnel

Het Contractbeheersplan (PHN 69242, 23-08-2013) is door de tunnelbeheerder opgesteld. Het grootste deel betreft toelichtende tekst over uitgangspunten en randvoorwaarden. Het wordt concreet in hoofdstuk 6 waar de processen benoemd worden.

De uitvoering van het Veiligheidsbeheerplan is bij de Managing Agent belegd (niet de verantwoordelijkheid). Het Contractbeheersplan kent systeem-, proces- en producttoetsen. De systeemtoetsen betreffen het kwaliteitsmanagement systeem. De bijlagen met de modellen die bij de processen horen zijn nog niet uitgewerkt. Dat is opmerkelijk omdat de tunnel al in gebruik is.

Commentaar:

- Het doel van het document staat nergens beschreven;
- De Managing Agent heeft geen VMS, naast het QMS. Een VMS is wat anders dan een QMS.
  - Aanbevolen wordt dat de managing Agent de veiligheidsaspecten regelt in een QMS.
- Ho 4: Er is een toets-team bij de tunnelbeheerder en een toetsplan:
  - De veiligheidsbeambte dient inzicht te hebben in de werkwijzen, de planning en resultaten van het toets-team.

## 6.4.2 KPI's Managing Agent

Dit document is opgesteld door de Managing Agent. Opmerkingen:

Gesproken wordt van 'de provincie Noord-Holland'. Hier wordt blijkbaar de tunnelbeheerder mee bedoeld. De tunnelbeheerder is de rechtspersoon Provincie Noord-Holland, de veiligheidsbeambte is ook onderdeel van de provincie. Het document moet worden aangepast in die zin dat of alleen wordt gesproken over de tunnelbeheerder dan wel over beide functies, maar dan dient het document daarop te worden aangepast. Het document dient, om misinterpretatie en discussie achteraf te voorkomen zo specifiek mogelijk te zijn.

De KPI's voor veiligheid zijn gebaseerd op het veiligheidsbeheerplan. De Managing Agent stelt dat de veiligheid wordt gegarandeerd als de beheersmaatregelen uit het VBP volgens plan zijn uitgevoerd. Dit roept verschillende vragen op:

- Het Veiligheidsbeheerplan is opgesteld voorafgaand aan de opening van de tunnel. De tunnelbeheerder dient de veiligheidsbeambte inzicht te geven in hoe de tunnelbeheerder en de Managing Agent omgaan met nieuwe inzichten.
- De tunnelbeheerder dient aan de veiligheidsbeambte aan te geven of alle maatregelen uit het Veiligheidsbeheerplan ondubbelzinnig zijn omschreven of voor meerdere uitleg vatbaar. Als er sprake is van onduidelijkheden dienen de gevolgen voor de veiligheid te worden bepaald.
- De tunnelbeheerder dient inzicht te geven of alle maatregelen uit het Veiligheidsbeheerplan even zwaar wegen, of dat er belangrijker zijn dan andere en daardoor zwaarder wegen.

## Aanbevelingen

Aanbevelingen die betrekking hebben op ongevraagde adviezen van de veiligheidsbeambte aan de tunnelbeheerder:

1. Adviseer de tunnelbeheerder bij wijziging van een tunnel over de relevante aspecten van het tunnelveiligheidsplan.
2. Adviseer de tunnelbeheerder om in overleg te treden met het bevoegd gezag en de hulpdiensten over het veiligheidsbeheerplan.
3. Adviseer de tunnelbeheerder om het bevoegd gezag en de hulpdiensten te betrekken bij de bouwfase.
4. Adviseer de tunnelbeheerder om het bevoegd gezag en de hulpdiensten te informeren over incidenten.
5. Adviseer de tunnelbeheerder om het bevoegd gezag en de hulpdiensten te informeren over de geoefendheid van het bedieningspersoneel en de hulpdiensten. De tunnelbeheerder stelt daartoe in overleg met de veiligheidsbeambte een set van criteria vast (indien deze nog niet aanwezig is).

Aanbevelingen die betrekking hebben op het informeren door de veiligheidsbeambte van de tunnelbeheerder:

6. Informeer de tunnelbeheerder over de bevindingen uit de inspecties op het onderhoud en herstel. Dit kan bijvoorbeeld via de jaarrapportage of direct (schriftelijk) indien daartoe aanleiding is.

Aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de relatie van de veiligheidsbeambte met de tunnelbeheerder en de managing agent:

7. Maak afspraken met de tunnelbeheerder
  - a. Over een volledige informatiebasis;
  - b. Dat de Managing Agent een VMS opstelt;
  - c. Dat de veiligheidsbeambte geïnformeerd wordt over alle overleggen waarin het thema veiligheid op de agenda staat, zodat hij een afweging kan maken welke hij zal bijwonen.
  - d. Dat de veiligheidsbeambte kan adviseren over de werkwijzen, de planning en resultaten van het toets-team.
  - e. Over volledige toegang tot de tunnels en de gebouwen die daarbij behoren.
8. Onderzoek de mate van volwassenheid van de tunnelbeheerder en de Managing Agent en leid daarvan de inspectie- en adviesstrategie af (risico gestuurd, m.a.w. meer vertrouwen in volwassenheid Managing Agent);

Voor de overige aanbevelingen, vooral die met betrekking tot het bevoegd gezag en ten aanzien van de documenten die de relatie tunnelbeheerder / Managing Agent regelen, wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken.

## Bijlage 1 Relevante artikelen WARVV en RARVV

De relevante artikelen uit de WARVV en RARVV zijn in onderstaande tabel weergegeven. De taak van de veiligheidsbeambte is benoemd volgens de ARCI methode:

- A = Accountable                      Eindverantwoordelijk (slechts 1 persoon is eindverantwoordelijk)
- R = Responsible                      Verantwoordelijk voor de uitvoering van het werk
- C = Consulted                        Geraadpleegd
- I = Informed                         Geïnformeerd

De initiator wordt aangeduid met een "X".

WARVV / Wet Aanvullende regels veiligheid wegtunnels					
Artikel	Tekst	ARCI indeling taak VB	Initiator		
			TB	VB	BG
Art. 5, lid 1	Voor elke tunnel, alsmede voor elke tunnel ten aanzien waarvan de bouw overwogen wordt of die in aanbouw is, is er één tunnelbeheerder en één veiligheidsbeambte.				
Art. 5, lid 2	De tunnelbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van de tunnel.		X		
Art. 5, lid 3	De veiligheidsbeambte wordt aangesteld door de tunnelbeheerder, nadat het bevoegd college van burgemeester en wethouders met deze aanstelling heeft ingestemd.  De veiligheidsbeambte coördineert voor de organisatie van de tunnelbeheerder alle preventieve en veiligheidsmaatregelen ter verzekering van de veiligheid van de tunnelgebruikers en het tunnelpersoneel.  De veiligheidsbeambte is voor de uitoefening van de bij of krachtens deze wet aan hem opgedragen taken onafhankelijk.		X		
Art. 5, lid 4	Indien de tunnelbeheerder afwijkt van een advies van de veiligheidsbeambte gegeven krachtens deze wet, maakt de tunnelbeheerder zijn gemotiveerde afwijking van dat advies openbaar.	I	X		
Art. 6, lid 4	De tunnelbeheerder vraagt advies aan de veiligheidsbeambte over het bouwplan voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.	C	X		
Art. 6b lid 4	Indien overwogen wordt een tunnel te bouwen, laat de tunnelbeheerder een risicoanalyse als bedoeld in artikel 6, derde lid, uitvoeren ten aanzien van de tunnel zoals bij het vaststellen van het tracé voorzien word.		X		
Art. 6c, lid 1	De tunnelbeheerder stelt, na overleg met de veiligheidsbeambte, een tunnelveiligheidsplan op waarin alle veiligheidsaspecten, die een rol spelen bij de keuze van de locatie, het ontwerp en het beoogde gebruik, worden afgewogen. De risicoanalyse bedoeld in artikel 6, derde lid, maakt daarvan onderdeel uit.	C	X		
Art.6d	Indien overwogen wordt de constructie, de voorzieningen of het gebruik van een tunnel wezenlijk te wijzigen, laat de tunnelbeheerder een risicoanalyse als bedoeld in artikel 6, derde lid, uitvoeren.		X		
Art. 7, lid 1	Voor de openstelling van een tunnel stelt de tunnelbeheerder na overleg met de veiligheidsbeambte en de burgemeester van de gemeente of van elk van de gemeenten waarin de tunnel is gelegen een veiligheidsbeheerplan op.  Het plan omvat ten minste de organisatie van het tunnelbeheer, de afstemming van dit beheer met de hulpverleningsdiensten, de	C	X		

	<p>verkeersbegeleiding, de instandhoudingsactiviteiten en de bestrijding van rampen of andere gebeurtenissen in of bij een tunnel die een mensenleven, het milieu of de tunnel in gevaar kunnen brengen.</p> <p>Het plan omvat tevens een analyse van scenario's van ongevallen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inhoud van het veiligheidsbeheerplan en wordt de methode voor het uitvoeren van de analyse van scenario's van ongevallen vastgesteld. De in de eerste volzin bedoelde analyse kan, met redenen omkleed, achterwege blijven.</p>				
Art. 7, lid 2	Voor de openstelling van een tunnel na een wezenlijke wijziging van de constructie, de voorzieningen dan wel het gebruik van de tunnel, past de tunnelbeheerder, na overleg met de veiligheidsbeambte en de burgemeester van de gemeente of van elk van de gemeenten waarin de tunnel is gelegen, het in het eerste lid bedoelde veiligheidsbeheerplan, voor zover noodzakelijk, aan die veranderde situatie aan.	C	X		
Art.8, lid 1	Het is verboden een tunnel voor het verkeer open te stellen zonder daartoe strekkende vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders.				
Art.8b	Het is verboden een tunnel voor het verkeer in gebruik te hebben zonder of in afwijking van het veiligheidsbeheerplan, bedoeld in artikel 7.				
Art. 9	<p>1. De tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten houden in samenwerking met de veiligheidsbeambte gemeenschappelijke oefeningen voor het tunnelpersoneel en die diensten.</p> <p>2. De tunnelbeheerder stelt daartoe in overleg met de veiligheidsbeambte en de betrokken hulpverleningsdiensten een oefenprogramma op. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de oefenfrequentie en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het oefenen.</p>	C  C	X		
Art.10	De tunnelbeheerder draagt zorg voor een actueel tunnelveiligheidsdossier.		X		
Art.11, lid 1	Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van het bevoegd college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.				X
Art. 11, lid 2	<p>Het bevoegd college van B&amp;W draagt er zorg voor dat elke tunnel ten minste 1x in de 6 jaar wordt onderzocht om vast te stellen of voldaan wordt aan de van toepassing zijnde bepalingen (resultaten van inspecties).</p> <p>Het college zendt de resultaten van dit onderzoek onverwijld naar de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte, Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en geeft daarbij aan welke maatregelen naar zijn oordeel genomen moeten worden om de gebleken tekortkomingen weg te nemen.</p>	I			X
Art. 11, lid 3	<p>Ingeval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de WARVW of het bepaalde ten aanzien van veiligheid van tunnels bij of krachtens de Woningwet</p> <p>a. doet het bevoegd college van B&amp;W daarvan onverwijld mededeling aan de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte, onze Minister en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</p> <p>b. kan het bevoegd college van B&amp;W besluiten de vergunning, bedoeld in artikel 8, eerste lid, intrekken.</p>	I			X
Art. 17	Ten aanzien van tunnels ten behoeve waarvan de bouwvergunning voor 2 mei 2006 is verleend maar die op 1 mei 2006 nog niet voor het openbaar verkeer opengesteld zijn, beoordeelt het bevoegd college van burgemeester en wethouders of voldaan wordt aan het bepaalde bij of krachtens deze wet, of het bepaalde bij of krachtens de Woningwet met betrekking tot tunnels. Indien het bevoegd college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat hieraan niet wordt voldaan, stelt hij de tunnelbeheerder en de veiligheidsbeambte in kennis van de te nemen maatregelen.	I			X
Art.18.1.	Maatregelen ten aanzien van tunnels die voor 1 mei 2006 voor het openbare verkeer opengesteld zijn of opengesteld geweest zijn, die nodig zijn om te voldoen aan het bepaalde bij of krachtens deze wet of het			X	

	bepaalde bij of krachtens de Woningwet met betrekking tot de veiligheidseisen voor tunnels, worden genomen: voor tunnels in het Nederlands deel van het trans-Europees wegennet met een lengte van meer dan 500 meter: voor 1 mei 2014; b. voor andere dan de in onderdeel a bedoelde tunnels: voor 1 mei 2019.				
--	---	--	--	--	--

RARVW / regeling Aanvullende regels veiligheid wegtunnels					
Art. 7	De veiligheidsbeambte werkt mee aan de afstemming tussen het calamiteitenbestrijdingsplan, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder f, en de aanvalsplannen van de binnen een veiligheidsregio, als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's, samenwerkende hulpverleningsdiensten.  Hij neemt kennis van de rampbestrijdingsplannen van de desbetreffende gemeenten, voor zover de tunnel betreffende.	R  I	X		
Art. 9	De veiligheidsbeambte controleert regelmatig of de tunnelconstructies en -voorzieningen worden onderhouden en waar nodig hersteld.	A		X	X
Art. 10, lid 1	Van elk significant voorval in een tunnel stelt de tunnelbeheerder een toelichtend verslag op en zendt dat binnen vier weken aan de veiligheidsbeambte, het bevoegd college van burgemeester en wethouders en de hulpverleningsdiensten.	I	X		
Art. 10, lid 2	De tunnelbeheerder evalueert elk significant voorval. Uiterlijk tien weken na het significante voorval stelt de tunnelbeheerder een rapportage op en zendt die aan de veiligheidsbeambte, het bevoegd college van burgemeester en wethouders en de hulpverleningsdiensten.	I	X		
Art. 10, lid 3	De rapportage, bedoeld in het tweede lid, bevat een procesevaluatie en een systeemevaluatie.		X		
Art. 10, lid 4	Indien de tunnelbeheerder een door een ander opgesteld onderzoeksverslag ontvangt met een analyse van de omstandigheden van een voorval in een tunnel of de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken, zendt hij dat verslag binnen vier weken na ontvangst aan de veiligheidsbeambte, het bevoegd college van burgemeester en wethouders en de hulpverleningsdiensten.	I	X		
Art 10, lid 5	De veiligheidsbeambte werkt mee aan de evaluatie van significante voorvallen bedoeld in het tweede lid.	C	X		
Art 10, lid 6	De tunnelbeheerder draagt er zorg voor dat, in overleg met de veiligheidsbeambte, acties in noodsituaties uitgevoerd en geëvalueerd worden.	C	X		
Art 10, lid 4	De veiligheidsbeambte rapporteert jaarlijks aan de tunnelbeheerder en het bevoegd college van burgemeester en wethouders op hoofdlijnen over het incidentregistratie- en evaluatieproces en hoe wordt omgegaan met het realiseren van geactiveerde verbetermaatregelen uit de evaluaties.	A		X	
Art. 11, lid 1	De veiligheidsbeambte gaat na of het bedieningspersoneel en de hulpverleningsdiensten geoefend zijn	R		X	
Art. 11, lid 1	De veiligheidsbeambte werkt mee aan de organisatie van de regelmatig te houden oefeningen.	C	X		
Art.11, lid 2	De tunnelbeheerder draagt ervoor zorg dat met betrekking tot een tunnel ten minste eenmaal in de vier jaar een realistische oefening en in elk tussenliggend jaar een gedeeltelijke of simulatieoefening wordt uitgevoerd.		X		
Art. 11, lid 4	De veiligheidsbeambte, de hulpverleningsdiensten en de tunnelbeheerder evalueren gezamenlijk de oefeningen.	R	X		
Art. 12	Van elk in het tunnelveiligheidsdossier opgenomen document verstrekt de tunnelbeheerder een kopie aan de veiligheidsbeambte	I	X		

## Bijlage 2 Middelen & Informatie

### Middelen

In deze paragraaf wordt het belangrijkste middel voor de veiligheidsbeambte om gedegen adviezen te kunnen geven omtrent de veiligheidsbewijsvoering. De veiligheidsbeambte maakt gebruik van een hiervoor ontwikkeld toetskader. Verder worden de omgangsvormen vastgelegd betreffende onder meer dossiervorming, archivering, registratie en documentatiebeheer.

### Veiligheidsdossier

De tunnelbeheerder is krachtens de wet verplicht een zogenaamd veiligheidsdossier op te zetten en te beheren. In de wet is vastgelegd waaruit dit dossier moet bestaan. Een standaard opzet is beschreven in de Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels 2007. Deze heeft vervolgens nog een nadere uitwerking gekregen in het toetskader veiligheidsbeambte. Afgesproken is dat iedere tunnelbeheerder het dossier inricht in overeenstemming met deze leidraad en digitaal toegankelijk maakt voor de veiligheidsbeambte.

Op deze wijze hoeft de veiligheidsbeambte geen dossier per tunnel op te bouwen uitgezonderd de door de veiligheidsbeambte met de tunnelbeheerder gevoerde correspondentie en de per tunnel opgestelde adviezen.

### Archivering

Het dossier van de veiligheidsbeambte wordt beheerd door de veiligheidsbeambte. Hij draagt zorg voor registratie van inkomende stukken en uitgaande stukken en de archivering daarvan. Stukken worden in het archief bewaard volgens de wettelijk vastgestelde termijnen. Nadere bepaling van de termijnen dient nog te worden uitgezocht.

### Registratie in- en uitgaande stukken

Post wordt ingeboekt (voorzien van registratienummer volgens registratiemethodiek) door de veiligheidsbeambte. Uitgaande post (voor wat betreft de officiële stukken) wordt voorzien van een registratienummer. Het document wordt digitaal opgeslagen. De filenaam bestaat uit het registratienummer gevolgd door een titel waarin in ieder geval de betreffende tunnel is opgenomen.

### Documentatiebeheer

De veiligheidsbeambte houdt relevante documentatie bij die bij de directe taakinvulling voor de veiligheidsbeambte van dienst kan zijn. Te denken valt aan:

- Regelgeving;
- Verzameldocumenten van relevante richtlijnen voor risicoanalyse en veiligheidsdocumentatie;
- Map met NEN normen.



## Bijlage 3 Afkortingen

ARCI	Accountable, Responsible, Consulted, Informed
BARVW	Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels
BZK	ministerie van Buitenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
DNB	De Nederlandse Bank
GS	Gedeputeerde Staten
I&M	ministerie van Infrastructuur en Milieu
KPI	Key Performance Indicators
OG	Opdrachtgever
ON	Opdrachtnemer
RARVW	Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels
SCB	Systeemgerichte Contractbeheersing
UAV-Gc	Uniforme Administratieve Voorwaarden-Geïntegreerde Contracten
QMS	Quality management system
RWS	Rijkswaterstaat
TEN	Trans Europees Netwerk
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
WARVW	Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels