

De juridische aspecten van een tunnelsluiting

Een onderzoek naar een zo efficiënt mogelijk en juridisch verantwoord bron- en effectbestrijdingsproces van tunnelsluitingen



Simon van Gijn
Rijkswaterstaat West-Nederland Noord
8 januari 2016
Haarlem

De juridische aspecten van een tunnelsluiting

Een onderzoek naar een zo efficiënt mogelijk en juridisch verantwoord bron- en effectbestrijdingsproces van tunnelsluitingen

Opdrachtgever:	Unit Tunnelbeheer Rijkswaterstaat West-Nederland Noord
Auteur:	A.S. van Gijn
Functie:	Student
Studentnummer:	2055661
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans/Fontys 's-Hertogenbosch/Tilburg
Afstudeerperiode:	7 september 2015 t/m 11 december 2015
Afstudeermentor:	dhr. K. Hoogmoed
Eerste afstudeerdocent:	dhr. T.F. Lina
Tweede afstudeerdocent:	dhr. M.A.A.E.J. Lemmens
Omslagafbeelding:	https://beeldbank.rws.nl , Rijkswaterstaat / Harry van Reeken

Voorwoord

Van september tot en met december 2015 heb ik tijdens mijn afstudeerstage in opdracht de Unit Tunnelbeheer van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord, een onderzoeksrapport opgesteld. Binnen de Unit Tunnelbeheer bestonden er een aantal vragen over de juridische aspecten van het bron- en effectbestrijdingsproces van een verplichte tunnelsluiting. Aan mij werd de opdracht gegeven om te onderzoeken op welke manieren dit bron- en effectbestrijdingsproces binnen de wettelijke kaders zo efficiënt mogelijk vormgegeven kan worden.

Belangrijke informatie voor dit onderzoeksrapport is verkregen tijdens interviews met verschillende experts op het gebied van tunnelwetgeving, openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing. In dat kader wil ik Nelleke Groen, Michiel Kramer, Kenneth Prosetiko, Theo Kloosterman en Larissa Zijm bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek. Hun kennis en expertise hebben waardevolle onderzoeksresultaten opgeleverd. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de Unit Tunnelbeheer van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord. Dankzij de collega's heb ik mijn afstudeerstage als een fijne periode ervaren en mijn onderzoek in een professionele en inspirerende omgeving kunnen verrichten. Ook ben ik dank verschuldigd aan stagedocent Thomas Lina, die mij tijdens de stageperiode heeft voorzien van nuttige feedback en goede raad. Tot slot wil ik een speciaal woord van dank richten aan Ko Hoogmoed, die mij als stagementor heeft begeleid tijdens mijn afstudeerstage. Gesprekken met Ko hebben veel feedback, informatie en inzichten opgeleverd die doorslaggevend zijn geweest voor de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

Simon van Gijn

Breukelen, januari 2016

Inhoud

Samenvatting	
Lijst met afkortingen	
1. Inleiding	3
1.1. Afstudeerorganisatie	3
1.2. Aanleiding voor het onderzoek	4
1.3. Probleembeschrijving	4
1.4. Centrale vraag.....	5
1.5. Doelstelling van het onderzoek.....	5
1.6. Onderzoekseenheden en belanghebbenden	6
1.7. Onderzoeksstrategieën, bronnen en methoden	6
1.8. Leeswijzer	6
2. Juridisch kader tunnelbeheerder bij een verplichte tunnelsluiting	7
2.1. Juridische grondslag verantwoordelijkheid tunnelbeheerder.....	7
2.2. Juridische grondslag voor een tunnelsluiting	8
2.3. Verplichte tunnelsluitingen.....	8
2.4. Plannen en procedures tunnelbeheerder.....	9
2.5. Andere verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tunnelbeheerder.....	11
3. Juridisch kader andere partijen in het bron- en effectbestrijdingsproces	11
3.1. Andere partijen in het bron- en effectbestrijdingsproces	11
3.1.1. Partijen Rijkswaterstaat.....	11
3.1.2. Crisisbeheersingspartners Rijkswaterstaat.....	13
3.2. Wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen	15
3.2.1. Juridisch kader partijen Rijkswaterstaat.....	15
3.2.2. Juridisch kader crisisbeheersingspartners.....	16
3.3. Plannen en procedures bij crisisbeheersingspartijen	18
3.3.1. Plannen en procedures RWS WNN.....	18
3.3.2. Plannen en procedures crisisbeheersingspartners	19
3.3.3. GRIP en coördinatiefasen RWS	19
4. Knelpunten in het huidige bron- en effectbestrijdingsproces	20
4.1. Knelpunten afstemming	20
4.2. Knelpunten in de praktijk	20
4.3. Knelpunten multidisciplinaire samenwerking in de literatuur	21
5. Verhouding juridische kaders	21
5.1. Implementatie juridisch kader in plannen Rijkswaterstaat.....	22

5.2.	Implementatie juridisch kader in plannen crisisbeheersingspartners.....	22
5.3.	Niet op wet gebaseerde voorschriften in plannen en procedures.....	23
5.4.	Overlap tussen juridische kaders.....	25
5.4.1.	Overlap taken Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder.....	25
5.4.2.	Overlap taken Rijkswaterstaat vanuit de crisisbeheersingsrol	25
5.4.3.	Overlap volgens Rijkswaterstaat	26
5.4.4.	Overlap volgens gemeenten.....	26
6.	Mogelijkheden overdracht en overname tunnelbeheertaak	27
6.1.	Overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden	27
6.2.	Overdracht in de zin van titel 10.1 Awb	30
6.3.	Overname van verantwoordelijkheid anders dan via mandaat of delegatie.....	31
6.3.1.	Overname via noodbevel.....	31
6.3.2.	Overname via noodverordening	32
6.3.3.	Proportionaliteit en subsidiariteit.....	33
6.4.	Mogelijkheid tot overname verantwoordelijkheid volgens gemeenten	33
6.5.	De rolverdeling bij overname verantwoordelijkheid volgens RASCI-methode	35
7.	Procesbeschrijving in relatie tot de praktijksituatie	35
7.1.	Bruikbaarheid procesbeschrijving.....	36
7.2.	Aansluiting procesbeschrijving op plannen en procedures Rijkswaterstaat WNN ...	37
8.	Conclusies en aanbevelingen	38
8.1.	Conclusies.....	39
8.2.	Aanbevelingen	42
	Literatuurlijst	44

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport heeft betrekking op de wijze waarop het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting binnen de wettelijke kaders zo efficiënt mogelijk vormgegeven kan worden. Het proces start wanneer de tunnelbeheerder de veiligheid in een tunnel vanwege een calamiteit of technische storing niet langer kan garanderen en verplicht is om de tunnel af te sluiten. Vanaf dat moment is het zaak om de bron en de effecten van de tunnelsluiting zo efficiënt mogelijk te bestrijden, zodat de tunnel zo snel mogelijk weer veilig is en geopend kan worden.

In dit onderzoeksrapport staan de partijen beschreven die vanuit relevante wet- en regelgeving betrokken kunnen zijn in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting en wat hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het proces zijn. Uiteraard is Rijkswaterstaat als tunnel- en wegbeheerder een belangrijke partij in het proces. Daarnaast spelen partijen die hun betrokkenheid ontleen aan hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de omgeving een rol. Welke partijen er betrokken zijn, hangt af van de bron en de effecten van de sluiting, alsmede van de ernst daarvan. De wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van verschillende partijen staan verwerkt in planvorming. Plannen van Rijkswaterstaat zijn afgestemd op plannen van de hulpverleningsdiensten en veiligheidsregio's. Er is dan ook voldoende duidelijkheid over de betrokken partijen, hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en de implementatie hiervan in planvorming.

Een andere onderzochte mogelijkheid om het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting efficiënter vorm te geven, betreft de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel door een burgemeester. Het idee hierachter is dat een burgemeester als eenhoofdig gezag voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente sneller en efficiënter zou kunnen handelen in het bron- en effectbestrijdingsproces. Juridisch gezien gaat het om de vraag of de bevoegdheid van de tunnelbeheerder om een tunnel te sluiten en weer te openen overdraagbaar is. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. De bevoegdheid kan niet worden overgedragen, omdat de beslissing om een tunnel af te sluiten en weer te openen geen besluit in de zin van de Awb is. Daarnaast is uit interviews met ambtenaren van de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer gebleken dat een burgemeester zelden betrokken zal zijn in het bron- en effectbestrijdingsproces. Als alternatief voor de overdracht is onderzocht of een burgemeester de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel over kan nemen wanneer hij zich beroept zijn noodbevoegdheden. In theorie kan de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel overgenomen worden als een burgemeester zich beroept op een van zijn noodbevoegdheden, waarbij ik het noodbevel als meest geschikte middel zie. De voor dit onderzoeksrapport geïnterviewde ambtenaren van de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer zien de noodbevoegdheden niet als geschikte instrumenten in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting. Uit het onderzoek is dan ook gebleken dat een overdracht of overname van de bevoegdheid om een tunnel te sluiten en weer te openen – en daarmee de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel – geen manier is om het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting efficiënter vorm te geven.

Op het gebied van communicatie in het bron- en effectbestrijdingsproces valt wel terreinwinst te boeken. Knelpunten in de onderlinge samenwerking worden door respondenten vanuit Rijkswaterstaat en de gemeenten vooral gezien in de onderlinge communicatie. Wanneer de communicatie tussen betrokken partijen verbetert, zal het bron- en effectbestrijdingsproces efficiënter verlopen. Het blijven uitwisselen van informatie en evaluatie van samenwerkingsverbanden kan hieraan bijdragen.

Andere interessante manieren om het bron- en effectbestrijdingsproces efficiënter vorm te geven werden genoemd door respondenten vanuit de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer. Het opstellen van calamiteitenscenario's en het treffen van compenserende maatregelen die de veiligheid van een gesloten tunnel alsnog op het vereiste niveau brengen, werden hierbij als mogelijkheden genoemd.

Lijst met afkortingen

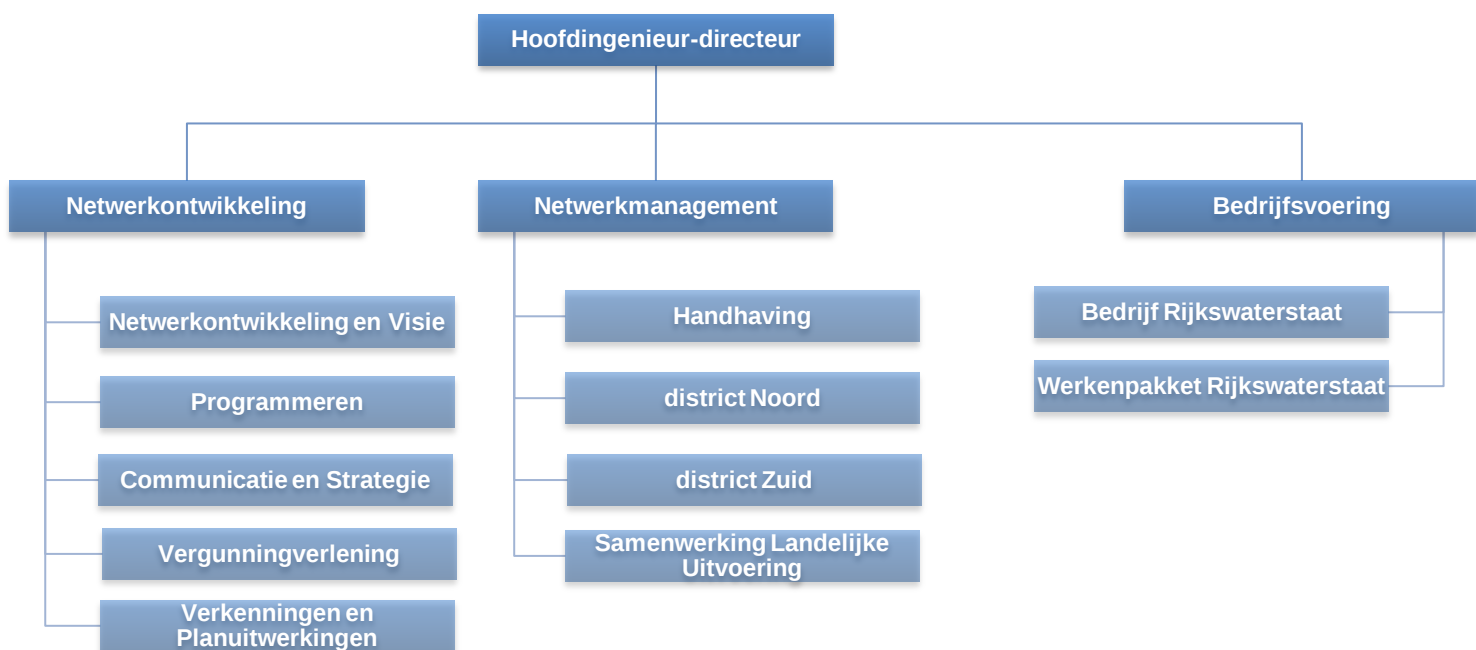
Afd.	Afdeling
Art.	Artikel
Artt.	Artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BABW	Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
BW	Burgerlijk Wetboek
Gemw	Gemeentewet
Jo.	Juncto
Mor	Regeling omgevingsrecht
Polw 2012	Politiewet 2012
Rarvw	Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels
RWS	Rijkswaterstaat
Tw	Tracéwet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Warvw	Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels
WBR	Wet beheer Waterstaatswerken
WNN	West-Nederland Noord
Wtw	Waterwet
Wvr	Wet veiligheidsregio's
WWV	Wegenverkeerswet

1. Inleiding

Rond de eeuwwisseling werd Europa opgeschrikt door ernstige ongelukken in de Mont Blanc-tunnel (1999) en de Gotthard-tunnel (2001). Naar aanleiding van deze ongelukken heeft het Europees Parlement een richtlijn ontwikkeld om de tunnels in het Europese wegennet veiliger te maken. In Nederland is deze richtlijn uitgewerkt in tunnelwetgeving. Rijkswaterstaat is een van de organisaties die deze wetgeving uitvoert.

1.1. Afstudeerorganisatie

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De organisatie is opgedeeld in organisatieonderdelen.¹ Het bestuur van Rijkswaterstaat ziet toe op het functioneren van de organisatie als geheel. Sommige organisatieonderdelen opereren op landelijk niveau, bijvoorbeeld de Centrale Informatievoorziening en het Verkeer- en Watermanagement. Andere organisatieonderdelen voeren hun taken uit op regionaal niveau. Een van deze organisatieonderdelen is West-Nederland Noord. De hoofdingenieur-directeur (hierna: HID) staat aan het hoofd van dit organisatieonderdeel. Het organisatieonderdeel West-Nederland Noord is onderverdeeld in de afdelingen Netwerkontwikkeling, Netwerkmanagement en Bedrijfsvoering. Onder de afdeling Netwerkmanagement vallen de districten Noord en Zuid en de afdelingen Handhaving en Samenwerking Landelijke Uitvoering. De Unit Tunnelbeheer, opdrachtgever voor dit onderzoeksrapport, maakt onderdeel uit van het District Zuid.



Afbeelding 1: organogram Rijkswaterstaat West-Nederland Noord. De Unit Tunnelbeheer maakt onderdeel uit van het district Zuid.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van wegtunnels (hierna: tunnels of tunnel) in het Rijkswegennet. De tunnelbeheerder van het organisatieonderdeel West-Nederland Noord is verantwoordelijk voor het beheer van de tunnels die organisatorisch gezien in deze regio liggen. Voor de tunnels die vallen onder West-Nederland Noord, is de HID door de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat benoemd tot tunnelbeheerder. De Unit Tunnelbeheer is het team binnen het district Zuid dat de tunnelbeheerder ondersteunt bij de uitvoering van wet- en regelgeving voor tunnels. Het beheer van de tunnels bestaat in de gebruiksfase onder meer uit onderhoud, verkeersmanagement en incidentmanagement.

¹ Rijkswaterstaat, 'Organisatiestructuur', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/organisatiestructuur.

1.2. Aanleiding voor het onderzoek

In de periode dat het onderzoeksplan voor dit rapport is opgesteld, is uit gesprekken met medewerkers van de Unit Tunnelbeheer veel duidelijk geworden over de aanleiding van het onderzoek. Voor de omgeving van een tunnel is het een onwenselijke situatie wanneer de tunnel gesloten wordt. In een aantal gevallen is de tunnelbeheerder echter wettelijk verplicht om de tunnel te sluiten. Een concreet voorbeeld van een tunnelsluiting deed zich enkele jaren geleden voor, toen de bediening van de Schiphol tunnel in zijn geheel uitviel. Een tunnel die niet wordt bediend door de wegverkeersleiding moet binnen de verantwoordelijkheid van de tunnelbeheerder worden afgesloten. Onduidelijk was hoe lang de tunnel gesloten zou blijven. De gemeente Haarlemmermeer heeft in die situatie, als verantwoordelijke voor de veiligheid van de omgeving, het crisisbeheersingsproces gestart om tot een oplossing voor de verkeersproblemen te komen. De calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat heeft de gemeente Haarlemmermeer aangeboden om mee te denken over maatregelen die getroffen zouden kunnen worden om het verkeer op een verantwoorde manier door de tunnel te leiden gedurende de storting. Gedacht werd aan de inzet van personeel en materieel van hulpdiensten en Rijkswaterstaat bij de tunnelmond om de toegang tot de tunnel te doseren en het verkeer veilig door de tunnel te leiden.

Uiteindelijk kon de Schiphol tunnel opengesteld worden voor het wegverkeer voordat een besluit in het crisisbeheersingsproces aan de orde was. Een proces om de situatie te beheersen is dus wel gestart, maar niet afgerond. Achteraf gezien was ook niet duidelijk of en op basis van welke wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid van de tunnelbeheerder kon worden overgedragen aan een andere instantie, bijvoorbeeld een gemeente. Wanneer de tunnel langer dicht was gebleven, had de situatie op de weg dusdanig kunnen escaleren, dat dit een dreiging voor de openbare orde en veiligheid in de regio had kunnen vormen. Escalatie van de situatie rondom de Schiphol tunnel had grote gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld vliegtuigpassagiers en het wegverkeer.

De tunnelbeheerder wil beschikken over een juridisch verantwoord en onderbouwd proces om in situaties zoals deze sneller te kunnen handelen. De verwachting is dat ook tunnelgemeenten behoefte hebben aan een uitgewerkt proces. Afstemming over het proces met belanghebbenden is daarbij van groot belang voor de werkbaarheid van en het draagvlak voor het proces. Het beschikbaar hebben van een uitgewerkt proces voor genoemde en vergelijkbare situaties is voor de tunnelbeheerder en andere partijen ook gewenst wanneer de Velsertunnel in april 2016 gesloten zal worden vanwege renovatiewerkzaamheden.² Het verkeer dat normaliter door de Velsertunnel rijdt, zal gedurende deze sluiting door de nabijgelegen Wijkertunnel rijden. Dit betekent een grotere belasting voor de Wijkertunnel, die voor deze drukte een extra rijstrook zal openstellen. Indien de Wijkertunnel tijdens de sluiting van de Velsertunnel afgesloten wordt, zal de veiligheid van de omgeving van de Wijkertunnel vanwege de grotere belasting eerder in het gedrang komen. De uitwijkroute die de Velsertunnel normaal gesproken biedt bij afsluiting van de Wijkertunnel, is tijdens de renovatiewerkzaamheden niet beschikbaar, waardoor de kans op een verkeersinfarct groter is dan normaal. Hoe de tunnelbeheerder een snellere besluitvorming graag tot stand ziet komen, wordt beschreven in de probleembeschrijving. Naast bovenstaande praktijkvoorbeelden blijkt de aanleiding voor dit onderzoeksrapport tevens uit de opdrachttekst die is opgesteld door Rijkswaterstaat.³

1.3. Probleembeschrijving

In zijn rol als wettelijk verantwoordelijke voor de veiligheid van een tunnel, heeft de tunnelbeheerder na het sluiten van een tunnel – tot aan het functieherstel – geen verdere verplichtingen ten opzichte van de omgeving van de tunnel. Wanneer de effecten van een tunnelsluiting van dien aard zijn dat er buiten de tunnel een crisissituatie ontstaat of dreigt te ontstaan, dienen partijen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de omgeving van de tunnel in actie te komen. Het is voor te stellen dat de verantwoordelijkheden en

² Rijkswaterstaat, 'A22: renovatie Velsertunnel', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl (zoek op *Velsertunnel*).

³ Zie bijlage 12.

bevoegdheden van de tunnelbeheerder overruled worden door taken uit wetgeving op het gebied van crisisbeheersing, waardoor de tunnelbeheerder zijn wettelijke taken (deels) uit handen moet geven aan andere partijen. Op dit moment is het voor de tunnelbeheerder niet duidelijk of, en zo ja, op welke manier zijn taken in een crisissituatie overgedragen kunnen worden aan andere partijen. Een mogelijk voorbeeld van een overdracht van bevoegdheid zou kunnen zijn dat crisisbeheersingspartijen bepalen wanneer een tunnel tijdens een crisissituatie weer geopend kan worden, en niet de tunnelbeheerder. Om goed voorbereid te zijn op de voormelde gang van zaken en onduidelijkheden voor te zijn, wil de tunnelbeheerder graag onderzocht hebben of en in hoeverre zijn wettelijke taken in een crisissituatie overgedragen kunnen worden aan andere partijen. De tunnelbeheerder wil dan ook in kaart gebracht hebben welke partijen betrokken zijn en met name wat hun wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn wanneer een tunnel omwille van veiligheidsredenen moet worden afgesloten. Als blijkt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de tunnelbeheerder in een crisissituatie overgedragen kunnen worden aan andere partijen, wil de tunnelbeheerder de overdracht graag vastgelegd hebben in een procesbeschrijving aan de hand van de RASCI-methode (Responsible, Accountable, Support, Consult, Informed). De procesbeschrijving moet afgestemd zijn met partijen die betrokken zijn bij het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting. Op deze manier zijn de tunnelbeheerder en andere betrokken partijen door een eenduidige en gezamenlijk vastgestelde procesbeschrijving vooraf op de hoogte van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting, zodat er in een voorkomend geval sneller en wettelijk verantwoord gehandeld kan worden.

1.4. Centrale vraag

Op welke wijze kan het proces rondom het sluiten van een tunnel tussen de tunnelbeheerder van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord en andere betrokken partijen binnen het kader van de Nederlandse tunnelwetgeving en aanverwante regelgeving zodanig worden vormgegeven dat het effect van langdurige sluiting van een tunnel zo efficiënt mogelijk bestreden kan worden?

De centrale vraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is het juridisch kader van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder wanneer een tunnel gesloten moet worden?
2. Wat is het juridisch kader van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van andere betrokken partijen?
3. Hoe verhouden de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder en die van andere betrokken partijen zich tot elkaar?
4. Op welke manier kunnen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden juridisch gezien worden overgedragen of overgenomen?
5. In hoeverre komt de opgestelde procesbeschrijving overeen met de praktijksituatie waarin de tunnelbeheerder moet besluiten om een tunnel af te sluiten voor verkeer?

1.5. Doelstelling van het onderzoek

Op 12 januari 2016 wordt een onderzoeksrapport opgeleverd aan de Unit Tunnelbeheer, met daarin conclusies en aanbevelingen over de samenhang tussen de wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen die betrokken zijn bij de sluiting van een tunnel. Ook bevat het rapport een hierop gebaseerde procesbeschrijving van de mogelijke overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de tunnelbeheerder aan andere betrokken partijen. De inhoud van het onderzoeksrapport geeft de opdrachtgever duidelijkheid over de wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle partijen die betrokken zijn bij de sluiting van een tunnel. De mogelijke toepassing van de procesbeschrijving zal het bestrijden en wegnemen van effecten die het gevolg zijn van langdurige tunnelsluitingen, efficiënter laten verlopen.

1.6. Onderzoekseenheden en belanghebbenden

Met onderzoekseenheden wordt datgene bedoeld waar in dit onderzoeksrapport uitspraken over gedaan zullen worden, ter beantwoording van de centrale vraag.⁴ Het doel van dit onderzoeksrapport is uitspraken te doen over de wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van partijen die betrokken zijn bij de sluiting van een tunnel en de mogelijke overdracht hiervan. De wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze partijen zijn derhalve de onderzoekseenheden van dit onderzoeksrapport. Als belanghebbende bij de uitkomsten van dit onderzoeksrapport kan in de eerste plaats Rijkswaterstaat en in het bijzonder de Unit Tunnelbeheer worden aangemerkt. De Unit Tunnelbeheer is immers opdrachtgever voor dit onderzoeksrapport. Ook de partijen die wettelijke verantwoordelijkheden hebben voor de veiligheid van de omgeving hebben een belang bij dit onderzoek. Naast de partijen die vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden belanghebbende zijn, bestaan er ook partijen die wel belanghebbende zijn, maar op basis van wet- en regelgeving geen betrokkene zijn. In de tabel 1.1 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste belanghebbenden en hun belangen bij dit onderzoeksrapport.⁵

1.7. Onderzoeksstrategieën, bronnen en methoden

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zullen de deelvragen aan de hand van relevante bronnen en methoden worden beantwoord. De centrale vraag heeft het karakter van een 'mag-dat'-vraagstelling.⁶ Voor het onderzoek van het recht zal dan ook de relevante wet- en regelgeving worden geraadpleegd, alsmede literatuur die bruikbaar is om de wet waar nodig toe te lichten. Voor antwoorden op deelvragen die onderzoek naar de praktijk vergen, zal vooral gebruik worden gemaakt van kwalitatieve surveys in de vorm van interviews.⁷ Interne documenten die ter hand worden gesteld door de Unit Tunnelbeheer kunnen van pas komen bij zowel het onderzoek naar het recht, als bij het onderzoek naar de praktijk. Antwoorden op deelvragen worden geformuleerd aan de hand van het gebruik van bronnen⁸ en het toepassen van methoden volgens het handboek *Praktijkgericht juridisch onderzoek*.⁹ Tabel 1.2 geeft per deelvraag weer welke bronnen gebruikt, en welke methoden toegepast zullen worden om een antwoord op de deelvraag te kunnen geven. De vierde kolom van de tabel verantwoordt het gebruik van de bronnen en methoden.¹⁰

1.8. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder bij een verplichte tunnelsluiting uiteengezet. Hoofdstuk 3 bespreekt het juridisch kader van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van andere partijen die op basis van wet- en regelgeving betrokken zijn bij deze situatie. Welke knelpunten er in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en andere bij een tunnelsluiting betrokken partijen naar voren komt, wordt in hoofdstuk 4 behandeld. Hoe de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder zich verhouden tot die van andere partijen, wordt geduid in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 zal worden onderzocht of en welke verantwoordelijkheden, taken en/of bevoegdheden van de tunnelbeheerder overgedragen kunnen worden aan andere betrokken partijen. Deze mogelijke overdracht zal worden vastgelegd in een procesbeschrijving. In hoofdstuk 7 zal worden onderzocht of de procesbeschrijving bruikbaar wordt bevonden door crisisbeheersingspartners van Rijkswaterstaat en of het document aansluit op bestaande planvorming binnen de Unit Tunnelbeheer.

⁴ Van Schaaijk 2011, p. 48.

⁵ Zie bijlage 1.

⁶ Van Schaaijk 2011, p. 22.

⁷ Van Schaaijk 2011, p. 79 – 81.

⁸ Van Schaaijk 2011, p. 83 – 87.

⁹ Van Schaaijk 2011, p. 87 – 91.

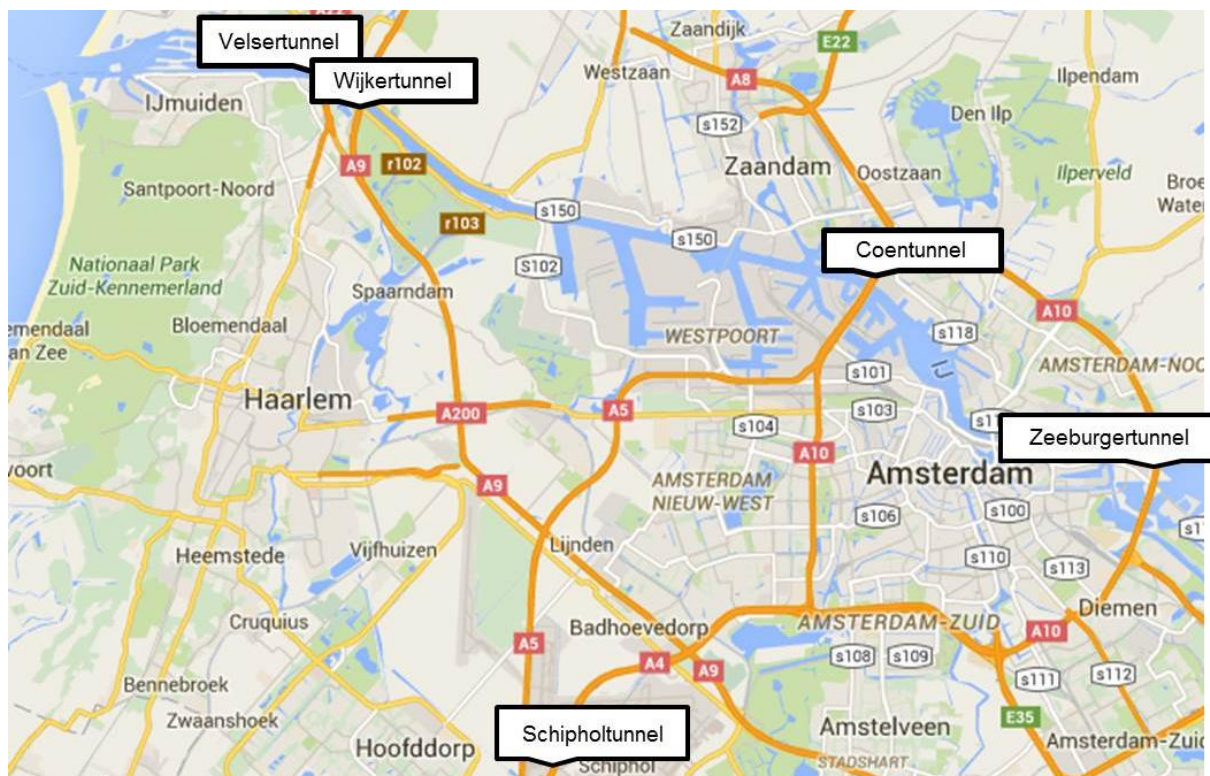
¹⁰ Zie bijlage 1.

2. Juridisch kader tunnelbeheerder bij een verplichte tunnelsluiting

Naar aanleiding van de twee ernstige ongelukken in Europese tunnels heeft het Europees Parlement aan het begin van dit millennium een richtlijn opgesteld waarin minimumeisen aan de veiligheid van tunnels in het Europese wegennet worden gesteld.¹¹ De inhoud van de richtlijn is uitgewerkt in de Warvw en in de bijbehorende Rarvw. De tunnelwetgeving kent aan diverse partijen verschillende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden toe. Zo ook aan de tunnelbeheerder. In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet wat de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder zijn bij een verplichte tunnelsluiting. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: de algemene verantwoordelijkheid van de tunnelbeheerder, de juridische grondslag om een tunnel te sluiten, de gevallen waarin een tunnel verplicht moet worden afgesloten en de plannen en procedures waarin de taken van de tunnelbeheerder vastgelegd zijn. Tot slot zullen de overige taken van de tunnelbeheerder kort worden besproken.

2.1. Juridische grondslag verantwoordelijkheid tunnelbeheerder

Art. 2 Warvw bepaalt dat de wet van toepassing is op tunnels langer dan 250 meter. In dit onderzoeksrapport worden met 'de tunnels' de tunnels in het Rijkswegennet in de regio West-Nederland Noord van 250 meter of langer bedoeld. Op grond van art. 5 lid 1 Warvw is er voor elke tunnel één tunnelbeheerder. De grondslag voor deze verantwoordelijkheid staat in art. 5 lid 2 Warvw. In de richtlijn wordt gesproken van de verantwoordelijkheid voor de exploitatie of het gebruik van een tunnel. Art. 5 lid 2 Warvw bepaalt tevens dat de beheerder van een weg waarin een tunnel ligt, ook tunnelbeheerder is. Omdat Rijkswaterstaat beheerder is van het Rijkswegennet, is Rijkswaterstaat ook tunnelbeheerder voor de tunnels die in het Rijkswegennet liggen. De directeur-generaal van Rijkswaterstaat heeft de



Afbeelding 2: tunnels in het Rijkswegennet in de regio West-Nederland Noord.

Bron: Google Maps.

wettelijke taak van tunnelbeheerder belegd op HID-niveau, wat wil zeggen dat de HID formeel gezien tunnelbeheerder is voor de tunnels in zijn regio. De tunnelbeheerder van

¹¹ Richtlijn 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (PbEU 2004, L 167/39)

Rijkswaterstaat West-Nederland Noord is daardoor verantwoordelijk voor het beheer van de Coentunnel, de Schipholtunnel, de Velsertunnel, de Wijkertunnel en de Zeeburgertunnel. De tunnelbeheerder kan zijn taken delegeren aan andere organisatielagen.¹²

2.2. Juridische grondslag voor een tunnelsluiting

Een wegbeheerder heeft op grond van art. 16 WVV de bevoegdheid om verkeerstekens te plaatsen. Verkeerstekens kunnen volgens art. 3 BABW jo. art. 4 BABW verboden inhouden, bijvoorbeeld een verbod om een weg in te rijden. Door het plaatsen van een verkeersteken kan Rijkswaterstaat als wegbeheerder een weg dus afsluiten. Een wegbeheerder stemt zijn handelen onder andere af op de veiligheid van de weg en de bescherming van weggebruikers en passagiers (art. 2 lid 1 sub a en b WVV). In dat kader kan het zijn dat een wegbeheerder moet besluiten om een weg of gedeelte daarvan af te sluiten. Kan Rijkswaterstaat als weg- en tunnelbeheerder de veiligheid van de weg in een tunnel niet garanderen, dan zal het de weg die door de tunnel loopt afsluiten door het plaatsen van verkeerstekens. Rijkswaterstaat is dus bevoegd om wegen die het beheert af te sluiten. Loopt een weg door een tunnel, dan zal de tunnel worden afgesloten. Een tunnelsluiting volgt dus uit de bevoegdheid om een weg af te sluiten.

2.3. Verplichte tunnelsluitingen

Artt. 1 t/m 5 bijlage 3 Rarvw schrijven voor dat een tunnel of tunnelbuis afgesloten moet worden bij bepaalde calamiteiten en incidenten in de tunnel. Art. 6 lid 3 en 4 Rarvw geeft aan welke voorvallen in tunnels in elk geval als calamiteiten of incidenten zijn. De bij wet genoemde calamiteiten en incidenten staan verwerkt in het calamiteitenbestrijdingsplan, dat de bij wet voorgeschreven voorvallen verder uitwerkt. Tabel 2.1 geeft de calamiteiten en incidenten uit de Rarvw weer, met de uitwerking hiervan in het calamiteitenbestrijdingsplan.¹³ Bij een calamiteit wordt de tunnel in beide richtingen gesloten. Bij een incident wordt, afhankelijk van de situatie, de tunnelbuis gedeeltelijk of geheel afgesloten. Naast calamiteiten en incidenten kunnen ook storingen in technische systemen in de tunnel zorgen voor een onveilige situatie. Is een storing van dien aard dat de veiligheid van een tunnel niet langer gegarandeerd kan worden, dan kan het zijn dat de tunnel gesloten moet worden. Het sluiten van een tunnel naar aanleiding van een technische storing kent geen expliciete grondslag de Warvw of in de Rarvw, maar gebeurt aan de hand van faaldefinities.¹⁴ De faaldefinities zijn afkomstig uit de Landelijke Tunnelstandaard en door de tunnelbeheerder van WNN aangepast voor de tunnels in de regio.¹⁵ De Landelijke Tunnelstandaard is in 2012 opgesteld door Rijkswaterstaat in samenwerking met diverse marktpartijen. De aanleiding voor het opstellen van de Tunnelstandaard was het gebrek aan duidelijkheid over veiligheidsnormen en veiligheidsvoorzieningen in tunnels. Dit had tot gevolg dat de bouw langer van tunnels duurde en daardoor meer ging kosten. De Tunnelstandaard is in de wet geïmplementeerd in art. 6a Warvw. Art. 6b Warvw bepaalt dat de tunnelbeheerder de standaard moet toepassen en schrijft ook voor wanneer de standaard toegepast moet worden. Art. 18 lid 3 Warvw is een overgangsbepaling die gevallen noemt waarin de standaard niet toegepast hoeft te worden. Zo moeten tunnels die voor de vaststelling van de Tunnelstandaard zijn gebouwd of ontworpen, wel aan de wettelijke veiligheidsnormen voldoen, maar volgens het overgangsrecht niet aan de Tunnelstandaard.¹⁶ Een laatste situatie waarin een tunnel wordt afgesloten voor het verkeer, doet zich voor wanneer de tunnel ter beschikking wordt gesteld aan het bevoegd gezag.¹⁷ Een bevoegd gezag is een bestuursorgaan dat op grond van wet- of regelgeving bevoegd is

¹² Leidraad tunnelbeheerorganisatie, Landelijke Tunnelstandaard, p. 16.

¹³ Zie bijlage 2.

¹⁴ Meer over de faaldefinities in paragraaf 2.4.

¹⁵ 'Landelijke Tunnelstandaard', Rijkswaterstaat.nl, www.rijkswaterstaat.nl (zoek op Landelijke Tunnelstandaard).

¹⁶ Zie bijlage 5.

¹⁷ Calamiteitenbestrijdingsplan deel II, p. 1; zie bijlage 15.

rechtshandelingen te verrichten of besluiten te nemen ten aanzien van een bepaalde zaak.¹⁸ Welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is, hangt af van welke wet er van toepassing is. In deze context wordt met bevoegd gezag de burgemeester bedoeld, die het bevoegd gezag is ten opzichte van de veiligheid van de omgeving van een tunnel.¹⁹ Wanneer hulpverleningsdiensten vrije doorgang door een tunnel nodig hebben of wanneer de omgeving van de tunnel geëvacueerd moet worden, kan een burgemeester de tunnel ter beschikking vragen.²⁰ In dat geval bepaalt het bevoegd gezag of en onder welke voorwaarden de tunnel gebruikt kan worden. Voorbeelden van deze situaties zijn een bommelding of terreurdreiging.

2.4. Plannen en procedures tunnelbeheerder

In de voorgaande paragrafen zijn enkele wettelijk verplichte plannen en bijbehorende procedures genoemd die de tunnelbeheerder en het tunnelpersoneel gebruiken bij een calamiteit of incident in een tunnel. De plannen zijn echter summier besproken. In deze paragraaf zullen de plannen en procedures uitgebreider worden besproken en worden aangevuld met plannen en procedures van de tunnelbeheerder die nog niet eerder zijn genoemd.

Tunnelveiligheidsplan

De aanleg of wijziging van een hoofdweg wordt bij tracébesluit vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu (art. 8 sub a en c Tw, jo. art. 9 lid 1 Tw). Wanneer een tunnel onderdeel gaat uitmaken van de weg, moet de tunnelbeheerder volgens art. 6c lid 1 en 2 Warvw voorafgaand aan het tracébesluit een tunnelveiligheidsplan opstellen. De risicoanalyse uit art. 6 lid 1 Warvw maakt hier onderdeel van uit (art. 2.6 sub a Mor). Het uitvoeren van een risicoanalyse is op grond van art. 6d lid 1 Warvw ook vereist wanneer wordt overwogen de constructie, de voorzieningen of het gebruik van een tunnel wezenlijk te wijzigen.

Bouwplan

Voor de bouwfase van de tunnel is een omgevingsvergunning vereist. Om deze reden moet er een bouwplan worden opgesteld (2.8 lid 1 Wabo jo. art. 4.4 Bor). Een omgevingsvergunning die de bouw van een tunnel mogelijk maakt, wordt niet verleend als uit het bouwplan niet blijkt dat aan de in de risicoanalyse gestelde veiligheidsnorm (art. 6 lid 1 Warvw) is voldaan (art. 2.1 lid 1 sub a Wabo jo. art. 2.10 lid 1 sub e Wabo).

Veiligheidsbeheerplan

Om een tunnel in gebruik te mogen nemen, is er volgens art. 8 lid 1 Warvw een openstellingsvergunning van het college van burgemeester en wethouders nodig. Voor het verkrijgen van een openstellingsvergunning moet de tunnelbeheerder een veiligheidsbeheerplan opstellen (art. 7 lid 1 Warvw). Een tunnel mag volgens art. 8b Warvw niet zonder of in afwijking van het veiligheidsbeheerplan in gebruik worden genomen. In het veiligheidsbeheerplan toont de tunnelbeheerder aan dat de tunnel zodanig zal worden gebruikt dat blijvend aan de veiligheidseisen wordt voldaan.²¹ Tijdens de gebruiksfase van een tunnel controleert het college van burgemeester en wethouders van een tunnelgemeente of het veiligheidsbeheerplan wordt nageleefd.²²

Calamiteitenbestrijdingsplan

Een onderdeel van het veiligheidsbeheerplan is het calamiteitenbestrijdingsplan. Het calamiteitenbestrijdingsplan beschrijft de processen voor het afhandelen van verschillende

¹⁸ Damen 2009, p. 156.

¹⁹ Zie bijlage 5.

²⁰ Calamiteitenbestrijdingsplan deel III, p. 14; zie bijlage 15.

²¹ Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2), p. 46.

²² Zie bijlage 7.

typen incidenten en calamiteiten in tunnels.²³ Naast instructies voor het personeel van Rijkswaterstaat over het uitvoeren van de hiervoor genoemde processen, bevat het plan volgens art. 6 lid 2 sub f Rarvw operationele afspraken tussen de tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten over de (gezamenlijke) inzet bij calamiteiten in tunnels.²⁴ De afhandelingsprocedures beschrijven een eenduidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen verschillende betrokken organisaties, evenals de communicatie tussen de partijen. Afhandelingsprocedures van Rijkswaterstaat sluiten aan op procedures van andere partijen.²⁵

Regionale Faaldefinities

In de faaldefinities worden definities gegeven van falen van de veiligheidsrelevante functies in de tunnelsystemen van Rijkswaterstaat. Naast deze definities bevatten de faaldefinities instructies over hoe het personeel van Rijkswaterstaat moet reageren als een functie in het tunnelsysteem faalt. Het niet of niet voldoende functioneren van een systeem heeft invloed op de veiligheid van een tunnel.²⁶ Afhankelijk van de ernst van de gevolgen voor de veiligheid in een tunnel, wordt er een categorie van herstellprioriteit aan een storing toegekend.

1	Acuut gevaar voor het verkeer en/of het tunnelsysteem wordt onbeheersbaar en/of grote kans op schade	Direct herstellen; tunnel(buis) afsluiten totdat herstel gereed is
2	Sterk verhoogd risico voor de weggebruiker in de normale verkeerssituatie en/of een calamiteitsituatie	Binnen 24 uur herstellen
3	Verhoogd risico voor de weggebruiker in de normale verkeerssituatie en/of een calamiteitsituatie	Binnen 7 dagen herstellen
4	Niet of nauwelijks verhoogd risico voor de weggebruiker	Uiterlijk herstellen tijdens de eerstvolgende reguliere onderhoudsperiode

Afbeelding 3: overzicht van herstellprioriteiten van storingen in technische tunnelinstallaties.

Bron: Regionale Faaldefinities Rijkswaterstaat West-Nederland Noord.

In beginsel moet de moet een tunnel waar zich een storing met herstellprioriteit 1 heeft voorgedaan direct worden afgesloten. De tunnel mag pas weer geopend worden als de storing is verholpen. Het kan zijn dat een technisch falen door het treffen van een beheersmaatregel een lagere herstellprioriteit krijgt. Hierdoor wordt de veiligheid van de een tunnel alsnog gewaarborgd en kan de tunnel open blijven voor de periode die geldt voor de lagere herstellprioriteit.

Faaldefinities	Gevolg falen	Herstellprioriteit RWS WNN	Herstellprioriteit volgens Standaard	Maatregelen waarmee falen voldoende kan worden gecompenseerd of waarmee het risico kan worden gereduceerd	Herstel prioriteit RWS WNN bij inzet beheersmaatregelen
Wegdek is niet meer geschikt voor veilig verkeer (b.v. door schade aan verharding of voegconstructies)	(Sterk) verhoogde kans op ongevallen en slachtoffers.	1	1	Snelheidsbeperking instellen op aangeven OVD en Wis (waarbij de beperking afhankelijk is van de schade aan het wegdek). Betreffende rijstrook(ken) afsluiten	3

Afbeelding 4: voorbeeld van een beheersmaatregel.

Bron: Regionale Faaldefinities Rijkswaterstaat West-Nederland Noord.

De Landelijke Faaldefinities zijn onderdeel van de Landelijke Tunnelstandaard en zijn richtinggevend van aard. Voor een specifieke tunnel kan het zijn dat de faaldefinities aangepast moeten worden. De tunnelbeheerder van WNN heeft de landelijke faaldefinities

²³ Zie bijlage 2, tabel 2.1.

²⁴ Calamiteitenbestrijdingsplan deel I, p.1; zie bijlage 14.

²⁵ Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2), p. 57-58.

²⁶ *Systeemontwerp*, Landelijke Tunnelstandaard, p. 240.

daarom aangepast aan de regiospecifieke mogelijkheden. De Regionale Faaldefinities zijn op maat gemaakte uitwerkingen van de Landelijke Faaldefinities.²⁷

2.5. Andere verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tunnelbeheerder

Met het beheer van een tunnel en het afsluiten van een tunnel in geval het geval van een calamiteit of incident, zijn in de vorige paragrafen reeds twee belangrijke wettelijke taken van de tunnelbeheerder besproken. Zowel de Warvw als de Rarvw kent de tunnelbeheerder echter meerdere verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden toe. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder.²⁸

3. Juridisch kader andere partijen in het bron- en effectbestrijdingsproces

Nu in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden wat het juridisch kader van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de tunnelbeheerder is, kan worden onderzocht welke andere partijen er betrokken zijn in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting en wat hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden hierbij zijn. Vervolgens worden de procedures en plannen waar deze partijen mee werken toegelicht. In overleg met de Unit tunnelbeheer is het beschrijven van het juridisch kader van partijen en hun verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden beperkt tot effecten op lokaal en regionaal niveau.

3.1. Andere partijen in het bron- en effectbestrijdingsproces

Om een duidelijk overzicht van betrokken partijen te kunnen maken, wordt in deze paragraaf een onderscheid gemaakt tussen partijen van Rijkswaterstaat en partijen die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de omgeving van een tunnel. De partijen ontleen hun betrokkenheid aan hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden of aan het feit dat zij genoemd staan in de plannen en procedures van de tunnelbeheerder uit paragraaf 2.4.

3.1.1. Partijen Rijkswaterstaat

Naast de organisatie van de tunnelbeheerder, is er vanuit Rijkswaterstaat nog een aantal partijen betrokken wanneer een tunnel wordt afgesloten als gevolg van een calamiteit, incident of storing.

De veiligheidsbeambte

Voor elke tunnel waarop de Warvw van toepassing is, is er volgens art. 5 lid 1 Warvw naast een tunnelbeheerder ook een veiligheidsbeambte. De veiligheidsbeambte wordt conform art. 5 lid 3 Warvw aangesteld door de tunnelbeheerder. Ter ondersteuning van de organisatie van de tunnelbeheerder coördineert de veiligheidsbeambte alle preventieve- en veiligheidsmaatregelen die nodig zijn om de veiligheid van tunnelgebruikers en tunnelpersoneel te verzekeren. Door de directeur-generaal van Rijkswaterstaat is er één veiligheidsbeambte benoemd voor alle wegtunnels waarop de Warvw van toepassing is. De veiligheidsbeambte wordt ondersteund door het Bureau Veiligheidsbeambte²⁹ en is volgens art. 5 lid 3 Warvw onafhankelijk in de uitvoering van zijn taak. Hoewel de veiligheidsbeambte geen operationele rol heeft bij rampenbestrijding of crisisbeheersing, kunnen zijn adviezen van belang zijn bij het voorkomen en bestrijding van effecten van een tunnelsluiting. Ten eerste is de veiligheidsbeambte betrokken bij het opstellen van het tunnelveiligheidsplan (art. 6c lid 1 Warvw), het bouwplan (art. 6 lid 4 Warvw), het veiligheidsbeheerplan (art. 7 lid 1 Warvw) en daarmee ook het calamiteitenbestrijdingsplan (art. 7 lid 1 Warvw jo. art. 6 lid 2 sub f Rarvw). De veiligheidsbeambte werkt volgens art. 7 Rarvw mee aan de afstemming tussen het calamiteitenbestrijdingsplan en de aanvalsplannen van de

²⁷ *Systeemontwerp*, Landelijke Tunnelstandaard, p. 242.

²⁸ Zie bijlage 2.

²⁹ 'Tunnelveiligheid', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl (zoek op *veiligheidsbeambte*).

hulpverleningsdiensten. Met betrekking tot de operationele calamiteitenbestrijding organiseert de veiligheidsbeambte in samenwerking met de tunnelbeheerder en hulpverleningsdiensten gemeenschappelijke oefeningen conform art. 9 Warvw jo. 11 lid 2 Rarvw. Op deze manier gaat de veiligheidsbeambte na of het bedieningspersoneel en de hulpverleningsdiensten voldoende geoefend zijn (art. 11 lid 1 Rarvw). Samen met de tunnelbeheerder en de hulpverleningsdiensten evalueert de veiligheidsbeambte de oefeningen (art. 11 lid 3 Rarvw). Nadat zich een significant voorval³⁰ in een tunnel heeft voorgedaan, werkt de veiligheidsbeambte volgens art. 10 lid 5 Rarvw mee aan de evaluatie van dit voorval. De rol van de veiligheidsbeambte acht ik in het kader van dit onderzoeksrapport voldoende besproken.

Tunnelpersoneel

Het tunnelpersoneel bestaat uit bedieningspersoneel en wegininspecteurs.

Bedieningspersoneel zorgt vanuit de regionale verkeerscentrale voor de bediening en bewaking van een tunnel. Op afstand voert het bedieningspersoneel feitelijke handelingen uit bij verkeersgeleiding en bij calamiteit- en incidentafhandeling, bijvoorbeeld het afsluiten van een tunnel. De wegininspecteurs van Rijkswaterstaat ondersteunen het bedieningspersoneel op locatie.³¹

Calamiteitenorganisatie Rijkswaterstaat

Voor het onderzoek naar de juridische en operationele aspecten van de calamiteitenorganisatie van RWS WNN, is adviseur crisisbeheersing Michiel Kramer geïnterviewd. In zijn functie geldt hij als een expert op het gebied van crisisbeheersing. De antwoorden die Michiel tijdens het interview gaf, zijn in verschillende paragrafen van dit onderzoeksrapport verwerkt.

Ten aanzien van crisissituaties is elk ministerie verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen op het eigen beleidsterrein. Lokale of regionale crises worden meestal opgevangen door gemeenten en veiligheidsregio's. Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu kan Rijkswaterstaat de verantwoordelijke autoriteiten te ondersteunen. Het verschaffen van expertise en adviezen zijn voorbeelden van ondersteuning die Rijkswaterstaat kan bieden. Crisisbeheersing vanuit Rijkswaterstaat is vooral gericht op het zo snel mogelijk hervatten van de doorstroming van het verkeer.³² De verantwoordelijkheid voor de crisisaanpak blijft liggen bij de autoriteiten die door Rijkswaterstaat worden gefaciliteerd. Wanneer de situatie hier om vraagt, kan Rijkswaterstaat een meer sturende rol in de crisisbeheersing op zich nemen.³³ Cruciaal bij het optreden van Rijkswaterstaat in een crisissituatie is dat het primaat van de burgemeester intact blijft. De burgemeester is eindverantwoordelijke ten aanzien van het optreden bij crises en rampen.³⁴ De rol van burgemeesters in crisissituaties zal in paragraaf 3.1.2 uitgebreider worden besproken.

Als tunnelbeheerder moet Rijkswaterstaat voorbereid zijn op het bestrijden van calamiteiten in tunnels. Bij een (dreigende) calamiteit of ramp treedt de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat in werking zoals staat beschreven in het calamiteitenplan. Het calamiteitenplan, waar in paragraaf 3.3.1 meer over verteld zal worden, beschrijft dat de operationele calamiteitenorganisatie op regionaal niveau bestaat uit drie teams: het bestrijdingsteam, het actiecentrum en het regionaal crisisteam. Welke teams er worden ingezet, is situatie-afhankelijk. Het bestrijdingsteam van Rijkswaterstaat is werkzaam op operationeel niveau en bestaat uit een wegininspecteur,³⁵ een officier van dienst en eventueel

³⁰ Leidraad incidentregistratie en -evaluatie, Landelijke Tunnelstandaard, p. 7.

³¹ Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2), p.4.

³² Zie bijlage 6.

³³ Nationaal handboek crisisbesluitvorming, intranet Rijkswaterstaat.

³⁴ Muller e.a. 2014, p. 22-23.

³⁵ Een wegininspecteur kan onderdeel uitmaken van zowel het tunnelpersoneel, als van de calamiteitenorganisatie.

een aannemer.³⁶ Het bestrijdingsteam kan werkzaam zijn in elke coördinatiefase.³⁷ Wanneer er daadwerkelijk een melding van een crisissituatie binnenkomt, treedt het operationele niveau in werking. Onder het operationeel niveau valt tevens de nazorgfase.³⁸ In fase 0 wordt het bestrijdingsteam gecoördineerd door de Coördinator Plaats Incident Rijkswaterstaat (CPI-RWS) en vanaf coördinatiefase 1, waar de behoefte voor multidisciplinaire samenwerking ontstaat, door de Officier van dienst Rijkswaterstaat (hierna: OVD-RWS). De OVD-RWS is het aanspreekpunt namens Rijkswaterstaat en vertegenwoordigt Rijkswaterstaat in het commando plaats incident (hierna: CoPi). Het CoPi wordt ingericht vanuit de hulpverleningsdiensten en is op grond van art. 2.1.2 Bvr belast met de operationele leiding bij een calamiteit of incident. In het CoPi komen officieren van verschillende diensten bijeen om hun werkwijzen op elkaar af te stemmen. Wanneer het bestrijdingsteam gezien de ernst of aard van de situatie behoefte heeft aan ondersteuning, kan de OVD-RWS een actiecentrum in laten richten. De invulling van het actiecentrum is afhankelijk van de calamiteit en de aard van de situatie. Het actiecentrum kan ondersteuning bieden met onder andere (technische) adviezen of de inzet van mankracht en middelen. Het actiecentrum is werkzaam op operationeel en tactisch niveau. Het tactisch niveau richt zich vooral op preparatie. Acties die de situatie op termijn zal vereisen, worden op het tactisch niveau voorbereid. Ook worden de noodzakelijke acties uitgevoerd om tot een parate calamiteitenorganisatie te komen.³⁹ Vanaf coördinatiefase 2 komt het regionaal crisisteam in actie, dat zich primair bezighoudt met de effectbestrijding van een calamiteit. Het regionaal crisisteam wordt aangestuurd door een directeur of manager, die afhankelijk van de situatie een team om zich heen formeert.⁴⁰ Het regionaal crisisteam is werkzaam op tactisch en strategisch niveau. In het strategische deel wordt het proces van calamiteitenbestrijding gericht.⁴¹ De werkzaamheden die het regionaal crisisteam hierbij uitvoert, zijn bijvoorbeeld het opstellen van scenario's, contact leggen met gemeenten en het voorbereiden van communicatie.⁴²

3.1.2. Crisisbeheersingspartners Rijkswaterstaat

Nadelige effecten van een verplichte tunnelsluiting kunnen verder reiken dan de tunnel en de omliggende Rijkswegen en kunnen van dien aard zijn dat er een crisissituatie in de omgeving van de tunnel ontstaat of dreigt te ontstaan. Wanneer de veiligheid van de omgeving in het geding komt of dreigt te komen, raken andere partijen betrokken vanwege hun wettelijke verantwoordelijkheden taken en bevoegdheden met betrekking tot de veiligheid van de omgeving.

Rol burgemeester in het kader van openbare orde en veiligheid

De burgemeester van een tunnelgemeente is een belangrijke, zo niet de belangrijkste betrokkene als het gaat om de veiligheid van de omgeving van de tunnel. Met betrekking tot een crisissituatie in de omgeving van een tunnel, ontleent de burgemeester zijn betrokkenheid aan zijn rol als handhaver van de openbare orde en openbare veiligheid in zijn gemeente.

Hoewel de termen openbare orde en openbare veiligheid vaak naast en door elkaar worden gebruikt, verschillen de begrippen wezenlijk van elkaar. De term openbare orde heeft in de Nederlandse wetgeving geen eenduidige betekenis, maar kan het best worden omschreven als een normale gang van zaken en de feitelijke rust in de openbare ruimte.⁴³ Bij openbare

³⁶ Zie bijlage 6.

³⁷ De coördinatiefasen worden nader toegelicht in paragraaf 3.3.3.

³⁸ Intranet Rijkswaterstaat.

³⁹ Intranet Rijkswaterstaat.

⁴⁰ Calamiteitenplan, p. 36-44; zie bijlage 15; zie ook bijlage 6.

⁴¹ Intranet Rijkswaterstaat.

⁴² Zie bijlage 6.

⁴³ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015, p. 14-15.

veiligheid gaat het erom een bepaalde feitelijke situatie te waarborgen. De verkeersveiligheid is een van de aspecten waar de openbare veiligheid betrekking op heeft.⁴⁴

Art. 172 lid 1 Gemw belast een burgemeester met de handhaving van de openbare orde. Dat de burgemeester ook verantwoordelijk is voor de openbare veiligheid in zijn gemeente, staat niet in de wet vastgelegd, maar het wordt alom aanvaard dat de burgemeester primair verantwoordelijk is voor het lokale veiligheidsbeleid in zijn gemeente en de regie daarop.⁴⁵

De burgemeester is verantwoordelijk voor zowel de openbare orde als voor de openbare veiligheid in zijn gemeente. Om die reden is de burgemeester van een tunnelgemeente verantwoordelijk voor de veiligheid van de omgeving van de tunnel. Een burgemeester wordt ook wel het bevoegd gezag ten opzichte van de openbare orde en veiligheid genoemd.⁴⁶

College van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders van een tunnelgemeente is volgens art. 1 sub c Warvw het bevoegd gezag in de Warvw en de Rarvw. Deze rol houdt in dat het college vergunningen verleent en toezichthouder is.⁴⁷ Het college is tevens een belangrijke partij in het veiligheidsbeleid van een tunnel vanwege de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die het vanuit de Wvr krijgt toegekend.

Hulpverleningsdiensten

De hulpverleningsdiensten zijn volgens art. 1 sub d Warvw de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR). De hulpverleningsdiensten staan bij de bestrijding van rampen op grond van art. 5 Wvr onder gezag van de burgemeester. Het gezag van de burgemeester over de politie en brandweer blijkt tevens uit art. 11 Polw 2012⁴⁸ en art. 4 Wvr. In de praktijk heeft de brandweer de leiding tijdens de operationele bestrijding van rampen en crises.⁴⁹ De politie is volgens art. 25 lid 1 sub a Polw 2012 georganiseerd in regionale korpsen. De brandweer en GHOR zijn georganiseerd in veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio's en rampenbestrijding en crisisbeheersing

Veiligheidsregio's zijn openbare lichamen die op grond van art. 9 Wvr door de colleges van burgemeester en wethouders van de tot een regio behorende gemeenten worden ingesteld.⁵⁰ Door het instellen van een veiligheidsregio worden de brandweertzorg, de geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau georganiseerd. De aanhef van de Wvr geeft een doelmatige en slagvaardige hulpverlening als reden voor de regionale integratie van brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De veiligheidsregio's die relevant zijn binnen de kaders van dit onderzoeksrapport, zijn de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland. De tunnels in de regio West-Nederland Noord vallen geografisch gezien in deze veiligheidsregio's. Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat volgens art. 11 lid 1 Wvr uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Art. 11 lid 2 bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij koninklijk besluit wordt aangewezen. Doorgaans wordt de burgemeester van de grootste gemeente in de veiligheidsregio aangewezen als voorzitter.⁵¹ De voorzitter van de veiligheidsregio Kennemerland is burgemeester Schneiders van

⁴⁴ Hennekens 2013, p. 9.

⁴⁵ Aldus de nota *Burgemeester en veiligheid*, april 2009.

⁴⁶ Zie bijlage 5.

⁴⁷ Zie bijlage 7.

⁴⁸ De Politiewet 2012 zelf geeft geen afkorting, in Hennekens 2012 wordt de afkorting Polw 2013 gebruikt.

⁴⁹ Zie bijlage 5.

⁵⁰ Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert de volgende definitie voor openbaar lichaam: de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijk instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.

⁵¹ Muller e.a. 2014, p. 13.

Haarlem.⁵² Voor de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is burgemeester Van der Laan van Amsterdam aangewezen als voorzitter.⁵³ Op grond van art. 39 Wvr neemt de voorzitter van de veiligheidsregio bij bovenlokale rampen of crises enkele kernbevoegdheden op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing van een burgemeester over.⁵⁴ Feitelijk en formeel neemt de ene burgemeester bevoegdheden van de andere burgemeester over.⁵⁵ Net als de termen openbare orde en openbare veiligheid, worden de begrippen rampenbestrijding en crisisbeheersing in veel documenten van Rijkswaterstaat naast en door elkaar gebruikt. Om beide begrippen van elkaar te kunnen onderscheiden, dient eerst het verschil tussen een ramp en een crisis duidelijk te zijn. Een ramp wordt door art. 1 Wvr omschreven als een gebeurtenis waarvan de bestrijding direct is vereist door een gecoördineerde inzet van politie, brandweer en GHOR.⁵⁶ In hetzelfde artikel wordt een crisis geduid als een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. Een ramp kan een crisis tot gevolg hebben wanneer de ramp een bedreiging voor de samenleving vormt.⁵⁷ Een calamiteit in een tunnel is een voorbeeld van een ‘klassieke’ ramp.⁵⁸ Omdat een tunnelsluiting nadelige effecten kan hebben voor de omgeving, is het niet uit te sluiten dat een deel van de samenleving hierdoor geraakt wordt en er als gevolg van de sluiting een crisissituatie ontstaat. Het begrip rampenbestrijding wordt in art. 1 Wvr gedefinieerd als het geheel aan maatregelen en voorzieningen dat het gemeentebestuur treft ter voorkoming van een ramp of ter beperking van de gevolgen van een ramp. Crisisbeheersing is volgens art. 1 Wvr het geheel aan maatregelen en voorzieningen dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde. De bovenstaande definities geven aan dat ook gemeenten een rol spelen in rampenbestrijding en crisisbeheersing. In paragraaf 3.2.2 volgt meer over taken en bevoegdheden die organen van de gemeente hebben bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Heeft een calamiteit in een tunnel een crisissituatie tot gevolg, waarvan de effecten meer dan alleen een gemeente treffen, dan zullen de effecten van de betreffende crisissituatie op regionaal niveau moeten worden bestreden.

3.2. *Wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen*

Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden welke partijen van Rijkswaterstaat en andere crisisbeheersingsorganisaties betrokken zijn bij de effectenbestrijding van een verplichte tunnelsluiting. In deze paragraaf zullen de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de betrokken partijen uiteen worden gezet. Hierbij zullen in deze paragraaf enkel de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden besproken worden die relevant zijn in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting op lokaal en regionaal niveau. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op landelijk niveau zullen niet worden besproken omdat het niet aannemelijk is dat een tunnelcalamiteit effecten zal hebben van meer dan regionale betekenis.

3.2.1. *Juridisch kader partijen Rijkswaterstaat*

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tunnelpersoneel

Het tunnelpersoneel heeft taken op het gebied van verkeersmanagement en calamiteit- en incidentafhandeling.⁵⁹ De tunnelwetgeving kent taken en bevoegdheden toe aan de tunneloperator, binnen Rijkswaterstaat ook wel aangeduid als wegverkeersleider.⁶⁰ De

⁵² www.vrk.nl/bestuur/samenstelling.aspx.

⁵³ www.amsterdam.nl/veiligheidsregio/organisatie/bestuur.

⁵⁴ Welke verantwoordelijkheden, taken of bevoegdheden overgenomen kunnen worden, wordt behandeld in hoofdstuk 6.

⁵⁵ Muller e.a. 2014, p. 14.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 54 (MvT).

⁵⁷ Zanders 2012, p. 23-27.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 54 (MvT).

⁵⁹ *Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2)*, p. 4.

⁶⁰ *Operationele tunnelbeheerprocessen*, Landelijke Tunnelstandaard, p. 40.

wegverkeersleider behoort tot het bedieningspersoneel van een tunnel,⁶¹ waardoor hij deel uitmaakt van het tunnelpersoneel.⁶² De wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de wegverkeersleiders en weginspecteurs staan in tabel 3.1 opgenomen.⁶³

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden calamiteitenorganisatie

Het optreden van de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat is volgens Michiel Kramer vooral op de tunnelbeheertaak gebaseerd.⁶⁴ Ook juridisch adviseur Nelleke Groen ziet de bestrijding van tunnelcalamiteiten als een verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder. De wettelijke grondslag om op te treden bij tunnelcalamiteiten moet daarom voornamelijk gezocht worden in art. 5 lid 2 Warvw aangevuld met bepalingen uit de Rarvw.⁶⁵ Naast deze grondslag kan een andere wettelijke grondslag voor calamiteitenbestrijding en crisisbeheersing worden afgeleid uit de Wtw. Een tunnel valt binnen de definitie van een waterstaatswerk in de zin van art. 1 WBR. De beheerder van een waterstaatswerk heeft volgens art. 5:30 lid 1 Wtw de bevoegdheid om in geval van gevaar, zolang de daardoor ontstane situatie dit noodzakelijk maakt, de maatregelen te treffen die hij nodig acht. Indien nodig worden er maatregelen getroffen in strijd met wettelijke voorschriften. Rijkswaterstaat heeft daarom een vergaande bevoegdheid om op te treden tijdens crisissituaties als gevolg van een tunnelsluiting.⁶⁶ Rijkswaterstaat heeft geen andere specifieke wettelijke taken en bevoegdheden op het gebied van crisisbeheersing.⁶⁷

3.2.2. Juridisch kader crisisbeheersingspartners

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden burgemeesters in noodsituaties

De kern van het bevoegdhedenpakket dat een burgemeester voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid heeft, ligt in art. 172 tot en met 176a Gemw.⁶⁸ De artikelen kennen een burgemeester zowel 'gewone' bevoegdheden als noodbevoegdheden toe. De gewone bevoegdheid die binnen de kaders van dit onderzoeksrapport naar mijn mening het meest relevant is, is de lichte bevelsbevoegdheid uit art. 172 lid 3 Gemw. Op grond van deze bevoegdheid kan een burgemeester bevelen geven om de openbare orde te handhaven. In noodsituaties kent de Gemw de burgemeester twee uitzonderlijke bevoegdheden toe: de noodbevelsbevoegdheid in art. 175 Gemw en de noodverorderingsbevoegdheid in art. 176 Gemw.⁶⁹ Dit zijn de noodbevoegdheden van een burgemeester. De kern van het gemeentelijk noodrecht is dat wordt afgeweken van het normale bevoegdhedenpatroon, waardoor een burgemeester verdergaande bevoegdheden mag uitoefenen dan in normale omstandigheden toegestaan zou zijn.⁷⁰ Art. 175 lid 1 Gemw bevat het noodbevel en bepaalt dat de burgemeester in het geval van ernstige wanordelijkheden of rampen alle bevelen kan geven die hij nodig acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Een noodbevel is een concrete beslissing die gericht is op een of meerdere specifiek omschreven personen. Vaak gaat het om ad hoc bevelen met een onmiddellijke werking. Het noodbevel is qua duur relatief kort; de politie moet immers kunnen controleren of een persoon aan het bevel voldoet.⁷¹ Naast het geven van noodbevelen, kan de burgemeester bij rampen of crises ook een noodverordening vaststellen. Een noodverordening in de zin van art. 176 Gemw is een algemeen verbindend voorschrift dat gericht is op een abstracte groep

⁶¹ Calamiteitenbestrijdingsplan deel III, p. 1; zie bijlage 14.

⁶² Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2), p. 4.

⁶³ Zie bijlage 3.

⁶⁴ Zie bijlage 6.

⁶⁵ Zie bijlage 5.

⁶⁶ Muller e.a. 2014, p. 22.

⁶⁷ Zie bijlage 6.

⁶⁸ Engberts & Cornelissen 2010, p. 75.

⁶⁹ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder, p. 109.

⁷⁰ Muller e.a. 2014, p. 267-268.

⁷¹ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder, p. 112.

mensen. De noodverordening geldt voor een ieder en is qua tijdsduur onbepaald.⁷² De Wvr kent een burgemeester nog een aantal verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden toe met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing. Art. 5 Wvr bepaalt dat de burgemeester het opperbevel heeft over de bestrijding van rampen en crises in zijn gemeente.⁷³ Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel. In de Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels wordt de coördinerende rol van de burgemeester onderschreven, specifiek voor ongevallen in tunnels.⁷⁴ Naast het in paragraaf 3.1.2 beschreven gezag over de politie en brandweer, heeft een burgemeester op grond van art. 6 Wvr de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de Regionale Ambulancevoorziening, dat een onderdeel is van de GHOR. Op grond van art. 7 lid 1 en 2 Wvr is een burgemeester verantwoordelijk voor de informatievoorziening richting de bevolking en degenen die betrokken zijn in het crisisbeheersingsproces.

Taken en bevoegdheden college van burgemeester en wethouders

Het college is belast met vergunningverlening (art. 8 Warvw) en houdt toezicht op naleving van de tunnelwet (art. 11 lid 1 Warvw) en het veiligheidsbeheerplan.⁷⁵ Ten aanzien van crisissituaties is het college volgens art. 2 Wvr belast met de organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het college heeft hierbij een coördinerende en regisserende rol. De burgemeester heeft door zijn specifieke openbare ordebevoegdheden een grote bestuurskracht en kan daardoor snel, effectief en zichtbaar optreden.⁷⁶

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden hulpverleningsdiensten

Tijdens een crisissituatie staan de hulpverleningsdiensten onder gezag van de burgemeester, zoals werd uitgelegd in paragraaf 3.1.2. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de verschillende hulpverleningsdiensten bij rampenbestrijding en crisisbeheersing staan in tabel 3.2 verwerkt.⁷⁷

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden veiligheidsregio's

De taken en bevoegdheden die de brandweer en de GHOR als onderdeel van de veiligheidsregio uit de Wvr ontleen, zijn in bovenstaande alinea in combinatie met tabel 3.2 aan bod gekomen. In deze paragraaf zullen daarom de wettelijke taken en bevoegdheden van het bestuur en de voorzitter van de veiligheidsregio worden besproken. Doordat een veiligheidsregio conform art. 9 Wvr wordt ingesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten in de regio, dragen zij volgens art. 10 Wvr taken en bevoegdheden over die vanaf dat moment aan het bestuur van de veiligheidsregio toebehoren. De wettelijke taken en bevoegdheden die het bestuur van de veiligheidsregio heeft, staan in art. 10 Wvr als volgt omschreven:

- a. Inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. Adviseren van het bevoegd gezag over de risico's van branden, rampen en crises;
- c. Adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak bedoeld in art. 3 lid 1 Wvr: de brandweertzorg;
- d. Voorbereiden op bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- e. Instellen en in stand houden brandweer;
- f. Instellen en in stand houden GHOR;
- g. Voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. Aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;

⁷² Hennekens 2013, p. 83.

⁷³ Zanders 2012, p. 72.

⁷⁴ Leidraad veiligheidsdocumentatie voor wegtunnels (Rarvw bijlage 2), p. 5.

⁷⁵ Zie bijlage 7.

⁷⁶ Aldus de nota *Burgemeester en veiligheid*, april 2009.

⁷⁷ Zie bijlage 3.

- i. Inrichten en in stand houden van informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en andere diensten die zijn betrokken in de onder d, e, f en g genoemde taken.

Ter vervulling van taken die het bestuur van de veiligheidsregio van de colleges krijgt overgedragen, stelt het bestuur een beleidsplan (art. 13 Wvr), een risicoprofiel van de regio (art. 15 lid 3) en een regionaal crisisplan (art. 16 lid 1) vast.⁷⁸ Art. 17 lid 1 Wvr bepaalt dat het bestuur tevens rampenbestrijdingsplannen opstelt voor bepaalde categorieën inrichtingen, rampen en luchtvaartterreinen.⁷⁹ De uniforme informatie- en communicatievoorziening die de veiligheidsregio's volgens art. 22 Wvr gezamenlijk in dienen te richten, is een belangrijk instrument bij het uitvoeren van hun taken. Op operationeel gebied zorgt het bestuur van de veiligheidsregio volgens art. 2.1.1 Bvr voor de inrichting van de hoofdstructuur van rampenbestrijding of crisisbeheersing. De hoofdstructuur bestaat uit een meldkamer, een CoPi, een team bevolkingszorg, een regionaal operationeel team en een gemeentelijk of regionaal beleidsteam. Welk team er moet worden ingericht, hangt af van de GRIP-oposchaling, waar in paragraaf 3.3.3 meer over zal worden verteld. In het geval van rampen en crises met een meer dan plaatselijke betekenis, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio de in art. 39 lid 1 Wvr genoemde taken en bevoegdheden over. Op verzoek van Rijkswaterstaat is in bijlage 9 een schematisch overzicht gemaakt van alle verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partijen die betrokken zijn bij het mogelijke crisisbeheersingsproces naar aanleiding van een verplichte tunnelsluiting en welke rol de partijen innemen bij het uitvoeren van het voorschrift. De tabel is gemaakt aan de hand van de RASCI-methode. Wat de RASCI-methode inhoudt en welke rollen er zijn, staat beschreven in bijlage 11.

3.3. *Plannen en procedures bij crisisbeheersingspartijen*

In de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden welke partijen op grond van hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden betrokken zijn tijdens een mogelijke crisissituatie als gevolg van een tunnelsluiting. Elke partij heeft zijn wettelijke taken en bevoegdheden geïmplementeerd in plannen en procedures.

3.3.1. *Plannen en procedures RWS WNN*

Het *calamiteitenbestrijdingsplan* is het plan dat de tunnelbeheerder van toepassing heeft verklaard voor het bestrijden van tunnelcalamiteiten en –incidenten.⁸⁰ In de inleiding van het plan staat dat het samenhang heeft met plannen binnen Rijkswaterstaat en plannen die worden gebruikt door andere crisisbeheersingspartijen. In het vervolg van dit onderzoeksrapport zullen enkel de plannen worden genoemd die in het calamiteitenbestrijdingsplan als samenhangend worden betiteld.⁸¹ De 'overige inzetprocedures en werkinstructies hulpverleningsdiensten' zullen buiten beschouwing worden gelaten.

Het *calamiteitenplan* is het plan binnen de organisatie van Rijkswaterstaat waar het calamiteitenbestrijdingsplan een sterke samenhang mee heeft. Het calamiteitenplan beschrijft de calamiteitenorganisatie van RWS WNN. Dit is een organisatie van RWS WNN zelf die wordt ingezet bij crises en calamiteiten. Wanneer zich een calamiteit in een tunnel in de regio voordoet, zal de calamiteitenorganisatie van RWS WNN worden ingezet om deze te bestrijden in de gevallen waarin het calamiteitenbestrijdingsplan ontoereikend is. De calamiteitenscenario's die staan genoemd in het calamiteitenbestrijdingsplan zijn operationele uitwerkingen van het calamiteitenplan, dat enkel spreekt van ongevallen en stroomuitval in tunnels, waardoor beide plannen een sterke samenhang hebben.

⁷⁸ Meer over het regionale crisisplan in paragraaf 3.3.

⁷⁹ Zoals genoemd staat in hoofdstuk 6 van het Bvr.

⁸⁰ Zie paragraaf 2.4.

⁸¹ Calamiteitenbestrijdingsplan deel I, p. 2; zie bijlage 14.

3.3.2. *Plannen en procedures crisisbeheersingspartners*

Het calamiteitenbestrijdingsplan heeft ook samenhang met plannen die vanuit de veiligheidsregio's zijn opgesteld. Voorbeelden daarvan zijn de *regionale crisisplannen*. Dit plan is op grond van art. 16 Wvr verplicht en wordt opgesteld door de veiligheidsregio's. De tunnels in de regio West-Nederland Noord liggen zoals reeds uiteen is gezet in de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland. De crisisplannen van deze twee veiligheidsregio's hebben dan ook samenhang met het calamiteitenbestrijdingsplan.

Het calamiteitenbestrijdingsplan spreekt ook van samenhang met *rampenbestrijdingsplannen*. Art. 17 lid 1 Wvr stelt vast dat er voor bepaalde categorieën inrichtingen, categorieën rampen en luchtvaartterreinen rampenbestrijdingsplannen opgesteld moeten worden. In dat kader heeft de veiligheidsregio Kennemerland het *rampenbestrijdingsplan Tata Steel-site* en het *rampenbestrijdingsplan Schiphol* opgesteld. Het rampenbestrijdingsplan voor Tata Steel is opgesteld op grond van art. 6.1.1. Bvr, het rampenbestrijdingsplan Schiphol op grond art. 6.2.1 Bvr. Eveneens heeft het calamiteitenbestrijdingsplan samenhang met het *incidentenbestrijdingsplan Noordzeekanaal*, omdat de Velsertunnel, de Wijkertunnel en de Coentunnel onder dit kanaal door lopen. De brandweer werkt met *aanvalsplannen* en *bereikbaarheidskaarten* voor calamiteiten en incidenten in tunnels. De aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten zijn afgestemd met de organisatie van de tunnelbeheerder. In tabel 3.3 staat een overzicht van de plannen genoemd, met daarbij gegevens over welke partij de procedures uit deze plannen hanteren.⁸²

3.3.3. *GRIP en coördinatiefasen RWS*

Niet voor alle voorvallen in tunnels hoeven crisisorganisaties over te gaan tot actie. Dit is afhankelijk van de ernst van de situatie. De overheid hanteert daarom de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP). Naarmate een situatie verergert en escaleert tot een ramp of crisis, zullen de partijen die belast zijn met rampenbestrijding en crisisbeheersing meer en ingrijpendere activiteiten moeten ondernemen om de situatie te beheersen.⁸³ Parallel met een situatie die verergert, loopt de opschaling naar hogere GRIP-fasen. Elke GRIP-fase heeft zijn eigen kenmerken en betrokken teams die vanuit het de hulpverleningsdiensten werkzaam zijn. In het regionale crisisplan van de veiligheidsregio Kennemerland staan de GRIP-fasen als volgt omschreven.

Grip 0: normale dagelijkse werkwijze (van hulpverleningsdiensten);

Grip 1: behoefte aan multidisciplinaire coördinatie ter plaatse van het incident. Het commando plaats incident (CoPi: art. 2.1.2 Bvr) wordt opgestart;

Grip 2: behoefte aan multidisciplinaire coördinatie ruimer dan alleen op de plaats van het incident of ter voorbereiding op een mogelijk incident. Om deze reden wordt het regionaal operationeel team (ROT: art. 2.1.4 Bvr) ingesteld;

Grip 3: behoefte aan multidisciplinaire coördinatie in de omstandigheid dat bestuurlijke opgaven voor de burgemeester vragen om ondersteuning van het gemeentelijk beleidsteam (GBT: art. 2.1.5 Bvr).⁸⁴

Gripniveau 4 en hoger betreffen crisissituaties met een meer dan regionale betekenis en zullen daarom niet verder besproken worden.

In het regionale crisisplan van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland staan de GRIP-fasen inhoudelijk niet anders beschreven dan in het crisisplan van de veiligheidsregio Kennemerland.⁸⁵ De criteria om op te schalen worden door de hulpverleningsdiensten bepaald. Binnen de calamiteitenorganisatie van RWS WNN gelden andere criteria om op te schalen. Een voorbeeld van een criterium om op te schalen, is het aantal kilometer file dat ontstaat naar aanleiding van een calamiteit. Rijkswaterstaat heeft om deze reden haar eigen coördinatiefasen. Deze fasen zijn niet gekoppeld aan de GRIP-fasen, maar lopen min of

⁸² Zie bijlage 3.

⁸³ Zanders 2012, p. 98-99.

⁸⁴ Crisisbestrijdingsplan veiligheidsregio Kennemerland 2015, p. 29.

⁸⁵ Regionaal crisisplan veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 2012-2016, p. 11.

meer parallel met de opschaling van de hulpverleningsdiensten. De fasen hoeven echter niet gelijk te lopen, maar bij een hogere GRIP-fase zal de operationele inzet van Rijkswaterstaat wel groter zijn.⁸⁶ In tabel 3.4 staat de relatie tussen de GRIP-fasen en coördinatiefasen van RWS WNN weergegeven. Ook staat genoemd welke eenheden vanuit het de hulpverleningsdiensten werkzaam zijn en welke teams door Rijkswaterstaat worden ingezet.

4. Knelpunten in het huidige bron- en effectbestrijdingsproces

Omdat partijen bij in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting samen moeten werken, zijn de verschillende plannen en procedures op elkaar afgestemd. Toch komen er bij de uitvoering van verschillende plannen en procedures knelpunten naar voren in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en andere crisisbeheersingspartijen. Om te kunnen duiden welke knelpunten er naar voren komen, is aan verschillende personen van Rijkswaterstaat en ambtenaren van betrokken gemeenten gevraagd welke knelpunten zij ervaren in de onderlinge samenwerking. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt tussen knelpunten in de afstemming voorafgaand aan het bron- en effectbestrijdingsproces en knelpunten die in de praktijk naar voren komen in het proces zelf.

4.1. Knelpunten afstemming

Volgens mevrouw Groen ligt er op juridisch vlak er een risico in de overlap die sommige taken en bevoegdheden van verschillende partijen met elkaar hebben. Het kan daardoor onduidelijk zijn wie wat doet of mag doen in het bron- en effectbestrijdingsproces.⁸⁷ Een ander knelpunt in de afstemming van het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting, werd genoemd door Larissa Zijm van de gemeente Haarlemmermeer. Het maken van goede afspraken is volgens haar van groot belang. Er zouden knelpunten kunnen ontstaan wanneer Rijkswaterstaat en de gemeenten verschillende belangen hebben in het proces. Vooralsnog worden de verkeersdoorstroom en de veiligheid als gemeenschappelijke belangen ervaren. De gemeente Haarlemmermeer en Rijkswaterstaat worden gezien als professionele diensten die goed met elkaar samenwerken.⁸⁸

4.2. Knelpunten in de praktijk

Bij tunnelcalamiteiten komt volgens mevrouw Groen aan het licht dat communicatie tussen verschillende partijen lastig is of te laat wordt opgestart. Een ander knelpunt in de communicatie is dat de hulpverleningsdiensten Rijkswaterstaat niet altijd voldoende informeren. Het is van belang dat hulpverleningsdiensten richting Rijkswaterstaat communiceren hoe zij een bepaalde calamiteit afhandelen, zodat Rijkswaterstaat hier rekening mee kan houden, bijvoorbeeld op het gebied van verkeersmanagement. Het kan zijn dat Rijkswaterstaat op dat gebied beslissingen neemt die het met andere kennis niet of op een andere manier had genomen.⁸⁹

Ook aan Michiel Kramer is gevraagd welke knelpunten hij ziet in de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en zijn crisisbeheersingspartners. Als adviseur crisisbeheersing is hij over het algemeen te spreken over de samenwerking met andere partijen. Evenals mevrouw Groen, ziet Michiel Kramer voornamelijk knelpunten op het gebied van communicatie. Het komt bij calamiteitenbestrijding en crisisbeheersing voor dat partijen slecht worden geïnformeerd. Wanneer een partij niet of niet voldoende wordt geïnformeerd, kan dat tot gevolg hebben dat teams die betrokken zijn bij crisisbeheersing te laat worden opgestart. Als de communicatie niet goed verloopt, heeft dit gevolgen voor de latere afstemming tussen partijen van Rijkswaterstaat en andere crisisbeheersingspartijen. Volgens Michiel Kramer valt of staat crisisbeheersing bij een goede communicatie. Wanneer deze niet juist verloopt, zal dit een sneeuwbaaleffect tot gevolg hebben dat tijdens het gehele proces gevoeld zal worden.⁹⁰

⁸⁶ Zie bijlage 6.

⁸⁷ In paragraaf 5.4 wordt nader ingegaan op de overlap van taken en bevoegdheden van verschillende partijen.

⁸⁸ Zie bijlage 8.

⁸⁹ Zie bijlage 5.

⁹⁰ Zie bijlage 6.

De heer Kloosterman van de gemeente Velsen noemde de communicatie tussen de eigen organisatie en Rijkswaterstaat eveneens als grootste knelpunt in de praktijk. Opvallend was dat hierbij hetzelfde voorbeeld werd genoemd als in het interview dat van Michiel Kramer werd afgenomen. In het praktijkvoorbeeld werd een piketambtenaar van de gemeente niet als zodanig herkend tijdens een telefonisch contact met de verkeerscentrale van Rijkswaterstaat. De ambtenaar kwam hierdoor niet binnen bij de verkeerscentrale, waardoor de gemeente slecht werd geïnformeerd over een sluiting van de Velsertunnel.⁹¹ In die situatie verliep de communicatie tussen de gemeente Velsen en Rijkswaterstaat moeizaam.⁹² Ook Larissa Zijm beaamt dat er potentiële knelpunten zitten in de communicatie tussen crisisbeheersingspartijen.⁹³

4.3. Knelpunten multidisciplinaire samenwerking in de literatuur

Ook de samenwerking tussen crisisbeheersingspartijen onderling verloopt vaak niet vlekkeloos. Knelpunten bij de operationele multidisciplinaire samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing komen naar voren uit het onderzoek van Duijnhoven, Van Buul-Besseling en Vink.⁹⁴ Voor het onderzoek werden respondenten geïnterviewd afkomstig uit de veiligheidsregio's, politie en gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de afstand tussen verschillende organisaties misverstanden en wantrouwen tussen partijen tot gevolg heeft. Daarnaast wordt informatie waarover partijen beschikken vaak niet gedeeld met andere organisaties, omdat men zich er niet van bewust is dat deze informatie relevant kan zijn. Partijen kunnen niet goed inschatten welke beschikbare informatie relevant is voor welke partij, omdat het moeilijk wordt gevonden om het denken vanuit het eigen perspectief los te laten. Dit bevestigt de stelling van mevrouw Groen. De oorzaak van het gebrek aan communicatie moet volgens Duijnhoven, Van Buul-Besseling en Vink gezocht worden in het feit dat multidisciplinaire samenwerking in crisissituaties vooral gericht is op het optreden tijdens en eventueel na crisissituaties en minder op samenwerking en informatie deling in normale fases of in de voorfase van een dreigende situatie. Een ander knelpunt blijkt uit het gegeven dat professionals het lastig vinden om een bredere blik te hanteren op operationeel niveau en contacten te zoeken met andere partijen. Uit het onderzoek blijkt ook dat de samenwerkingsverbanden tussen de partijen tijdens de bestrijding van crises kunnen worden gezien als (ad hoc) genetwerkte organisaties waarbinnen vaak spanningen bestaan tussen de werkwijzen, opvattingen en belangen tussen verschillende partijen. Verschillende organisaties houden er verschillende normen en routines op na, waardoor een gedeeld begrip van de situatie en hoe er moet worden opgetreden ontbreekt.⁹⁵

5. Verhouding juridische kaders

Elke organisatie die in paragraaf 3.1 als betrokken partij werd besproken, werkt volgens eigen plannen en procedures. De tunnelwetgeving en de wetgeving omtrent crisisbeheersing zijn relatief nieuw. Het is daarom de vraag in hoeverre wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn uitgewerkt in planvorming. In deze paragraaf zal onderzocht worden of de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die eerder dit onderzoeksrapport besproken zijn, daadwerkelijk geïmplementeerd zijn in planvorming van verschillende betrokken partijen. Hierbij zullen de juridische kaders van betrokken partijen⁹⁶ en plannen en procedures besproken in paragraaf 3.3 gelden als toetsingskader. De nadruk naar dit deelonderzoek zal liggen op welke wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden niet verwerkt zijn in plannen en procedures. Aan de hand de hoeveelheid verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die niet in planvorming zijn opgenomen, kan worden beoordeeld in hoeverre betrokken partijen gebruikmaken van hetgeen de wet

⁹¹ Zie bijlage 6.

⁹² Zie bijlage 7.

⁹³ Zie bijlage 8.

⁹⁴ Duijnhoven, Van Buul-Besseling & Vink 2014.

⁹⁵ Duijnhoven, Van Buul-Besseling & Vink 2014, p. 27-30.

⁹⁶ Zie bijlage 9.

voorschrijft. Ook zullen de plannen worden onderzocht op voorschriften die wel in planvorming staan opgenomen, maar niet terug te voeren zijn op een specifieke wettelijke bepaling. Tot slot zal worden onderzocht of en in hoeverre de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat die van andere crisisbeheersingspartijen overlappen.

5.1. Implementatie juridisch kader in plannen Rijkswaterstaat

Calamiteitenbestrijdingsplan wegtunnels Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Het calamiteitenbestrijdingsplan dat is opgesteld voor de wegtunnels in de regio West-Nederland Noord, geldt als basis voor het verdere onderzoek naar leemten in plannen en procedures. Naast dit plan worden de plannen waar het calamiteitenbestrijdingsplan mee samenhangt onderzocht op implementatie van wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. In hoeverre Rijkswaterstaat haar wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden als tunnelbeheerder heeft opgenomen in het calamiteitenbestrijdingsplan, blijkt uit de tabel 5.1 die bij dit onderzoeksrapport is gevoegd in bijlage 4. In de tabel is te zien dat alle wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden die Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder heeft in een crisissituatie, zijn geïmplementeerd in het calamiteitenbestrijdingsplan.

Calamiteitenplan Rijkswaterstaat West-Nederland Noord

Het optreden van de calamiteitenorganisatie bij een crisissituatie na een tunnelcalamiteit is slechts terug te voeren op een paar wetsartikelen en staat voornamelijk in planvorming uitgewerkt.⁹⁷ Een optreden van de calamiteitenorganisatie bij een tunnelcalamiteit is voornamelijk gebaseerd op de beheertaak van Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder. Ook kan een wettelijke grondslag worden ontleend uit art. 5:30 lid 1 Wtw, dat de beheerder van een tunnel als waterstaatswerk toestaat maatregelen te treffen om een tunnel te beschermen tegen gevaar. De onderstaande passage uit het calamiteitenplan noemt beide wettelijke grondslagen.

“Rijkswaterstaat (RWS) is verplicht om zich voor te bereiden op het optreden bij gevaar voor waterstaatswerken op grond van de Waterwet en voor het optreden bij ongevallen in tunnels op grond van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels. Onderdeel van deze voorbereiding is het opstellen en bekendmaken van een calamiteitenplan.”⁹⁸

Gezien het feit dat beide wettelijke grondslagen in het calamiteitenplan staan opgenomen en de wet geen nadere verantwoordelijkheden, taken of bevoegdheden voorschrijft, is er geen sprake van ontbrekende wettelijke voorschriften in het calamiteitenplan van RWS WNN.

5.2. Implementatie juridisch kader in plannen crisisbeheersingspartners

Implementatie wettelijke voorschriften in regionale crisisplannen

In hoeverre de veiligheidsregio's hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden hebben opgenomen in de regionale crisisplannen, is gebleken uit het vergelijken van de wettelijke voorschriften met de regionale crisisplannen. Uit tabel 5.2 in hoeverre de voorgeschreven wet- en regelgeving is opgenomen in de regionale crisisplannen.⁹⁹ Een wettelijke bepaling geldt als opgenomen in het plan als deze expliciet staat vermeld of als het plan anderszins maar duidelijk invulling geeft aan het voorschrift. In tabel 5.2 is te zien dat het grootste deel van de eerder besproken wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden door de veiligheidsregio's in hun regionaal crisisplan zijn opgenomen. Wettelijke taken en bevoegdheden die niet in de regionale crisisplannen zijn opgenomen, hebben met name betrekking op het taken- en bevoegdhedenpakket van de brandweer, de voorzitter van de veiligheidsregio en de commissaris van de Koning. Het zijn mijns inziens niet de evidente wetsbepalingen die ontbreken in de regionale crisisplannen van Kennemerland en Amsterdam-Amstelland.

⁹⁷ Zie bijlage 6.

⁹⁸ Calamiteitenplan, p. 5; zie bijlage 15.

⁹⁹ Zie bijlage 4.

Daarnaast is het voor te stellen dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de brandweer nader staan uitgewerkt in planvorming van de brandweer zelf. De taken van het bestuur van de veiligheidsregio uit art. 10 Wvz zijn allicht te veel gericht op preparatie, terwijl de crisisplannen meer gericht zijn op de operationele bestrijding van rampen en crises. De taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning hebben betrekking op toezicht houden en aanwijzingen geven. Geeft een commissaris van de Koning een aanwijzing in de zin van art. 172 lid 4 Gemeenw, dan dient er sprake te zijn van een noodtoestand, ondanks dat de lichte bevelsbevoegdheid niet wordt gerekend tot de noodbevoegdheden van een burgemeester.¹⁰⁰

Rampenbestrijdingsplannen Schiphol en Tata Steel-site/Incidentenbestrijdingsplan Noordzeekanaal

In de regionale crisisplannen is de rampenbestrijding en crisisbeheersing van de veiligheidsregio's in zijn algemeenheid geregeld. Ten opzichte van de crisisplannen, zijn de bij wet verplichte rampenbestrijdingsplannen Schiphol en Tata Steel en het Incidentenbestrijdingsplan Noordzeekanaal specifiek van aard. Het is daarom niet verwonderlijk dat in beide rampenbestrijdingsplannen en het incidentenbestrijdingsplan geen andere wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden¹⁰¹ staan opgenomen dan in het regionale crisisplan Kennemerland.

Aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten brandweer

Afhankelijk van de situatie bepaalt de brandweer als bevelvoerder van de hulpverleningsdiensten welk aanvalsplan er wordt gehanteerd ter bestrijding van een tunnelcalamiteit. Ook worden de van toepassing zijn bereikbaarheidskaarten gebruikt. Met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de brandweer vullen de aanvalsplannen de crisisplannen aan. Art. 11 lid 3 bijlage 3 Rarvw en art. 12 lid 1 bijlage 3 Rarvw gelden hierbij als welkome aanvullingen.

Resumé

Analyse van de plannen die door RWS WNN en (partijen behorende tot) de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland worden gebruikt, heeft uitgewezen dat de meeste wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het gebied van crisisbeheersing in de plannen geïmplementeerd zijn. Tabel 5.1 geeft weer dat RWS haar verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden als tunnelbeheerder en crisisbeheersingspartner goed in planvorming heeft verwerkt. In tabel 5.2 is te zien dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden aangaande de veiligheidsregio's grotendeels is opgenomen in planvorming. De wettelijke voorschriften die niet in de plannen terug te vinden zijn, zijn echter niet evident of zijn meer gericht op de voorbereidingsfase van het crisisbeheersingsproces.

5.3. Niet op wet gebaseerde voorschriften in plannen en procedures

Uit de vorige paragraaf is gebleken in hoeverre de betrokken partijen gebruik maken van hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Hierbij is voornamelijk besproken welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit de wet niet geïmplementeerd zijn in planvorming. Nu deze leemten in plannen en procedures van betrokken partijen duidelijk zijn geworden, zal worden onderzocht in hoeverre er verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in planvorming is opgenomen, die niet gebaseerd is op wet- of regelgeving. Allicht zullen er verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit deze plannen naar voren komen die in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten. De focus van dit onderzoeksrapport ligt echter op de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partijen die betrokken zijn bij de operationele beheersing van een crisissituatie naar aanleiding van een tunnelsluiting. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit planvorming die niet teruggevoerd kunnen worden op wet- en regelgeving, zullen dan ook betrekking hebben op de operationele crisisbeheersing met een

¹⁰⁰ Muller, Brainich & Rogier 2014, p. 26-29.

¹⁰¹ Hier gelden de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit bijlage 9 als kader.

tunnelsluiting als oorzaak. Het calamiteitenbestrijdingsplan en de plannen die hiermee samenhangen, gelden ook in deze paragraaf als onderzoekskader.

Aanvullende bepalingen in het CBP RWS WNN

De enige bepaling in het calamiteitenbestrijdingsplan die ik niet direct heb kunnen relateren aan een specifiek wettelijk voorschrift, is de beschrijving van de maatregelen die getroffen moeten worden bij een technische storing in een van de tunnelsystemen. Ook de afspraken met de hulpverleningsdiensten vloeien niet direct voort uit een wettelijke bepaling. Dit laatste is logisch omdat deze afspraken voor elke regio en dus ook voor elk calamiteitenbestrijdingsplan anders zijn.

Aanvullende bepalingen in het Calamiteitenplan RWS WNN

Het calamiteitenplan beschrijft voornamelijk de calamiteitenorganisatie door een overzicht te geven van rollen, verantwoordelijkheden en taken van verschillende onderdelen van de organisatie. Ook beschrijft het plan veiligheidsrisico's in de regio en scenario's die vanuit de risico's worden opgesteld. Daadwerkelijke procedures die doorlopen moeten worden, zijn niet terug te vinden in het calamiteitenplan. Uit het calamiteitenplan blijkt dus niet dat er beslissingen worden genomen die niet voortvloeien uit wettelijke verantwoordelijkheden, taken of bevoegdheden.

Aanvullende bepalingen in het regionale crisisplannen

Het crisisplan van de veiligheidsregio Kennemerland beschrijft de basisprocessen en hoofdprocessen van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio.¹⁰² Elke paragraaf van het crisisplan Kennemerland geeft in de inleidende alinea's weer wat het wettelijke kader is van het onderwerp op proces dat wordt beschreven. Ondernomen acties en genomen beslissingen op basis van het crisisplan Kennemerland zijn daarom gebaseerd op verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit relevante wet- en regelgeving. Net als het regionale crisisplan Kennemerland, stelt het regionale crisisplan van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland de wettelijke kaders van het vast.¹⁰³ Voorts geeft het plan een beschrijving van multidisciplinaire afspraken, voorwaardenscheppende processen en de organisatiestructuur. Het zwaartepunt van het crisisplan Amsterdam-Amstelland ligt in de crisisbeheersingsprocessen van gemeenten en hulpverleningspartijen. Een analyse van het crisisplan Amsterdam-Amstelland wijst uit dat acties en beslissingen die volgens het plan ondernomen, dan wel genomen moeten worden, in grote mate te herleiden zijn op wettelijke bepalingen. Acties en beslissingen die niet direct uit een wettelijk voorschrift te herleiden zijn, zijn veelal verdergaande uitwerkingen van wettelijke voorschriften. Zo staat in het crisisbeheersingsproces van de brandweer dat de bevolking gewaarschuwd en geïnformeerd dient te worden door middel van geluidswagens en sms-berichten. Deze acties staan niet in de wet genoemd, maar zijn wel te herleiden uit de brandweertaak die in art. 25 lid 1 sub c WvR genoemd staat: het waarschuwen van de bevolking. Acties en beslissingen die het crisisplan Amsterdam-Amstelland voorschrijft, hebben daarom geen grondslagen die niet uit wet- of regelgeving voortvloeit.

Aanvullende bepalingen in rampenbestrijdingsplannen Schiphol en Tata Steel-site/Incidentbestrijdingsplan Noordzeekanaal

Het rampenbestrijdingsplan Schiphol beschrijft voornamelijk de hoofdstructuur van de crisisbeheersing rond de luchthaven en verschillende soorten voorvallen die als oorzaak van een crisissituatie kunnen liggen. De beschrijving van de hoofdstructuur van crisisbeheersing is goed te herleiden uit de WvR en het BvR. Evenals bij de regionale crisisplannen van de veiligheidsregio's het geval was, zijn voorschriften uit het rampenbestrijdingsplan Schiphol zowel direct als indirect te herleiden uit wettelijke bepalingen. Hetzelfde geldt voor het Incidentenbestrijdingsplan Noordzeekanaal.¹⁰⁴

¹⁰² Crisisbestrijdingsplan veiligheidsregio Kennemerland 2015, p. 44-68.

¹⁰³ Regionaal crisisplan veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 2012-2016, p. 5.

¹⁰⁴ Crisisbestrijdingsplan Schiphol; zie ook: Rampenbestrijdingsplan Tata Steel-site; zie ook: Incidentbestrijdingsplan Noordzeekanaal.

Resumé

Onderzoek in de crisisbeheersingsplannen van verschillende partijen heeft uitgewezen dat de acties en beslissingen die de plannen staan opgenomen zonder uitzondering te herleiden zijn uit wet- en regelgeving. Dit is niet verwonderlijk, omdat de wet het opstellen van de plannen verplicht en de plannen een uitwerking geven van hetgeen in de wet staat bepaald. De nauwe relatie tussen de wet of regeling die het plan voorschrijft en de inhoud van het plan is dan ook goed te verklaren. Er worden op basis van de plannen geen acties ondernomen of beslissingen genomen die niet uit wet- en regelgeving te herleiden zijn.

5.4. Overlap tussen juridische kaders

Rijkswaterstaat vraagt zich als tunnelbeheerder en als crisisbeheersingspartij af of er sprake is van overlap tussen het eigen taken- en bevoegdhedenpakket en dat van andere partijen die betrokken zijn bij crisisbeheersing. Het gaat hierbij om overlap tussen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tijdens de operationele crisisbeheersing. Of en welke taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat en andere crisisbeheersingspartijen elkaar overlappen, zal in deze paragraaf worden onderzocht. De focus ligt hierbij op verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat die besproken zijn in paragraaf 3.2 en zijn verwerkt in het RASCI-schema uit bijlage 9. Daarnaast is aan respondenten die geïnterviewd zijn voor dit onderzoeksrapport gevraagd of zij overlap zien in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Om overzicht te houden, worden de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat onderverdeeld in de tunnelbeheerdersrol en de crisisbeheersingsrol.

5.4.1. Overlap taken Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder

Als tunnelbeheerder is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het gebruik van een tunnel. Dit vloeit voort uit de beheertaak uit art. 5 lid 2 Warvw. Wettelijke taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder die staan genoemd in bijlage 9, hangen samen met en kunnen worden afgeleid uit deze beheertaak.

Art. 10 bijlage 3 Rarvw bepaalt dat de wegininspecteur, de officier van dienst van de tunnelbeheerder en hulpverleningsdiensten (de brandweer) incidenten benaderen via de incidentbuis. Bij sommige incidenten verkent de brandweer de situatie via de niet-incidentbuis. Met betrekking tot deze taak zijn Rijkswaterstaat en de brandweer verantwoordelijk voor de uitvoering. Hier kan sprake zijn van overlap.

Rijkswaterstaat dient volgens art. 14 lid 1 bijlage 3 Rarvw af te stemmen onder welke voorwaarden een tunnelbuis of veilige rijstroken opengesteld kunnen worden. De wegininspecteur stemt dit af met de bevelvoerder van de hulpverleningsdiensten. Zowel Rijkswaterstaat als de bevelvoerder van de hulpverleningsdiensten heeft hierin dus een taak. Het vrijgeven van een tunnelbuis voor verkeer is volgens art. 14 lid 2 bijlage 3 Rarvw de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. De wegverkeersleider geeft de tunnelbuis vrij na toestemming van de wegininspecteur of de officier van dienst van Rijkswaterstaat. Hoewel het niet in het artikel staat vermeld, is het aannemelijk dat de brandweer hier als bevelvoerder van de hulpverleningsdiensten ook een stem in heeft.

5.4.2. Overlap taken Rijkswaterstaat vanuit de crisisbeheersingsrol

Zowel Rijkswaterstaat als zijn crisisbeheersingspartners spelen een rol bij de beheersing van crisissituaties. Zoals uit het interview met Michiel Kramer bleek, richt Rijkswaterstaat bij crisisbeheersing voornamelijk op de doorstroming van het verkeer en publiekscommunicatie.¹⁰⁵ Het handelen van partijen die vanuit de gemeente en de veiligheidsregio werkzaam zijn, richt zich volgens de definitie van crisisbeheersing (art. 1 Wvr) op het handhaven van de openbare orde. In paragraaf 3.2.1 werd uitgelegd dat het optreden van Rijkswaterstaat bij crisisbeheersing voornamelijk gebaseerd is op de tunnelbeheertaak, maar ook dat art. 5:30 lid 1 jo. art. 1 WBR een wetsingang biedt om het optreden van Rijkswaterstaat in crisissituaties op te baseren. Volgens art. 1 WBR vallen onder waterstaatswerken de bij het Rijk in beheer zijnde wegen, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort. Het gaat hierbij om werken die als object bestanddeel zijn van de weg of een functie hebben voor de bruikbaarheid van

¹⁰⁵ Zie bijlage 6.

de weg.¹⁰⁶ Een tunnel is een bestanddeel van het Rijkswegennet en heeft een functie voor de bruikbaarheid van de weg. In deze redenering valt een tunnel binnen de definitie van art. 1 WBR en kan het daarom worden gezien als een waterstaatswerk. Rijkswaterstaat is dan ook beheerder van de tunnels als zijnde waterstaatswerken in de zin van art. 1 Wtw. Als beheerder van waterstaatswerken heeft Rijkswaterstaat op grond van art. 5:30 lid 1 Wtw de bevoegdheid om bij gevaar alle noodzakelijke maatregelen te treffen die het nodig acht. Zoals in paragraaf 3.2.1 reeds uiteen is gezet, is dit een alternatieve wetsingang waarop het optreden van Rijkswaterstaat als crisisbeheersingspartner gebaseerd zou kunnen worden. Als wordt gekeken naar de juridische grondslag voor crisisbeheersing die Rijkswaterstaat uit art. 5:30 lid 1 Wtw jo. art. 1 WBR ontleent, is deze bepaling behoorlijk breed. Bij het treffen van maatregelen tegen gevaar mag namelijk af worden geweken van wettelijke voorschriften. Gevaar wordt in art. 5:28 lid 1 Wtw omschreven als omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in beschadigd raakt of dreigt te raken. De bevoegdheid om op te treden bij gevaar geldt als een noodbevoegdheid van de beheerder. De beheerder past zijn noodbevoegdheid toe indien de openbare veiligheid wordt bedreigd en de normale bevoegdheid van de beheerder niet toereikend zijn om de situatie te beheersen.¹⁰⁷ Er is dan ook een sterke gelijkenis op te merken tussen de noodbevoegdheid van Rijkswaterstaat als beheerder van een waterstaatswerk en de noodbevoegdheden die een burgemeester ontleent uit artt. 175 en 176 Gemw. Vanwege het feit dat zowel de beheerder als een burgemeester zich tijdens een crisissituatie op een noodbevoegdheid kan beroepen, is er sprake van overlap tussen de noodbevoegdheden uit art. 5:30 lid 1 Wtw en artt. 175 en 176 Gemw. Ondanks dat beide partijen een noodbevoegdheid hebben, kan de burgemeester Rijkswaterstaat als beheerder bevelen geven op grond van art. 175 Gemw. Dit is het primaat van de burgemeester. De noodbevoegdheid van de beheerder blijft hierbij intact, maar de bandbreedte van zijn optreden kan worden beperkt.¹⁰⁸

5.4.3. Overlap volgens Rijkswaterstaat

Tijdens het crisisbeheersingsproces is het volgens adviseur crisisbeheersing Michiel Kramer over het geheel genomen duidelijk welke partij welke verantwoordelijkheid, taak of bevoegdheid heeft. Het oplossen van technische storingen of het sluiten van een tunnel ligt duidelijk bij Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder. Handhaving van de openbare orde en veiligheid en bevolkingszorg is een aangelegenheid van de gemeenten. Volgens Michiel Kramer zit er voornamelijk overlap in taken en bevoegdheden ten aanzien van communicatie naar de weggebruikers toe. Rijkswaterstaat communiceert tijdens een crisissituatie naar de weggebruikers, gemeenten communiceren naar hun inwoners. Een burgemeester is volgens art. 7 lid 1 Wvr verplicht om de bevolking informatie te verschaffen over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis. De grondslag voor het optreden van Rijkswaterstaat tijdens een crisissituatie is voornamelijk terug te voeren op de tunnelbeheer- of wegbeheertaak, zo bleek uit de interviews met mevrouw Groen en Michiel Kramer. De communicatie van Rijkswaterstaat naar de weggebruikers toe valt binnen deze beheertaak. Bij het opstellen van persberichten merkt Michiel Kramer dat Rijkswaterstaat en het bevoegd gezag deze taak samen oppakken en inhoudelijk afstemmen.¹⁰⁹

5.4.4. Overlap volgens gemeenten

Tijdens interviews is ook aan vertegenwoordigers van de gemeente Velsen en de gemeente Haarlemmermeer gevraagd of zij overlap zien tussen de eigen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden en die van Rijkswaterstaat. Vertegenwoordigers van de gemeente Velsen zagen geen overlap tussen hun eigen taken- en verantwoordelijkhedenpakket en dat van Rijkswaterstaat. Het is voor hen duidelijk waar Rijkswaterstaat van is, waar de politie van is

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 573, nr. 3, p. 7 (MvT).

¹⁰⁷ Muller, Brainich & Rogier 2014, p. 808.

¹⁰⁸ Muller, Brainich & Rogier 2014, p. 808.

¹⁰⁹ Zie bijlage 6.

en waar de veiligheidsregio van is.¹¹⁰ Larissa Zijm van de gemeente Haarlemmermeer ziet overlap in de taken van de veiligheidsbeambte en het college van burgemeester en wethouders van een tunnelgemeente. Volgens mevrouw Zijm toetst de veiligheidsbeambte de tunnelbeheerder, terwijl het college vanuit de Warvw een toezichthoudende rol op de tunnelbeheerder heeft, terwijl de tunnelbeheerder de verantwoordelijkheid draagt.¹¹¹ Op basis van de wetsartikelen in de Warvw en de Rarvw heeft de veiligheidsbeambte naar mijn mening een ondersteunende rol ten opzichte van de tunnelbeheerder en is het college van een tunnelgemeente toezichthouder.

Resumé

De overlap tussen wettelijke taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat en die van andere partijen in het crisisbeheersingsproces naar aanleiding van een tunnelsluiting is beperkt. Uit de wet kan slechts worden afgeleid dat er bij de uitvoering van drie wettelijke taken bij een tunnelsluiting sprake is van overlap. Op het gebied van crisisbeheersing heeft de noodbevoegdheid van Rijkswaterstaat als beheerder van waterstaatswerken overlap met de noodbevoegdheden van een burgemeester. Naast deze overlap die uit de wet kan worden afgeleid, is er in de operationele crisisbeheersing ook overlap tussen taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat en het crisisbeheersingspartners op het gebied van publiekscommunicatie. Vanuit de gemeente Haarlemmermeer wordt er overlap gezien tussen de wettelijke taken van de veiligheidsbeambte en het college van burgemeester en wethouders van een tunnelgemeente.

6. Mogelijkheden overdracht en overname tunnelbeheertaak

Onder normale omstandigheden is de tunnelbeheerder verantwoordelijk voor de veiligheid van een tunnel, wat volgt uit de beheertaak uit art. 5 lid 2 Warvw. Het beeld van de Unit Tunnelbeheer is dat een burgemeester – als verantwoordelijke voor de veiligheid van in zijn gemeente – tijdens het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting kan besluiten om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel over te nemen.¹¹² Dit is ook gebleken uit correspondentie tussen de Unit Tunnelbeheer en vertegenwoordigers van tunnelgemeenten.¹¹³ Binnen zijn verantwoordelijkheid is de tunnelbeheerder bevoegd om een tunnel af te sluiten als gebruik onveilig is en weer te openen zodra de veiligheid in de tunnel op het vereiste niveau is. Tussen de afsluiting en het functieherstel van een tunnel zijn er geen verdere taken voor de tunnelbeheerder weggelegd. De verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel ligt dan ook in de beslissing om een tunnel uit veiligheidsoverwegingen af te sluiten en na functieherstel weer te openen. De Unit Tunnelbeheer vraagt zich af of de bevoegdheid om de tunnel te sluiten en weer te openen – en dus de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel – op een juridisch verantwoorde manier overgedragen kunnen worden aan een burgemeester. In dit hoofdstuk zal eerst worden onderzocht wat het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden inhoudt, waarna getoetst zal worden of de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en te openen kan worden overgedragen. Is een feitelijke overdracht niet mogelijk is, dan zal worden onderzocht of de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en weer te openen anderszins overgenomen kan worden. Als blijkt dat deze bevoegdheid op een juridisch verantwoorde wijze overgedragen of overgenomen kan worden, dan ziet de tunnelbeheerder deze overdracht graag vastgelegd in een procesbeschrijving.

6.1. Overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden

Wanneer de tunnelbeheerder een bevoegdheid over kan dragen aan een andere partij, bijvoorbeeld een burgemeester, is dit een manier van bevoegdheidsverkrijging voor deze partij. In de literatuur worden vier manieren van bevoegdheidsverkrijging door een bestuursorgaan genoemd: attributie, mandatering, delegatie, en bevoegdheidsverkrijging

¹¹⁰ Zie bijlage 7.

¹¹¹ Zie bijlage 8.

¹¹² Zie bijlage 12.

¹¹³ Zie bijlage 13.

krachtens ongeschreven recht.¹¹⁴ De bevoegdheidsverkrijging volgens ongeschreven rechtsregels komt in de praktijk zo weinig voor, dat deze vorm niet nader behandeld zal worden.¹¹⁵ Ook attributie (art. 10:22 Awb), dat wordt omschreven als het scheppen van een bevoegdheid, om deze vervolgens aan een bestuursorgaan toe te kennen, wordt buiten beschouwing gelaten.¹¹⁶ Attributie is weliswaar een manier van bevoegdheidsverkrijging, maar dit onderzoek heeft betrekking op reeds bestaande bestuursbevoegdheid. De andere twee manieren waarop een bestuursorgaan aan zijn bestuursbevoegdheid kan komen, zijn mandatering en delegatie. De tunnelbeheerder heeft verzocht om te onderzoeken of overdracht via een van deze manieren van bevoegdheidsverkrijging mogelijk is.

Mandaat

In art. 10:1 Awb wordt onder mandaat verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Er is sprake van een mandaat als een bestuursorgaan een ander, de gemandateerde, machtigt om de aan het bestuursorgaan toekomende bevoegdheid uit te oefenen. Uit afd. 10.1.1 Awb blijkt dat het geen vereiste is dat de gemandateerde werkzaam moet zijn onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Een niet-ondergeschikte gemandateerde moet in dat geval wel instemmen met het mandaat op grond van art. 10:4 lid 1 Awb. Bovendien moet een mandaat aan een niet-ondergeschikte volgens art. 10:5 lid 2 Awb middels een mandaatbesluit schriftelijk worden verleend.¹¹⁷ Na de mandaatverlening, oefent de gemandateerde de bevoegdheid uit in naam van en onder juridische verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (art. 10:2 Awb). Het bestuursorgaan geldt in deze constructie als mandaatgever. Na het verlenen van een mandaat blijft de mandaatgever bevoegd om zelf te beslissen (art. 10:7 Awb) en ook de juridische verantwoordelijkheid blijft bij het bestuursorgaan liggen. Dit blijkt ook uit art. 10:2 Awb: een besluit van de gemandateerde geldt als een besluit van de mandaatgever. Ook kan de mandaatgever de gemandateerde volgens art. 10:6 Awb instructies geven om de bevoegdheid uit te oefenen. Kenmerkend voor mandaat is dan ook dat zich geen verschuiving van bevoegdheid en verantwoordelijkheid voordoet, dit blijft bij de mandaatgever liggen. Omdat de verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsuitoefening bij de mandaatgever blijft liggen, hoeft mandaatverlening volgens art. 10:3 Awb geen wettelijke grondslag te hebben.¹¹⁸ Een mandaat kan volgens hetzelfde artikel niet worden verleend als de wet bepaalt dat een bevoegdheid niet gemandateerd kan worden of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Een wettelijk beletsel om een mandaat te verlenen komt in de praktijk zelden voor.¹¹⁹ Uit het stelsel van de betreffende wet moet worden afgeleid dat mandaat niet is toegestaan.¹²⁰ Ook de aard van de bevoegdheid kan zich tegen mandaat verzetten. In dat geval leent de bevoegdheid zich überhaupt niet voor mandaat, of de bevoegdheid leent zich wel voor mandaat, maar niet aan deze gemandateerde of onder deze omstandigheden.¹²¹ Sommige bevoegdheden zijn zo ingrijpend, dat mandatering van deze bevoegdheden uitgesloten moet worden geacht. Hierbij moet gedacht worden aan bevoegdheden waarbij vrijheidsrechten in het geding zijn of bevoegdheden om ambtenaren te ontslaan. Voor wat betreft de persoon aan wie een mandaat wordt verleend, moet de gemandateerde bevoegdheid liggen in de sfeer van de normale bevoegdheidsuitoefening van de gemandateerde.¹²² Algemene beletsels voor gevallen waarin in elk geval geen mandaat wordt verleend, staan genoemd in art. 10:3 lid 2. Een laatste kenmerk van de figuur mandaat is dat het op grond van art. 10:9 lid 1 Awb ook

¹¹⁴ Zijlstra 2009, p. 14.

¹¹⁵ Damen 2009, p. 158.

¹¹⁶ Zijlstra 2009, p. 15.

¹¹⁷ Damen 2009, p. 174.

¹¹⁸ Damen 2009, p. 169-170.

¹¹⁹ Damen 2009, p. 171.

¹²⁰ Van Buuren & Borman 2011, p. 885.

¹²¹ Zijlstra 2009, p. 19.

¹²² Damen 2009, p. 171.

als ondermandaat kan worden verleend. Hier is wel de toestemming van de oorspronkelijke mandaatgever voor nodig.

Hoewel een mandaat de schijn van bevoegdheidsverschuiving heeft, is bij mandaatverlening geen sprake van overdracht. Bij een mandaatverlening blijft de bevoegdheid en de volledige verantwoordelijkheid bij de mandaatverlener liggen. Mandatering is daarom geen vorm van feitelijke juridische overdracht van verantwoordelijkheden, taken of bevoegdheden.¹²³ In de praktijk kan de bevoegdheid om een tunnel door het plaatsen of verwijderen van verkeerstekens te sluiten of weer te openen niet via mandaat worden overgedragen aan een burgemeester. Los van het evidente vraagstuk of de bevoegdheid van de tunnelbeheerder gemandateerd kan worden, zou Rijkswaterstaat een ander bestuursorgaan door het verlenen van een mandaat de bevoegdheid geven om in zijn naam besluiten te nemen. Gezien het feit dat voor mandaat, op een uitzondering na, geen wettelijke grondslag nodig is, het verleend kan worden aan niet-ondergeschikten, begeleid kan worden door instructies van de mandaatgever en voor een bepaald geval kan worden verleend, zal de mogelijkheid om de bevoegdheid om een tunnel te sluiten en weer te openen uit te laten oefenen door een ander bestuursorgaan als een burgemeester in paragraaf 6.2 nader worden onderzocht.

Delegatie

Delegatie houdt volgens art. 10:13 Awb in: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Delegatie kan ook worden gedefinieerd als het overdragen van een bestaande bestuursbevoegdheid door het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan aan een ander. De ander, ook wel delegataris genoemd, oefent de bevoegdheid vanaf dat moment onder eigen naam en verantwoordelijkheid uit.¹²⁴ Het bestuursorgaan dat delegeert, de delegans, kan de gedelegeerde bevoegdheid volgens art. 10:17 Awb niet langer zelf uitoefenen. De delegans kan ook geen instructies geven over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid.¹²⁵ Wel kan de delegans op grond van art. 10:16 lid 1 Awb beleidsregels geven over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid. Ook heeft de delegans de mogelijkheid om de delegatie te allen tijde beëindigen (art. 10:18 Awb). Het daadwerkelijk overdragen van verantwoordelijkheid en bevoegdheid laat delegatie uitdrukkelijk verschillen van mandaatverlening. Een ander belangrijk verschil tussen delegatie en mandatering is dat delegatie volgens art. 10:15 Awb een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist. Daarnaast mag er niet aan ondergeschikten worden gedelegeerd conform art. 10:14 Awb. Kan een bevoegdheid worden gedelegeerd, dan kan een bestuursorgaan krachtens een delegatiebesluit beslissen om de bevoegdheid over te dragen. Het delegatiebesluit is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb en markeert de daadwerkelijke delegatie. Dit blijkt ook uit art. 10:19 Awb.¹²⁶

Allodelegatie en overdracht van bevoegdheden anders dan het nemen van besluiten

Een andere vorm waarbij verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden volgens de Awb overgedragen kunnen worden, is de zogenaamde allodelegatie.¹²⁷ Het kan voorkomen dat een wet bepaalt dat een bestuursorgaan bevoegdheden van een ander bestuursorgaan kan verplaatsen naar een derde, door hem aan te wijzen bestuursorgaan. Van specifieke delegatie is geen sprake omdat het bestuursorgaan geen eigen bevoegdheden overdraagt. De allodelegatie wordt ook wel aangeduid als overdracht. Op de overdracht, die in de literatuur wordt gezien als tussenfiguur, zijn volgens art. 10:20 lid 1 Awb de regels omtrent delegatie van toepassing, met uitzondering van art. 10:16 Awb. Omdat art. 10:16 Awb kan

¹²³ Schlössels 2013, p. 89.

¹²⁴ Damen 2009, p. 164.

¹²⁵ Damen 2009, p. 167.

¹²⁶ Damen 2009, p. 166.

¹²⁷ Zijlstra 2009, p. 40.

niet van toepassing is, kan het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan aanwijzingen geven omtrent de bevoegdheidsuitoefening.¹²⁸

Delegatie heeft slechts betrekking op het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten. Art. 10:21 Awb voorziet in de situatie waarin een bestuursorgaan een bevoegdheid overdraagt die niet bestaat uit het nemen van een besluit. Een dergelijke overdracht valt niet binnen de definitie van 10:13 Awb en daarmee ook niet onder de werkingssfeer van afd. 10.1.2 Awb. De schakelbepaling in art. 10:21 Awb verklaart afd. 10.1.2 echter van

overeenkomstige toepassing op overdracht van bevoegdheden die niet bestaan uit het nemen van besluiten. Bij de overdracht van andere bevoegdheden dan het nemen van besluiten moet in eerste instantie gedacht worden aan het verrichten van feitelijke handelingen.¹²⁹

6.2. Overdracht in de zin van titel 10.1 Awb

Artt. 10:1 Awb en 10:13 Awb bepalen dat alleen de bevoegdheid tot het nemen van besluiten gemandateerd of gedelegeerd kan worden. Om te kunnen bepalen of het mandateren of delegeren van de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en daarmee de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel mogelijk is, moet worden onderzocht of de beslissing om een tunnel af te sluiten te kwalificeren is als een besluit in de zin van de Awb. Aan het plaatsen van verkeerstekens ligt vaak een specifiek soort besluit ten grondslag. Voordat de beslissing om een weg af te sluiten langs de definitie van een besluit in de zin van de Awb zal worden gelegd, zal worden onderzocht of deze beslissing een verkeersbesluit is.

Een tunnelsluiting als verkeersbesluit

Uit paragraaf 2.2 bleek dat het afsluiten van een tunnel geschiedt door het plaatsen van verkeerstekens, waar Rijkswaterstaat als wegbeheerder toe bevoegd is. Een tunnel wordt weer geopend door het verwijderen van de verkeerstekens. Art. 15 lid 1 WVV bepaalt dat het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens geschiedt krachtens een verkeersbesluit. De plaatsing van tijdelijke en gevaar beperkende verkeerstekens is echter een van de uitzonderingen waar geen verkeersbesluit voor nodig is. De verkeerstekens waarmee de weg die door een tunnel loopt wordt afgesloten, worden geplaatst wegens dreigend gevaar en vanwege een dringende omstandigheid van voorbijgaande aard en vallen daarom binnen het bereik van art. 34 sub a BABW. Op grond van art. 35 BABW is voor het afsluiten en weer openen van een tunnel geen verkeersbesluit nodig. Of de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en weer te openen gedelegeerd of gemandateerd kan worden, hangt er echter van af of de beslissing hierbij wordt genomen een besluit in de zin van de Awb is.

Besluiten in de zin van de Awb

Een besluit wordt in art. 1:3 lid 1 Awb omschreven als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Bestuursorgaan: Rijkswaterstaat oefent zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden uit als bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 Awb. Meer specifiek is Rijkswaterstaat een a-orgaan dat zijn bestaan als rechtspersoon – in de zin van art. 2:1 BW – ontleent uit de wet.¹³⁰ Aan dit criterium is daarom voldaan.

Publiekrechtelijk: De bevoegdheid om een weg af te sluiten staat vastgelegd in de WVV en het BABW, dat wetgeving is met een publiekrechtelijk karakter.¹³¹ De beslissing om een weg af te sluiten is dan ook publiekrechtelijk van aard.

Rechtshandeling: Beoogt de tunnelbeheerder een bepaald rechtsgevolg met zijn beslissing, dan is de beslissing gericht op het verrichten van rechtshandeling. Een rechtsgevolg is een verandering in het geheel van rechten, aanspraken, bevoegdheden en verplichtingen van

¹²⁸ Damen 2009, p. 168-169.

¹²⁹ Zijlstra 2009, p. 41.

¹³⁰ Damen 2009, p. 116.

¹³¹ In de zin van Schlössels 2013, p. 133.

één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen.¹³² Een weg- of tunnelafsluiting heeft een verbod om een tunnel in te rijden tot gevolg en is daarmee gericht op rechtsgevolg voor weggebruikers. Om deze reden is de beslissing om een weg die door een tunnel loopt af te sluiten gericht op het verrichten van een rechtshandeling.

Schriftelijk: Art. 1:3 lid 1 Awb schrijft voor dat de beslissing in een schriftelijk stuk kenbaar wordt gemaakt om als besluit te gelden.¹³³ De beslissing om een tunnel af te sluiten wordt niet vooraf schriftelijk vastgelegd en evenmin naar buiten kenbaar gemaakt. Aan het schriftelijkheidsvereiste van art. 1:3 lid 1 Awb is naar mijn mening daarom niet voldaan. Uit het bovenstaande is gebleken dat de beslissing om een tunnel af te sluiten niet voldoet aan alle vereisten om als besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb te gelden. De beslissing van de tunnelbeheerder om een tunnel omwille van veiligheidsredenen af te sluiten voor het verkeer, is dan ook geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Om deze reden kan de bevoegdheid om een weg af te sluiten niet gedelegeerd of gemandateerd worden.

Allodelegatie en overdracht van andere bevoegdheden dan besluiten

In paragraaf 6.1 werden met overdracht – ook wel allodelegatie – en de overdracht van andere bevoegdheden dan besluiten besproken als alternatieve manieren voor de overdracht van bestuursbevoegdheid. Omdat allodelegatie evenals mandaat en delegatie betrekking heeft op de bevoegdheid tot het nemen van besluiten, is een poging om een bevoegdheid over te dragen op basis van art. 10:20 Awb niet zinvol. Andere bevoegdheden dan het nemen van besluiten kunnen worden overgedragen op grond van art. 10:21 Awb. Het artikel verklaart afd. 10.1.2 Awb van overeenkomstige toepassing bij het overdragen van de bevoegdheid tot het verrichten van andere handelingen dan besluiten. Voor deze vorm van overdracht echter gelden dezelfde regels als voor delegatie. Dit betekent dat art. 10:15 van toepassing is en dat de overdracht alleen kan plaatsvinden als hier een wettelijke grondslag voor bestaat. Een grondslag een dergelijke is niet terug te vinden in de WVV en het BABW, waar de bevoegdheid om verkeerstekens te plaatsen en te verwijderen staat genoemd. Omdat een juridische grondslag voor deze vorm van overdracht ontbreekt, is het niet mogelijk om de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en weer te open op grond van art. 10:21 Awb (tijdelijk) over te dragen.

6.3. Overname van verantwoordelijkheid anders dan via mandaat of delegatie

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat het overdragen van de bevoegdheid om een weg die door een tunnel loopt af te sluiten en weer te openen door het plaatsen en verwijderen van verkeerstekens, niet mogelijk is. Naar aanleiding van dit onderzoeksresultaat zal in deze paragraaf worden onderzocht of de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting op een andere manier dan delegatie of mandaat kan worden overgenomen. Ik spreek hierbij bewust over overname, omdat van feitelijke overdracht van verantwoordelijkheid, taak en bevoegdheid slechts sprake is als er gedelegeerd of overgedragen kan worden. In overleg met de Unit Tunnelbeheer zal worden onderzocht of de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel over kan worden genomen door een burgemeester, wanneer hij een beroep doet op een van zijn noodbevoegdheden. Al eerder in dit onderzoeksrapport bleek dat deze bevoegdheden ver reiken. Het feit dat artt. 175 en 176 Gemw de burgemeester enkel de beperking oplegt om bepalingen uit de grondwet in acht te nemen, doet de vraag rijzen of hij de tunnelbeheerder in het kader van een noodbevel of noodverordening kan overrulen. Of een beroep op de noodbevoegdheden in kan houden dat een burgemeester de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en weer te openen – en dus de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel – overneemt, zal in deze paragraaf nader worden onderzocht.

6.3.1. Overname via noodbevel

Ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar, dat gekoppeld kan worden aan veiligheid in een gemeente, kan de burgemeester elk bevel geven dat hij nodig

¹³² Damen 2009, p. 179.

¹³³ Damen 2009, p. 188.

acht. Bij de uitoefening van zijn noodbevelsbevoegdheid kan een burgemeester volgens art. 175 lid 1 Gemw afwijken van wettelijke voorschriften. De burgemeester onthoudt zich enkel van het afwijken van bepalingen uit de Grondwet, tenzij de betreffende grondwetsbepaling hier de mogelijkheid toe biedt.¹³⁴ Vanwege het feit dat een burgemeester af mag wijken van de wet en alleen grondwetsbepalingen een noodbevel in de weg kunnen staan, reikt de inhoud verder dan de lichte bevelsbevoegdheid uit art. 172 lid 3 Gemw. Art. 175 lid 1 Gemw legt een burgemeester geen verdere beperkingen op ten aanzien van de noodbevelsbevoegdheid. Het geven van noodbevelen wordt in de literatuur bruikbaar bevonden in geval van rampen.¹³⁵ Dit blijkt tevens uit de wettekst van art. 175 lid 1 Gemw. Het noodbevel kan de noodbevoegdheid die Rijkswaterstaat aan art. 5:30 lid 1 ontleent beperken.¹³⁶ Ook kan een burgemeester Rijkswaterstaat als wegbeheerder bevelen geven.¹³⁷ Zoals in paragraaf 3.2.2 werd besproken, is het noodbevel gericht op een of meerdere specifiek omschreven personen. Indien een burgemeester de tunnelbeheerder een bevel geeft, dient de tunnelbeheerder dit bevel op te volgen. In deze gevallen worden de taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat door een noodbevel beperkt en door het primaat van de burgemeester overruled. Omdat het noodbevel geen andere beperkingen kent dan de Grondwet en er van wettelijke voorschriften afgeweken mag worden, lijkt een burgemeester een aanzienlijke vrijheid in het bepalen van de inhoud van een noodbevel te genieten. Het noodbevel zie ik dan ook als een bruikbaar instrument voor een burgemeester om het gezag over een tunnel op te eisen. In het belang van openbare orde en veiligheid kan het daarom zijn dat de tunnelbeheerder zijn taken en bevoegdheden uit handen moet geven aan een burgemeester. Het noodbevel is bedoeld om een burgemeester als eenhoofd gezag snel en adequaat te laten handelen tijdens een noodsituatie.¹³⁸ Door de verantwoordelijkheid over een tunnel over te nemen, kan een burgemeester slagvaardiger handelen ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit kan een manier zijn om het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting efficiënter vorm te geven.

6.3.2. Overname via noodverordening

Het vaststellen van een noodverordening gebeurt volgens art. 176 lid 1 Gemw onder dezelfde omstandigheden als het uitvaardigen van noodbevelen. Waar een noodbevel gericht is op een nader omschreven persoon of groep personen en een eenmalige onmiddellijke werking heeft, geldt de noodverordening voor een langere tijd voor grote groepen personen. Een burgemeester kan zijn noodverorderingsbevoegdheid bijvoorbeeld aanwenden om delen van zijn gemeente voor iedereen af te sluiten of om het verkeer stil wil leggen.¹³⁹ De inhoud van een noodverordening mag, evenals een noodbevel, afwijken van wettelijke voorschriften. Enkel van grondwetsbepalingen mag niet worden afgeweken, tenzij het betreffende voorschrift hierin voorziet. Een burgemeester krijgt dus ook veel vrijheid toegekend bij het bepalen van de inhoud van een noodverordening. Door de gelijkenissen tussen het noodbevel en de noodverordening, acht ik ook de noodverordening geschikt om de overname van verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel in een crisissituatie op een juridisch verantwoorde manier mogelijk te maken. Waar een bevel direct gegeven kan worden aan de persoon of instantie waarop het bevel gericht is, stelt de wet enkele procedurele eisen aan de noodverordening. Een burgemeester dient de verordening volgens art. 176 lid 2 Gemw ter kennis van de gemeenteraad en de commissaris van de Koning te brengen. Daarnaast bepaalt art. 176 lid 1 Gemw dat de algemene verbindende voorschriften, die gelden als noodverordening, bekend gemaakt moeten worden. In lijn met art. 140 Gemw dient de noodverordening voor een ieder kosteloos beschikbaar te zijn. De noodverordening treedt direct na bekendmaking in werking, tenzij de verordening zelf anders bepaalt.¹⁴⁰ Het is

¹³⁴ Hennekens 2013, p. 80.

¹³⁵ Hennekens 2013, p. 78.

¹³⁶ Muller, Brainich & Rogier 2014, p. 808.

¹³⁷ Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, Kaart 17 – Wegvervoer, p. 2. Het Infopunt Veiligheid is een onderdeel van het Instituut Fysieke Veiligheid. Het Instituut Fysieke veiligheid dat op grond van art. 66 Wv is ingesteld, ondersteunt de veiligheidsregio's.

¹³⁸ De Jong 2015.

¹³⁹ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015, p. 112-113.

¹⁴⁰ Hennekens, p. 86.

aannemelijk dat de handelingen die nodig zijn om aan de wettelijke vereisten van een noodverordening te voldoen, enige tijd in beslag zullen nemen. Dit acht ik onwenselijk in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting, waar de verkeersdoorstroom zo snel mogelijk hervat moet worden. Door de wettelijke vereisten is het vaststellen van een noodverordening naar mijn mening een minder efficiënt middel om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel over te nemen en dus minder geschikt om het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting efficiënter vorm te geven.

Noodbevoegdheden in bovenlokale rampen en crises

Wanneer er sprake is van een ramp of crisis met een meer dan lokale betekenis, kan de voorzitter van een veiligheidsregio besluiten de noodbevoegdheden van een burgemeester op grond van art. 39 lid 1 sub b Wvr over te nemen. Vanaf dat moment heeft de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheid om een noodbevel te geven of een noodverordening vast te stellen.

6.3.3. Proportionaliteit en subsidiariteit

Voor zowel het noodbevel als voor de noodverordening geldt dat een beroep op een van beide gerechtvaardigd is als is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁴¹ Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat het optreden van een burgemeester in verhouding moet staan tot de situatie die zijn optreden vereist. Voor een beroep op een van de noodbevoegdheden moet duidelijk zijn dat het uitzonderlijke omstandigheden betreffen. Een burgemeester moet kunnen aantonen dat er meer aan de hand is dan een doorsnee opstootje.¹⁴² Tevens mag hij zijn noodbevoegdheden pas aanwenden als de 'gewone' bevoegdheden om de openbare orde en veiligheid te handhaven niet toereikend zijn. Dit is het subsidiariteitsvereiste.¹⁴³ Het lichtere alternatief voor een noodbevel of noodverordening is de lichte bevelsbevoegdheid die een burgemeester op grond van art. 172 lid 3 Gemw toekomt. Als het duidelijk is dat een burgemeester een probleem ook met zijn gewone bevoegdheden kan oplossen, mag hij geen beroep doen op zijn noodbevoegdheden. In het kader van het subsidiariteitsvereiste speelt de vraag op of de lichte bevelsbevoegdheid uit art. 172 lid 3 Gemw niet volstaat als grondslag voor een bevel van een burgemeester om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel over te nemen. Een bevel dat op grond van art. 172 lid 3 wordt gegeven, moet in tegenstelling tot een noodbevel of noodverordening in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. In het geval dat een burgemeester de tunnelbeheerder zou bevelen om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel uit handen te geven, wordt er afgeweken van de Warvw en de Rarvw. Een bevel in de zin van art. 172 lid 3 Gemw is om deze reden niet geschikt. Om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting over te nemen, zal een burgemeester zijn noodbevoegdheden moeten aanwenden. De concrete omstandigheden van de situatie zullen bepalen op welke noodbevoegdheid de burgemeester een beroep zal doen.¹⁴⁴

6.4. Mogelijkheid tot overname verantwoordelijkheid volgens gemeenten

In de vorige paragraaf werd betoogd dat de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een verplicht afgesloten tunnel in een crisissituatie overgenomen kan worden door een burgemeester als hij een beroep doet op een van zijn noodbevoegdheden. Deze mogelijkheid is voorgelegd aan de personen die in het kader van dit onderzoeksrapport geïnterviewd zijn. Aan de respondenten is gevraagd of zij de overdracht, dan wel de overname van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel in een crisissituatie realistisch achten in de praktijk.

Juridisch adviseur mevrouw Groen acht het overnemen van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden niet per definitie onrealistisch of onwenselijk, maar vraagt zich af of dit iets

¹⁴¹ Muller e.a. 2014, p. 30.

¹⁴² Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015, p. 114.

¹⁴³ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015, p. 118.

¹⁴⁴ Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015, p. 113; zie ook *Kamerstukken I*, 1990/91, 19 403, nr. 64b, p. 18.

toevoegt ten opzichte van het maken van goede afspraken. Bovendien zou de overname van tunnelbeheertaken in de praktijk moeilijk uitvoerbaar kunnen zijn. Wel beaamt mevrouw Groen dat een burgemeester met bevoegdheden van andere partijen met zijn noodbevoegdheden kan overrulen.¹⁴⁵ Adviseur crisisbeheersing Michiel Kramer ziet een beroep op de noodbevoegdheden eveneens als een realistische optie om verantwoordelijkheden uit handen te geven aan een burgemeester. Bij een ramp of crisis is het goed uit te leggen dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van een tunnel over wordt genomen door een burgemeester. Om deze reden zal Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder een bevel van een burgemeester of gebod uit een noodverordening dan ook opvolgen. Dit is echter geen situatie die door de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat in planvorming is uitgewerkt.¹⁴⁶

Ook aan crisisbeheersingsexperts van buiten Rijkswaterstaat is de mogelijkheid tot overname van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel in een crisissituatie voorgelegd. Vertegenwoordigers van de gemeente Velsen achten de mogelijkheid niet realistisch omdat men verantwoordelijkheden daar moet laten waar deze belegd zijn. Het is niet zo dat een gemeente tunnelbeheertaken- en verantwoordelijkheden overneemt omdat de situatie zo groot is geworden. Rijkswaterstaat heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid en het is dan ook duidelijk welke partij welke taak heeft bij een tunnelsluiting. Daarnaast wordt de situatie waarin een tunnel vanwege een storing in een van de technische systemen gesloten moet worden en nadelige effecten voor de omgeving heeft, niet gezien als een crisissituatie.¹⁴⁷

Of het realistisch is dat een burgemeester de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel overneemt van een tunnelbeheerder, is ook gevraagd aan Larissa Zijm van de gemeente Haarlemmermeer. Een tunnelsluiting naar aanleiding van een technische storing levert volgens mevrouw Zijm geen crisissituatie op, tenzij de effecten van dien aard zijn dat er een maatschappelijke- en openbare ordeproblemen ontstaan. Zou een tunnelsluiting al een crisissituatie tot gevolg hebben, dan acht mevrouw Zijm het niet realistisch dat een burgemeester uit zichzelf de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel overneemt. Ondanks dat de wet ruimte biedt om verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden over te nemen van de tunnelbeheerder, ziet mevrouw Zijm dit niet gebeuren in de praktijk. De noodbevoegdheden van een burgemeester zijn immers instrumenten om de openbare orde te handhaven. Zolang een tunnelsluiting geen verstoring van de openbare orde tot gevolg heeft, zal een burgemeester geen gebruik maken van zijn noodbevoegdheden. De noodbevoegdheden worden mevrouw Zijm niet geschikt bevonden om de verantwoordelijkheid over het gebruik van een gesloten tunnel over te nemen.¹⁴⁸

Alternatieven volgens gemeenten

Het merendeel van de respondenten dat in het kader van dit onderzoeksrapport geïnterviewd is, zag het overnemen van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel door een burgemeester niet als geschikte manier om het bron- en effectbestrijdingsproces rondom een tunnelsluiting efficiënter te laten verlopen. Wel kwamen respondenten met alternatieven voor de constructie waarin de tunnelbeheerder zijn verantwoordelijkheid tijdelijk uit handen zou moeten geven. Nelleke Groen noemde het opstellen van calamiteitenscenario's als goed alternatief, zeker voor de periode wanneer de Velsertunnel afgesloten is vanwege renovatiewerkzaamheden en een calamiteit in de Wijkertunnel grotere effecten op de omgeving zal hebben. Rijkswaterstaat dient in dat geval in overleg te treden met gemeenten en hulpverleningsdiensten om verschillende calamiteitenscenario's op te stellen. De partijen treden met elkaar in overleg en bespreken hoe er moet worden omgegaan met verschillende calamiteiten. De eerdere afstemming die Rijkswaterstaat met andere partijen heeft gezocht tijdens Sail werd als prettig ervaren. Het maken van goede afspraken is hierbij erg

¹⁴⁵ Zie bijlage 5.

¹⁴⁶ Zie bijlage 6.

¹⁴⁷ Zie bijlage 7.

¹⁴⁸ Zie bijlage 8.

belangrijk.¹⁴⁹ Het opstellen van calamiteitenscenario's werd ook door Michiel Kramer als optie genoemd. Met betrekking tot de renovatieperiode van de Velsertunnel is het waarschijnlijk dat calamiteitenorganisatie nieuwe scenario's gaat opstellen.¹⁵⁰ De heer Kloosterman van de gemeente Velsen ziet het opstellen van calamiteitenscenario's eveneens als een middel om de effecten van een mogelijke tunnelcalamiteit efficiënter te bestrijden. Een breed gedragen scenario dat is opgesteld door de gemeenten, de veiligheidsregio en Rijkswaterstaat heeft de voorkeur van de heer Kloosterman.¹⁵¹ Frenk Swaak van de Unit Tunnelbeheer heeft aangegeven dat er gesprekken met de gemeente Velsen gaan plaatsvinden over het opstellen van calamiteitenscenario's. De intentie om calamiteitenscenario's op te stellen is er dus vanuit de gemeente Velsen en Rijkswaterstaat. Zolang de calamiteitenscenario's binnen de kaders van relevante wet- en regelgeving worden opgesteld, is het opstellen van scenario's naar mijn mening een goed alternatief. Het juridisch kader van dit onderzoeksrapport kan hierbij van pas komen.

Een ander alternatief werd genoemd door Larissa Zijm van de gemeente Haarlemmermeer. Het alternatief houdt in dat de tunnelbeheerder, de veiligheidsbeambte en een vertegenwoordiger van de gemeente een goed onderbouwd advies uitbrengen aan een burgemeester of het college van burgemeester en wethouders. In het advies wordt uiteengezet onder welke omstandigheden een gesloten tunnel toch zou kunnen blijven. Er moeten in dat geval compenserende maatregelen genomen worden die de veiligheid in een tunnel ondanks een storing of incident toch waarborgen. Ook vermeldt het advies welke risico's er in dat geval zijn. Op basis van dit advies kan een burgemeester of college er mee instemmen dat de tunnel toch open blijft. De verantwoordelijkheid voor het gebruik van de tunnel blijft in dat geval bij de tunnelbeheerder liggen.¹⁵² Ik vermoed dat Larissa Zijm hier bedoelt dat de instemming van het college met compenserende maatregelen betekent dat het in dat geval niet zal optreden als toezichthouder in de tunnelwetgeving. De compenserende maatregelen moeten voldoen aan de veiligheidsnorm uit art. 6 lid 1 Warvw. Als het veilig is om door een tunnel te rijden, hoeft Rijkswaterstaat als wegbeheerder geen beroep te doen op zijn bevoegdheid om de weg die door een tunnel loopt uit veiligheidsoverwegingen af te sluiten.¹⁵³ In dat opzicht bieden de Warvw en de WVV wel de ruimte voor dit alternatief. Omdat er in dat geval aantoonbaar aan de veiligheidsnorm is voldaan, heeft de situatie waarin er ondanks de maatregelen alsnog een ongeluk in de tunnel gebeurt, mijns inziens dezelfde gevolgen als een incident bij normale omstandigheden.

6.5. De rolverdeling bij overname verantwoordelijkheid volgens RASCI-methode

Voordat dit onderzoeksrapport werd opgesteld, was het niet duidelijk of en welke verantwoordelijkheden taken of bevoegdheden van de tunnelbeheerder overgedragen, dan wel overgenomen zouden kunnen worden aan andere partijen. Een eventuele overdracht of overname van verantwoordelijkheid of bevoegdheid zou de tunnelbeheerder dit proces graag vastgelegd zien in een RASCI-schema. Een toelichting op de RASCI-methode is te vinden in bijlage 11. Net als de procesbeschrijving uit bijlage 9 die werd besproken in paragraaf 3.2.2, is ook voor de situatie waarin een burgemeester de verantwoordelijkheid over een tunnel overneemt door een beroep op een van zijn noodbevoegdheden een RASCI-tabel opgesteld. Deze procesbeschrijving is bij dit onderzoeksrapport gevoegd als bijlage 10.

7. Procesbeschrijving in relatie tot de praktijksituatie

De procesbeschrijving uit bijlage 9 beschrijft de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van partijen die betrokken kunnen zijn bij de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting. De tunnelbeheerder wil graag weten in hoeverre de procesbeschrijving overeenkomt met de praktijksituatie waarin hij bij wet verplicht is om een tunnel te sluiten. Of

¹⁴⁹ Zie bijlage 5.

¹⁵⁰ Zie bijlage 6.

¹⁵¹ Zie bijlage 7.

¹⁵² Zie bijlage 8.

¹⁵³ Zie paragraaf 2.2.

en in hoeverre de procesbeschrijving uit bijlage 9 overeenkomt met de praktijk, is gevraagd aan vertegenwoordigers van de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer. Ook is onderzocht in hoeverre de procesbeschrijving aansluit op bestaande plannen en procedures van de organisatie van de tunnelbeheerder.

7.1. Bruikbaarheid procesbeschrijving

Een van de doelen van dit onderzoeksrapport is het opstellen van een procesbeschrijving die door meerdere betrokken partijen in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting wordt gedragen. De procesbeschrijving uit bijlage 9 geldt als een concept, dat ook aan andere crisisbeheersingspartijen zal worden voorgelegd als de voor dit onderzoek geïnterviewde partijen de procesbeschrijving bruikbaar vinden in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting. In het kader van dit onderzoeksrapport zijn ambtenaren van de tunnelgemeenten Velsen en Haarlemmermeer geïnterviewd. Vanuit de gemeente Velsen zijn de heren Prosetiko (coördinator Toezicht en Handhaving bebouwde omgeving) en Kloosterman (beleidsadviseur Bestuur en Veiligheid) geïnterviewd. Vanuit de gemeente Haarlemmermeer is gesproken met Larissa Zijm (adviseur Openbare Orde en Veiligheid). Tijdens de interviews is de mogelijke overname van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel door een burgemeester door middel van zijn noodbevoegdheden besproken.

Omdat niet alle wettelijke voorschriften uit bijlage 9 relevant zijn voor deze situatie, is ervoor gekozen om een aangepaste procesbeschrijving voor te leggen, met daarin enkel de wettelijke bepalingen die van relevant zijn voor dat scenario. Deze aangepaste procesbeschrijving is als bijlage 10 bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

Bruikbaarheid procesbeschrijving volgens de gemeente Velsen

De heer Kloosterman is in zijn functie een expert op het gebied van openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing en rampenbestrijding. De procesbeschrijving is door hem beoordeeld op bruikbaarheid. De procesbeschrijving werd op bruikbaarheid getoetst aan de hand van een casus, waarin de Wijkertunnel tijdens de renovatieperiode van de Velsertunnel wegens een technische storing voor enkele dagen dicht is met alle gevolgen van dien.¹⁵⁴ De casus werd niet beoordeeld als een crisissituatie. Een wettelijk verplichte tunnelsluiting naar aanleiding van een storing of aanrijding, is volgens de heer Kloosterman een verkeersvraagstuk met impact op de bevolking. Het verkeer komt namelijk vast te staan en de weggebruikers kunnen gevaar lopen als zij vastzitten in het verkeer. Het betreft in dat geval nog geen crisissituatie waarin verschillende teams actief worden. Een stremming van een tunnel zal doorgaans niet in de crisisorganisatie van de veiligheidsregio Kennemerland worden aangetroffen. Ook wanneer een wettelijk verplichte tunnelsluiting een aantal dagen zou duren, hoeft er geen sprake te zijn van een crisissituatie.

In het theoretische geval waarin er sprake zou zijn van een crisissituatie, wordt er gewerkt volgens de GRIP-structuur en wordt de crisisorganisatie van de veiligheidsregio actief. Afhankelijk van wat de oorzaak van de tunnelsluiting is, zijn er verschillende hulpverleningsdiensten betrokken. Is de oorzaak een technische storing, dan zullen de brandweer en de GHOR daar niet op af gaan. De politie heeft in dat geval wel een belangrijke rol in de verkeerscirculatie. Als de gegeven casus al zou leiden tot een crisissituatie, dan lijkt de burgemeester niet actief betrokken te raken in het beleidsteam. De burgemeester zit pas vanaf GRIP 3 op zijn post en is vanaf dat moment actief betrokken in het crisisbeheersingsproces. De gegeven casus wordt niet als een crisissituatie gezien en wanneer er al sprake van een crisissituatie zou zijn, is er geen aanleiding voor een actief aandeel van de burgemeester in de beheersing van de crisis. Omdat er geen sprake is van een crisissituatie en de crisisorganisatie van de veiligheidsregio niet actief zal worden, treedt de burgemeester niet op als opperbevelhebber en geeft hij evenmin leiding aan de crisisorganisatie van de veiligheidsregio. Om deze redenen zijn de noodbevoegdheden van een burgemeester niet aan de orde in een eventueel crisisbeheersingsproces naar

¹⁵⁴ Zie bijlage 7.

aanleiding van een verplichte tunnelsluiting. De inzet van noodbevoegdheden wordt in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting dan ook niet realistisch geacht. Het noodbevel en de noodverordening worden gezien als openbare orde maatregelen en staan los van de tunnel. De noodbevoegdheden zullen in een dergelijke situatie dan ook niet snel aan de orde zijn. Ondanks dat de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in de procesbeschrijving wel werden herkend, werden de noodbevoegdheden niet geassocieerd met een crisissituatie als gevolg van een tunnelsluiting.¹⁵⁵ Gezien het eerdergenoemde kan uit het gesprek met de vertegenwoordigers van de gemeente Velsen worden geconcludeerd dat de procesbeschrijving niet of nauwelijks bruikbaar wordt gevonden.

Bruikbaarheid procesbeschrijving volgens de gemeente Haarlemmermeer

Ook aan Larissa Zijm is gevraagd om de procesbeschrijving te beoordelen op bruikbaarheid in het bron- en effectbestrijdingsproces van een verplichte tunnelsluiting. De advisering over tunnels en veiligheidsmaatregelen is door de gemeente Haarlemmermeer uitbesteed aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaal. Vanuit deze dienst krijgt de gemeente haar kennis, expertise en advisering op het gebied van tunnels dan ook aangeleverd. De procesbeschrijving werd door Larissa Zijm niet als onbruikbaar beoordeeld. Het is volgens mevrouw Zijm handig om dit soort verhoudingen inzichtelijk te hebben in de koude fase of voorbereidingsfase. Een deel van de in de procesbeschrijving opgenomen verantwoordelijkheden taken, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen van partijen staat echter wel al opgenomen in de Bestuurlijke Netwerkkarten van het Infopunt Veiligheid. In de procesbeschrijving staan zaken opgenomen waar de Bestuurlijke Netwerkkarten al in voorzien. De Netwerkkarten worden door mevrouw Zijm overzichtelijker bevonden. Bepaalde juridische aspecten zijn ook zonder de procesbeschrijving duidelijk. Het CoPi, het ROT en het GBT spelen volgens Larissa Zijm niet snel een rol bij een tunnelsluiting na een storing in een van de technische tunnelinstallaties.¹⁵⁶

7.2. Aansluiting procesbeschrijving op plannen en procedures Rijkswaterstaat WNN

In deze paragraaf zal worden onderzocht in hoeverre de procesbeschrijving uit bijlage 9 aansluit op het calamiteitenbestrijdingsplan van de tunnelbeheerder en het calamiteitenplan van de calamiteitenorganisatie. De mate waarin de procesbeschrijving aansluit op de plannen en procedures is getoetst aan het aantal aanknopingspunten dat de procesbeschrijving heeft met de plannen. Discrepancies tussen de plannen en de procesbeschrijving vormen een tweede parameter.

Aansluiting op het calamiteitenbestrijdingsplan wegtunnels RWS WNN

De partijen die in het calamiteitenbestrijdingsplan als doelgroep van het plan gelden, komen allemaal terug in de procesbeschrijving. Dit zijn de hulpverleningsdiensten, de OVD's-RWS en de wegverkeersleiders. De laatste doelgroep van het plan is de afdeling Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat, die in de procesbeschrijving wordt vertegenwoordigd door de tunneloperator of wegverkeersleider.¹⁵⁷ In het plan worden tevens de rollen van de wegverkeersleider, de weginspecteur en OVD-RWS ten aanzien van de afhandeling van tunnelcalamiteiten beschreven. De rollen die deze partijen vervullen, kunnen naar aard als ondersteunend worden gezien ten opzichte van de (organisatie van) de tunnelbeheerder bij tunnelcalamiteiten.¹⁵⁸ Dit komt overeen met de rollen die wegverkeersleider, de weginspecteur en de OVD-RWS toebedeeld krijgen in de procesbeschrijving. Als bijlagen van het calamiteitenbestrijdingsplan zijn instructiekaarten opgesteld met daarin de acties die de wegverkeersleider, de weginspecteur en de OVD-RWS moeten nemen bij aan calamiteit of incident in een tunnel. Omdat een weginspecteur

¹⁵⁵ Zie bijlage 7.

¹⁵⁶ Zie bijlage 8.

¹⁵⁷ Calamiteitenbestrijdingsplan deel I, p. 1; zie bijlage 14.

¹⁵⁸ Calamiteitenbestrijdingsplan deel III, p. 1; zie bijlage 14.

ook OVD-RWS kan zijn, is er één instructiekaart voor deze twee rollen. Maatregelen die volgens de instructiekaarten genomen moeten worden, komen voor een deel overeen met taken uit de procesbeschrijving uit bijlage 9. Dit is niet verwonderlijk omdat de maatregelen in de instructiekaarten voortvloeien uit wet- en regelgeving en de procesplaat uit bijlage 9 enkel taken en bevoegdheden bevat die direct uit wet- en regelgeving voortvloeien. Ook de afspraken tussen Rijkswaterstaat en de hulpverleningsdiensten in het plan zijn voor een deel terug te zien in de procesbeschrijving uit bijlage 9.¹⁵⁹

Naast calamiteiten, incidenten en technische storingen beschrijft het calamiteitenbestrijdingsplan de mogelijkheid dat een burgemeester – als het bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid – een tunnel ter beschikking kan vragen. Hoewel de situatie niet als zodanig in het plan staat beschreven, acht ik het realistisch dat de tunnel ter beschikking kan worden gevraagd middels een noodbevel. Eerder in dit onderzoeksplan werd uiteengezet dat de burgemeester de mogelijkheid heeft om de tunnelbeheerder noodbevelen te geven, en dat Rijkswaterstaat hier aan zal gehoorzamen. Het ter beschikking vragen van een tunnel middels een noodbevel sluit aan op de procesbeschrijving uit bijlage 10, waarin het proces om de verantwoordelijk van het gebruik van een tunnel door een burgemeester over te laten nemen staat beschreven. De opgestelde procesbeschrijving heeft op veel punten overeenkomsten met instructies en afspraken uit het calamiteitenbestrijdingsplan. Tussen het plan en de procesbeschrijving bestaan overeenkomsten in doelgroepen, rollen van partijen en verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. De mogelijkheid dat een tunnel ter beschikking wordt gevraagd door een burgemeester kan zelfs in nauw verband worden gebracht met de noodbevelsbevoegdheid, waar de nadruk op wordt gelegd in de procesbeschrijving uit bijlage 10. Discrepancies tussen het calamiteitenbestrijdingsplan en de procesbeschrijving heb ik dan ook niet kunnen ontdekken. Gezien dit feit ben ik van mening dat de opgestelde procesbeschrijving goed aansluit op het calamiteitenbestrijdingsplan.

Aansluiting op het calamiteitenplan RWS WNN

Veel van de partijen die vanuit Rijkswaterstaat betrokken zijn bij de bestrijding van de effecten van een verplichte tunnelsluiting en staan genoemd in de procesbeschrijving, worden ook beschreven in het calamiteitenplan. Het calamiteitenplan is dan ook als bron gebruikt om de procesbeschrijving op te stellen. Omdat het calamiteitenplan voornamelijk beschrijvingen geeft van de crisisorganisaties van Rijkswaterstaat en externe partners, is het plan voornamelijk gebruikt om partijen en hun rollen te kunnen duiden. Het calamiteitenplan bevat naast deze beschrijvingen geen operationele crisisbeheersingsprocedures. De overeenkomsten tussen de procesbeschrijving en het calamiteitenplan zitten dan ook in de partijen die vanuit Rijkswaterstaat betrokken zijn in het crisisbeheersingsproces. De partijen die in de procesbeschrijving vallen onder de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat, zijn allen terug te vinden in het calamiteitenplan. Daarnaast zijn beschrijvingen uit het calamiteitenplan van de operationele teams CoPi, ROT, GBT en RBT en hun verhouding tot de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat gebruikt voor het opstellen van de procesbeschrijving. Vanwege het feit dat het calamiteitenplan een van de bronnen is voor de procesbeschrijving, zijn beide documenten niet onverenigbaar met elkaar. De overeenkomsten tussen de procesbeschrijving enerzijds en het calamiteitenplan anderzijds, zitten vooral in de operationele partijen en teams die in de documenten genoemd worden. In dat kader sluit de procesbeschrijving voldoende aan op het calamiteitenplan.

8. Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoeksrapport is opgesteld aan de hand van de volgende centrale vraagstelling:
Op welke wijze kan het proces rondom het sluiten van een tunnel tussen de tunnelbeheerder van Rijkswaterstaat West-Nederland Noord en andere betrokken partijen binnen het kader van de Nederlandse tunnelwetgeving en aanverwante regelgeving zodanig worden

¹⁵⁹ Calamiteitenbestrijdingsplan deel IV, p. 1-4; zie bijlage 14.

vormgegeven dat het effect van langdurige sluiting van een tunnel zo efficiënt mogelijk bestreden kan worden?

8.1. Conclusies

De volgende conclusies hebben betrekking op de voor dit onderzoeksrapport onderzochte manieren waarop het proces rondom de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting zo efficiënt mogelijk vormgegeven zou kunnen worden. De conclusies zijn onder meer gebaseerd op resultaten uit interviews met respondenten vanuit Rijkswaterstaat en gemeenten en plannen en procedures van verschillende partijen die bij de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting zijn betrokken.

Betrokken partijen en hun wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Rijkswaterstaat is als tunnelbeheerder verantwoordelijk voor het gebruik van de tunnels in het Rijkswegennet. Wanneer de tunnelbeheerder een veilig gebruik van een tunnel niet kan garanderen vanwege een calamiteit, een incident of een storing, moet hij de tunnel afsluiten. In juridisch opzicht sluit Rijkswaterstaat de weg die door de betreffende tunnel loopt af door verkeerstekens te plaatsen, die het wegverbruikers verbieden om de weg in te rijden. Deze bevoegdheid heeft Rijkswaterstaat als wegbeheerder op grond van art. 16 WVV. De belangrijkste documenten waar de tunnelbeheerder zijn handelen omtrent een tunnelsluiting op baseert, zijn het calamiteitenbestrijdingsplan en de Regionale Faaldefinities. In deze documenten staan de gevallen waarin een tunnel afgesloten moet worden en welke maatregelen er vervolgens getroffen moeten worden.

Rijkswaterstaat is een van de partijen die betrokken is bij de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting en heeft daarom een eigen calamiteitenorganisatie. De juridische grondslag voor het optreden van de calamiteitenorganisatie moet worden afgeleid uit de tunnelbeheertaak van Rijkswaterstaat. Wanneer er schade dreigt te ontstaan aan een tunnel, kan een grondslag voor het optreden van Rijkswaterstaat als tunnel- en wegbeheerder ook liggen in de bevoegdheid om een tunnel als waterstaatswerk te beschermen tegen gevaar. Afhankelijk van de effecten en de oorzaak van een tunnelsluiting, worden er verschillende teams en experts van Rijkswaterstaat bij de tunnelsluiting betrokken. Andere crisisbeheersingspartijen raken betrokken door hun verantwoordelijkheden voor de veiligheid van de omgeving.

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in hun gemeente. Onder hun gezag staan de hulpverleningsdiensten. De politie is georganiseerd in regionale korpsen. De brandweer en de GHOR zijn georganiseerd in veiligheidsregio's. Het bestuur van de veiligheidsregio is er voor verantwoordelijk om de organisatie van de brandweerborg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing in goede banen te leiden. Welke hulpverleningsdiensten er betrokken zijn bij een tunnelsluiting, hangt af van de bron en de effecten. Vanuit de hulpverleningsdiensten worden er verschillende teams samengesteld. Welke teams er worden samengesteld hangt af van de ernst van de situatie. Zijn de effecten ernstig genoeg, dan wordt er een GRIP-niveau aan de situatie toegekend. Hoe hoger het GRIP-niveau, hoe meer teams er actief zullen zijn bij de bron- en effectbestrijding. Waar de veiligheidsregio's en hulpverleningsdiensten teams samenstellen en hun GRIP-fasen kennen, heeft de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat zijn eigen teams en eigen interne opschalingsfasen. Wanneer de hulpverleningsdiensten en de calamiteitenorganisatie van Rijkswaterstaat met elkaar samenwerken bij de bron- en effectbestrijding van een calamiteit of incident, nemen vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat plaats in de teams die vanuit de veiligheidsregio's worden samengesteld. De plannen en procedures van de tunnelbeheerder hebben samenhang met plannen van hulpverleningsdiensten en veiligheidsregio's.

Implementatie en overlap wettelijke kaders

De wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder en crisisbeheersingspartij staan stuk voor stuk geïmplementeerd in het calamiteitenbestrijdingsplan en het calamiteitenplan. De implementatie van het juridisch

kader van de veiligheidsregio's en hulpverleningsdiensten in crisis- en rampenbestrijdingsplannen is minder volledig, maar er ontbreken geen evidente bepalingen in de plannen. Overlap tussen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van Rijkswaterstaat en andere partijen is in theorie beperkt. Uit de interviews blijkt dat ook in de praktijk door Rijkswaterstaat en de gemeenten weinig overlap in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden wordt ervaren. De overlap die werd geconstateerd komt voor een deel pas naar voren wanneer de effecten van een tunnelsluiting een crisissituatie tot gevolg zouden hebben of de openbare orde in het geding komt. Omdat de wettelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de betrokken partijen goed en duidelijk staan uitgewerkt in planvorming en nauwelijks overlap met elkaar hebben, zijn dit naar mijn mening geen aspecten waarop het proces rond een tunnelsluiting efficiënter kan worden vormgegeven.

Knelpunten

Crisisbeheersingspartijen weten door onderlinge afstemming welke partij welke rol inneemt in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting. Toch verloopt de communicatie in dit operationele proces niet altijd zonder problemen. Zowel vanuit Rijkswaterstaat als vanuit gemeenten wordt gebrekkige communicatie gezien als het grootste knelpunt in de onderlinge samenwerking. Het komt voor dat partijen elkaar niet, onvoldoende of te laat informeren. Dit heeft gevolgen voor het latere verloop van het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting, dat trager en daardoor minder efficiënt zal verlopen dan normaal. Uit het onderzoek van Duijnhoven, Van Buul-Besseling en Vink naar multidisciplinaire samenwerking in het veiligheidsdomein (*De samenhang tussen fysieke en sociale veiligheid in theorie en praktijk*), blijkt dat communicatie als knelpunt ook naar voren komt in samenwerkingsverbanden tussen hulpverleningsdiensten en gemeenten en tussen hulpverleningsdiensten onderling. Het onderzoek bevestigt het standpunt van Rijkswaterstaat en de respondenten vanuit de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer over communicatie in de onderlinge samenwerking. De communicatie in het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting is een gebied waarop het proces efficiënter kan worden vormgegeven.

Overdracht verantwoordelijkheid volgens de Awb

De bevoegdheid om een tunnel af te sluiten en weer te openen – en daarmee de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel – kan niet via mandaat of delegatie worden overgedragen aan een burgemeester als bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Bestuursbevoegdheden kunnen alleen aan een andere partij worden overgedragen als de bevoegdheid het nemen van besluiten inhoudt. Bij mandaatverlening is per definitie geen sprake van bevoegdheidsverschuiving omdat de verantwoordelijkheid voor de gemandateerde besluiten bij de mandaatverlener blijft liggen. De beslissing om een weg die door een tunnel loopt en daarmee de tunnel af te sluiten, is geen besluit in de zin van de Awb en kan daarom niet worden overgedragen. De beslissing om een tunnel af te sluiten en weer te openen wordt genomen door Rijkswaterstaat als bestuursorgaan en houdt een publiekrechtelijke rechtshandeling in, maar voldoet niet aan het schriftelijkheidsvereiste.

Volgens Nelleke Groen van Rijkswaterstaat is de bevoegdheid om een tunnel af te sluiten niet zomaar over te dragen en is het heel lastig om deze bevoegdheid te delegeren. Er kan daarom geconcludeerd worden dat er vanuit Rijkswaterstaat geen mogelijkheid wordt gezien om de bevoegdheid om een tunnel te sluiten en weer te openen over te dragen.

Respondenten vanuit de gemeenten Haarlemmermeer en Velsen achten de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel aan een burgemeester niet realistisch. Uit de interviews kan worden afgeleid dat zij dit ook niet mogelijk achten. Wat dat betreft delen Rijkswaterstaat en de voor dit onderzoeksrapport geïnterviewde gemeenten dezelfde opvatting. Aangezien een feitelijke juridische overdracht ook in theorie niet mogelijk is, ben ik van mening dat de opvatting die Rijkswaterstaat en de gemeenten delen, de juiste is. Omdat Rijkswaterstaat en de gemeenten overdragen van de verantwoordelijkheid voor

het gebruik van een tunnel op grond van titel 10.1 Awb niet mogelijk achten en de overdracht ook in theorie is uitgesloten, is dit geen manier waarop het proces rondom de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting efficiënter kan worden vormgegeven.

Overname verantwoordelijkheid via noodbevoegdheden burgemeester

De noodbevoegdheden van een burgemeester zijn in theorie instrumenten waarmee hij de verantwoordelijkheid over het gebruik van een gesloten tunnel over kan nemen. Een burgemeester kan de tunnelbeheerder noodbevelen geven en ook een noodverordening kan voorschriften bevatten waar de tunnelbeheerder zich aan moet houden. Hierbij acht ik het noodbevel een geschikter middel dan een noodverordening omdat het noodbevel specifiek van aard is en minder procedurele vereisten kent. Uit literatuur en de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing blijkt dat een burgemeester de tunnelbeheerder bevelen kan geven, waarbij wordt afgeweken van de wet. In dat geval zou een burgemeester als eenhoofdig gezag sneller kunnen handelen. De noodbevoegdheden mogen echter alleen worden aangewend als door een tunnelsluiting een noodsituatie ontstaat waarin de openbare orde en veiligheid in het geding (dreigen te) raken. Ook is vereist dat de gewone bevoegdheden van een burgemeester niet toereikend zijn om handhavend op te treden. In het kader van dit onderzoeksrapport zal vooral de lichte bevelsbevoegdheid uit art. 172 lid 3 Gemw gelden als minder ingrijpend alternatief voor de noodbevoegdheden van een burgemeester.

De voor dit onderzoek geïnterviewde personen vanuit Rijkswaterstaat achten het in de praktijk realistisch dat een burgemeester de tunnelbeheerder kan overrulen met een beroep op zijn noodbevoegdheden. In theorie zou een burgemeester als eenhoofdig gezag sneller en efficiënter kunnen handelen en beslissen, wat het bron- en effectbestrijdingsproces van een tunnelsluiting efficiënter kan laten verlopen. Volgens respondenten vanuit de gemeenten zal een burgemeester de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel ook niet via een noodbevel of noodverordening op zich nemen. Alleen wanneer een tunnelsluiting openbare ordeproblematiek tot gevolg heeft (Haarlemmermeer) of zich een ramp voordoet in een tunnel (Velsen), zou een burgemeester gebruik kunnen maken van zijn noodbevoegdheden. Buiten deze gevallen om heeft een tunnelsluiting dan ook geen crisissituatie tot gevolg. Ondanks dat de wet een burgemeester de ruimte biedt om de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel via zijn noodbevoegdheden over te nemen, zal hij zijn bevoegdheden hier in de praktijk niet voor gebruiken. Omdat respondenten vanuit de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer deze mogelijkheid voorsnog uitsluiten, is het overnemen van verantwoordelijkheid door een noodbevel of noodverordening alleen in theorie een manier waarop het proces rond een tunnelsluiting efficiënter kan verlopen.

Bruikbaarheid procesbeschrijving

De procesbeschrijving die voor dit onderzoeksrapport is opgesteld, sluit goed aan op de plannen die door Rijkswaterstaat worden gebruikt bij de bron- en effectbestrijding van tunnelcalamiteiten. Tussen de documenten zijn veel overeenkomsten te ontdekken. Het feit dat het calamiteitenbestrijdingsplan en het calamiteitenplan als bron zijn gebruikt voor de procesbeschrijving, is hier een logische verklaring voor. De tunnelbeheerder kan het RASCI-schema in de eigen planvorming opnemen indien de procesbeschrijving bruikbaar wordt bevonden. De procesbeschrijving wordt echter niet of nauwelijks bruikbaar gevonden door vertegenwoordigers van de gemeenten Velsen en Haarlemmermeer. Enerzijds omdat de gemeenten het overnemen van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel door een burgemeester niet realistisch achten, anderzijds omdat het niet reëel wordt bevonden dat de verantwoordelijkheid door middel van de noodbevoegdheden van een burgemeester wordt overgenomen. Daarnaast wordt de RASCI-methode niet door de gemeenten gebruikt als manier om processen te beschrijven. Het is om deze redenen dan ook de vraag of en in hoeverre de procesbeschrijving bruikbaar is voor de Unit Tunnelbeheer, aangezien het document niet over zal worden genomen door crisisbeheersingspartners. Er is om deze reden geen sprake van (een) breed gedragen

procesbeschrijving, wat voorafgaand aan het opstellen van dit onderzoeksrapport wel werd beoogd. Een breed gedragen procesbeschrijving had het proces rondom de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting efficiënter kunnen laten verlopen. Doordat het proces niet gedragen wordt door andere partijen, moet geconcludeerd worden dat dit geen manier is voor een efficiëntere bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting.

8.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan over de wijze waarop het proces rond de bron- en effectbestrijding van een verplichte tunnelsluiting efficiënter vormgegeven kan worden.

- Aanbeveling 1: wissel informatie uit, denk ook vanuit het perspectief van een ander en evalueer fouten in communicatie.

Gebrekkige communicatie wordt door Rijkswaterstaat en de gemeenten als grootste knelpunt in de operationele samenwerking tijdens een crisisbeheersingsproces gezien. Uit interviews met respondenten vanuit Rijkswaterstaat en het onderzoek van Duijnhoven, Van Buul-Besseling en Vink is gebleken dat partijen bepaalde informatie niet delen met andere partijen, omdat het besef dat de informatie van belang kan zijn voor een ander vaak ontbreekt. Het is dan ook aan te bevelen om in een crisisbeheersingsproces ook vanuit het oogpunt van andere organisaties te denken en ook informatie uit te wisselen die voor de eigen organisatie niet per se relevant is. Voor een andere organisatie kan deze informatie evident zijn voor de besluitvorming en afstemming van processen.

Blijken er in een samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat en andere partijen achteraf fouten te zijn gemaakt in de communicatie, dan beveel ik aan om knelpunten in de communicatie met de betrokken partijen te evalueren. Op deze manier hebben Rijkswaterstaat en de gemeente Velsen in het verleden hun onderlinge communicatie al eens geëvalueerd en hier lering uit getrokken voor toekomstige samenwerkingen.¹⁶⁰ Duijnhoven, Van Buul-Besseling en Vink gaan ervan uit dat naarmate een samenwerking langer bestaat, de ervaringen bijdragen aan het versoepelen van de samenwerking en samenhang.¹⁶¹ In dat kader kunnen ervaringen als evaluaties en bestuurlijke overleggen de samenwerking tussen Rijkswaterstaat en andere partijen op termijn efficiënter laten verlopen.

- Aanbeveling 2: voeg de procesbeschrijving alleen indien gewenst als bijlage bij het calamiteitenbestrijdingsplan.

Wanneer de voor dit onderzoeksrapport opgestelde procesbeschrijving¹⁶² bruikbaar wordt bevonden, kan de Unit Tunnelbeheer het RASCI-schema opnemen in de eigen planvorming. De procesbeschrijving is gericht op tunnelcalamiteiten en kan daarom beter in het calamiteitenbestrijdingsplan worden opgenomen dan in het calamiteitenplan, dat algemener van aard is. Een verwijzing naar de procesbeschrijving uit bijlage 9 kan worden gemaakt in deel I van het calamiteitenbestrijdingsplan, waar de wettelijke grondslagen voor het plan staan genoemd. Voor deze aanbeveling maak ik het voorbehoud dat de procesbeschrijving bruikbaar moet zijn voor de Unit Tunnelbeheer. Omdat de procesbeschrijving voor andere partijen niet bruikbaar is, is het voor te stellen dat de Unit Tunnelbeheer afziet van de implementatie van het schema. De procesbeschrijving zal in elk geval digitaal ter beschikking worden gesteld aan de Unit Tunnelbeheer.

- Aanbeveling 3: overweeg alternatieven voor de overdracht of overname van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een gesloten tunnel.

De respondenten waar in het kader van dit onderzoeksrapport mee gesproken is, gaven tijdens interviews alternatieven voor de overdracht of overname van de verantwoordelijkheid voor het gebruik van een tunnel. Het opstellen van calamiteitscenario's en het treffen van

¹⁶⁰ Zie bijlage 6.

¹⁶¹ Duijnhoven, Van Buul-Besseling & Vink, p. 30.

¹⁶² Zie bijlagen 9 en 10.

compenserende maatregelen werden genoemd als alternatieven die het proces rond de bron- en effectbestrijding van een tunnelsluiting mogelijk efficiënter laten verlopen. Wanneer in de praktijk blijkt dat een van de alternatieven een effectievere bron- en effectbestrijding inderdaad efficiënter laten verlopen, is het aan te bevelen om te onderzoeken of en onder welke omstandigheden de alternatieven in de toekomst ook voor andere tunnels kunnen worden toegepast.

Literatuurlijst

Handboeken

Bron & Zannoni 2010

R. Bron & M. Zannoni, *De burgemeester in crisistijd. Schakelen tussen moed en terughoudendheid*, Justitiële verkenningen 2010-3, p. 99-110.

Damen 2009

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Hennekens 2013

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Muller e.a. 2014

E.R. Muller e.a., *Crises, rampen en recht*, Deventer: Kluwer 2014.

Muller, Brainich & Rogier 2014

E.R. Muller, E.T. Brainich & L.J.J. Rogier, *Tekst en commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2014.

Reesoort 2014

A.P. Reesoort, *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Schlössels 2013

R.J.N. Schlössels, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2013.

Van den Berg, Van der Grinten & Schilder 2015

A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder, *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015.

Van Buuren & Borman 2011

P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Tekst en commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Zanders 2012

A. Zanders, *Crisismanagement. Organisaties bij crises en calamiteiten*, Bussum: Uitgeverij Coutinho 2012.

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Tijdschriftartikelen

Duijnhoven, Van Buul-Besseling & Vink 2014

H. Duijnhoven, K. van Buul-Besseling & N. Vink, 'De samenhang tussen fysieke en sociale veiligheid in theorie en praktijk', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2014-3, p. 21-34.

Engberts & Cornelissen 2010

A.B. Engberts & H.G.M. Cornelissen, 'Swiebertje en Superman. De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid', *Justitiële verkenningen* 2010-3, p. 73-85.

Elektronische bronnen

RASCI methode.nl

RASCI methode.nl, 'Uitleg over de RASCI-methode', *RASCI methode.nl*, www.rascimethode.nl/methode.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat, 'Organisatiestructuur', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/organisatiestructuur.

Rijkswaterstaat, 'Tunnelveiligheid', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl (zoek op *Tunnelveiligheid*).

Rijkswaterstaat, 'Landelijke Tunnelstandaard', *Rijkswaterstaat*, www.rijkswaterstaat.nl (zoek op *Landelijke Tunnelstandaard*).

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, 'Bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland', *Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland*, www.amsterdam.nl/veiligheidsregio/organisatie/bestuur.

Veiligheidsregio Kennemerland

Veiligheidsregio Kennemerland, 'Samenstelling', *VRK* 2013, www.vrk.nl/bestuur/samenstelling.aspx.

Plannen

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, 'Regionaal Crisisplan 2012-2016', 12 december 2011.

Veiligheidsregio Kennemerland

Veiligheidsregio Kennemerland, 'Crisisbestrijdingsplan Schiphol Veiligheidsregio Kennemerland. Inclusief rampenbestrijdingsplannen voor Aircraft Fuel Supply & KLM Engineering & Maintenance', 1 april 2015.

Veiligheidsregio Kennemerland, 'Crisisplan Veiligheidsregio Kennemerland 2015,' 1 april 2015.

Veiligheidsregio Kennemerland, 'Incidentbestrijdingsplan Noordzeekanaal', 2015.

Veiligheidsregio Kennemerland, 'Rampenbestrijdingsplan Tata Steel-site', 1 januari 2012.

Landelijke tunnelstandaard

De in het onderzoeksrapport vermelde leidraden maken onderdeel uit van de Landelijke tunnelstandaard. De tunnelstandaard is te vinden via www.rijkswaterstaat.nl (zoek op *Landelijke tunnelstandaard*). De genoemde leidraden komen uit de beheer- en organisatiestandaard en de technische tunnelstandaard. De leidraad veiligheidsdocumentatie is niet via de tunnelstandaard terug te vinden, maar deze kan elders op het internet worden geraadpleegd.

Beheer- en organisatiestandaard

Leidraad incidentregistratie en -evaluatie

Leidraad Tunnelbeheerorganisatie

Operationele tunnelbeheerprocessen

Technische tunnelstandaard

Afkortingen en definities

Overige documenten

Infopunt Veiligheid

Infopunt Veiligheid, 'Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing. Kaart 17 – Wegvervoer', november 2013.