

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2009

Nr. 86

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATER- STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2009

In opdracht van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (BOR), een quick scan uitgevoerd naar het besluitvormings-traject tunnelveiligheidseisen A73.

In haar procedurevergadering van 18 maart 2009 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besloten de notitie waarin de bevindingen van het BOR zijn neergelegd, tot haar notitie te maken en de notitie openbaar te maken.

Hierbij bied ik u een exemplaar van deze notitie aan.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Jager

Quick scan besluitvormingstraject tunnelveiligheidseisen A73

Den Haag, 12 maart 2009

1. Samenvatting

- Uit de onderzochte informatie is niet exact te herleiden wat het verband is tussen de besluitvorming over de tunnelveiligheid en het aantal deelsystemen in de tunnels. Als de commissie dit wel wil weten, zou ze de minister hiernaar kunnen vragen.
- De beschikbare informatie biedt wel een overzicht van hoe de besluitvorming rond tunnelveiligheid is gelopen. In algemene zin zijn er voor de besluitvorming drie periodes te onderscheiden: de periode met vluchtstroken (tot 2003), de periode met drukluchtschuimblussysteem (DLS, tot 2006) en de periode met watermiststelsel (WMS, vanaf 2006).
- Het is niet duidelijk waarom de vluchtstroken aanvankelijk wel in het oorspronkelijk ontwerp van de tunnels zijn opgenomen. Dit lijkt in tegenspraak met de latere uitspraak van de minister (in 2003) dat het «standaard uitvoeringspraktijk» was om tunnels uit te voeren zonder vluchtstroken.
- De minister heeft aangegeven dat het besluit tot het schrappen van de vluchtstroken geen bezuinigingsmaatregel was, maar het is niet duidelijk wat dan wel het motief was voor het schrappen van de vluchtstroken.
- Het besluit om over te stappen van DLS naar WMS was eveneens een besluit op initiatief van de rijksoverheid, ook hier is niet duidelijk wat het exacte motief was.
- Er bestaat geen duidelijk beeld van de uiteindelijke budgettaire gevolgen van de scopewijzigingen. De voorziene besparing van € 40 mln., verbonden aan het schrappen van de vluchtstroken, lijkt in ieder geval niet te zijn gerealiseerd.
- De minister heeft de Kamer wel expliciet geïnformeerd over het besluit om de vluchtstroken te schrappen, onder meer naar aanleiding van Kamervragen. Het BOR heeft echter geen informatie gevonden waaruit blijkt dat de Kamer door de minister expliciet is geïnformeerd over de switch van DLS naar WMS toen dat besluit in 2006 is genomen. De Kamer heeft daar overigens ook geen vragen over gesteld.

2. Inleiding

In de procedurevergadering van 4 maart 2009 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat het BOR verzocht in kaart te brengen hoe de besluitvorming over het aantal tunneltechnische installaties in de tunnels van de A73 is verlopen. In de procedurevergadering is daarover het volgende besluit genomen:

Het BOR verzoeken binnen een week een overzicht te maken van het besluitvormingstraject dat heeft geleid tot de nu geldende tunnelveiligheidseisen en tot de installatie van de 52 deelsystemen in de tunnels in de A73.

In deze notitie vindt u de uitwerking van dit besluit. Deze notitie is opgesteld door het BOR, in overleg met de staf van de vaste commissie Verkeer en Waterstaat.

Om aan het verzoek van de commissie te kunnen voldoen, heeft het BOR de volgende stappen ondernomen:

1. Een quick scan van de beschikbare informatie uit Kamerstukken.
2. Een quick scan van overige openbaar beschikbare informatie.

De centrale vragen van de quick scan zijn:

- Is uit de beschikbare informatie te herleiden hoe het aantal deelsystemen is toegenomen van 33 tot 52 deelsystemen?
- Is uit de beschikbare informatie te herleiden hoe het besluitvormingsproces rond de tunnelveiligheidseisen is verlopen?

Voor deze notitie zijn uitsluitend openbaar te raadplegen documenten gebruikt. Behalve Kamerstukken, is ook een aantal documenten van de provincie Limburg en de lokale overheden (m.n. de gemeente Roermond) gebruikt om een compleet beeld te krijgen van de casus. Het betreft hier uitsluitend openbare, via internet terug te vinden bronnen. Indien nodig wordt verwezen naar de bron van de informatie.

Om te bepalen hoe de Kamer door de minister is geïnformeerd is uitsluitend gekeken naar Kamerstukken.

De contra-expertise over het migratieplan tunnels A73 van professor Horvat is door de Kamer op donderdagavond 12 maart 2009 ontvangen, maar vanwege de late ontvangst niet bij deze notitie betrokken.

Deze notitie kent de volgende indeling:

- **paragraaf 3** biedt een overzicht van de informatie die de Tweede Kamer van de minister heeft ontvangen,
- in **paragraaf 4** wordt een beeld gegeven van de informatie uit andere openbare bronnen,
- in **paragraaf 5** worden de centrale vragen van de quick scan beantwoord en worden overige bevindingen weergegeven.

3. Overzicht van de informatie aan de Tweede Kamer

Om een beeld te krijgen van het besluitvormingstraject dat heeft geleid tot de nu geldende tunnelveiligheidseisen en tot de installatie van de 52 deelsystemen in de tunnels in de A73, heeft het BOR allereerst in kaart gebracht welke informatie hierover door de minister aan de Kamer is gegeven. Het gaat daarbij zowel om schriftelijke informatie (brieven, beantwoording van Kamervragen, etc.) als om mondelinge informatie (algemene overleggen en plenaire debatten).

Het BOR heeft zich specifiek gericht op die informatie die inzicht geeft in de besluitvorming over de tunnelveiligheidseisen (periode 2003–najaar 2007). Het merendeel van de beschikbare informatie beslaat echter de periode van najaar 2007 tot heden, maar die informatie gaat vooral over de verlate en gedeeltelijke openstelling van de tunnels. Deze informatie is voor deze quick scan niet relevant, omdat deze informatie niet in gaat op de oorzaken maar vooral gaat over de (on)mogelijkheden en oplossingen om tot een zo snel mogelijke algehele openstelling te komen. Alle Kamerstukken vanaf het najaar van 2007 zijn door het BOR wel bekeken en gescand op relevante informatie over de voorgaande besluitvorming, maar alleen gebruikt voor zover deze relevante informatie bevatten over de oorzaken.

Wat is er dan met de Kamer gewisseld over de besluitvorming die uiteindelijk heeft geleid tot de 52 deelsystemen in de tunnels? In onderstaande tabel staat allereerst een schematisch overzicht van de informatie die door het BOR relevant wordt gevonden.

Datum	Kamerstuknummer	Soort document	Inhoud
6-6-2003	Handelingen II, 2002–2003, aanhangsel nr. 1394	Aanhangsel van de Handelingen	Beantwoording vragen van het lid Hessels (CDA) over vluchtstroken bij de A73-tunnel te Roermond
20-10-2003	29 200 A, nr. 7	Lijst van vragen en antwoorden	Antwoorden op schriftelijke vragen over de begroting van het Infrastructuurfonds voor 2004
28-11-2003	29 200 A, nr. 14	Lijst van vragen en antwoorden	Antwoorden op schriftelijke vragen over het MIT 2004 en het MIT/SNIP projectenboek 2004
8-9-2005	29 644, nr. 14	Kamerbrief (uitvoeringsagenda n.a.v. beleidsnota)	Uitvoeringsagenda Nota Mobiliteit (paragraaf over veiligheid in tunnels)
11-10-2007	Handelingen II, 2007–2008, 12, 776–788	Handelingen	Verslag debat over de vertraging rondom de A73
14-07-2008	3 1200 A, nr.92, bijlage 2	Kamerbrief	Auditrapport vertraging tunnelcontract A73
23-9-2008	Handelingen II, 2008–2009, 4, 205–209	Handelingen	Verslag debat A73 tijdens Vragenuur

Na deze overzichtstabel wordt hieronder in chronologische volgorde (van oud naar nieuw) beschreven wat de inhoud van de betreffende informatie is:

- Op **6 juni 2003** ontving de Kamer de **antwoorden op vragen van het lid Hessels** (CDA) aan de minister van Verkeer en Waterstaat over vluchtstroken bij de A73-tunnel te Roermond. Het lid Hessels vroeg of de minister op de hoogte was «*van de plannen van Rijkswaterstaat Limburg om de vluchtstroken in de toekomstige Roertunnel van de A73-Zuid te schrappen als onderdeel van bezuinigingsmaatregelen binnen het A73-Zuid project?*¹» en welke effecten dat zou hebben op de veiligheid in de tunnels.
De minister antwoordde «*dat het de standaard uitvoeringpraktijk is om tunnels uit te voeren zonder vluchtstroken. Dit staat dus los van bezuinigingsmaatregelen*» en benadrukte dat de aanwezigheid van vluchtstroken volgens hem geen invloed zou hebben gehad op de grote ongelukken in Europese tunnels.
- Op **20 oktober 2003** ontving de Kamer de **antwoorden op haar vragen over de begroting voor 2004 van het Infrastructuurfonds**. Eén van deze vragen betrof het schrappen van de vluchtstroken in de tunnels van de A73-Zuid:
Vraag 2: Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan het schrappen van de vluchtstroken in de tunnels van de A73-Zuid? Hoe beoordeelt de regering de vier effecten – strijdigheid met de bestuurs-overeenkomst, strijdigheid met vastgestelde bestemmingsplannen, vermindering van het veiligheidsniveau en vertraging van de aanbesteding en realisering – die volgens de provincie Limburg het gevolg zijn van deze aanpassing in de uitvoering van het project?
Antwoord: De tunnels in het hoofdwegennet moeten alle voldoen aan de eisen die daaraan vanuit veiligheid worden gesteld. Het uitgangspunt is om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken zonder vluchtstroken, waardoor de tunnelbreedte minder groot hoeft te zijn. Dit drukt de kosten. Tot nu toe is dat bij alle tunnels mogelijk gebleken. Ook bij de A73 Zuid is een zodanig pakket aan veiligheidsvoorzieningen voorzien, zowel in de uitrusting van de tunnel als in het toekomstig gebruik, zodat de aanleg van vluchtstroken niet noodzakelijk is. Ik heb binnenkort met de regio overleg over een aanpassing van de bestemmingsplannen, teneinde de met de provincie afge-

¹ Dagblad De Limburger, 14 mei jl.

sproken oplevertermijn van eind 2007 voor het gehele project te halen. Ik acht de kans zeer reëel dat deze termijn nog steeds haalbaar is.

- Op **28 november 2003** ontving de Kamer de **antwoorden op haar vragen over het MIT 2004 en het MIT/SNIP projectenboek 2004**. Eén van deze vragen betrof het schrappen van de vluchtstroken in de tunnels van de A73-Zuid:

Vraag 175: Welke besparingen worden gerealiseerd door het schrappen van de vluchtstroken in de tunnels in de A73 bij Swalmen en Roermond? Welke extra uitgaven c.q. lagere inkomsten brengt dit naar verwachting met zich mee? Wat zijn de effecten op de eindplanning? Indien deze planningstermijn (gereed uiterlijk 2007) wordt overschreden, welke gevolgen heeft dit dan voor de regiobijdrage van 50 miljoen euro?

Antwoord: In overleg met de bestuurders van de provincie Limburg en de gemeenten Ambt-Montfort, Roermond en Swalmen is een optimaal pakket aan veiligheidsvoorzieningen bepaald. Het treffen van extra maatregelen in de vorm van de vluchtstroken vormt daarvan geen onderdeel. De meerkosten en besparingen zijn inpasbaar binnen het taakstellend projectbudget. De planning, die uitgaat van openstelling van de weg, ultimo 2007, hoeft niet te worden aangepast.

- Op **8 september 2005** heeft de Kamer de **Uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit** ontvangen. In deze Uitvoeringsagenda is een paragraaf opgenomen over veiligheid in tunnels (p.70), waarin de A73 als voorbeeld wordt genoemd: *«Bij de A73 wordt een innovatief drukluchtschuimblussysteem in een tunnel bij Roermond-Swalmen geïnstalleerd. Belangrijk veiligheidsvoordeel hierbij is dat branden veel sneller geblust kunnen worden. Daarnaast wordt een belangrijke besparing gerealiseerd, aangezien er geen vluchtstroken in de tunnel aangelegd hoeven worden. Het project is in nauwe samenwerking tussen de brandweer, regionale overheden en het rijk opgestart.»*

- In het **debat van 11 oktober 2007** heeft de minister verschillende vragen beantwoord over de oorzaken van de vertraagde openstelling. De minister is daar niet expliciet ingegaan op de besluitvorming die heeft geleid tot de 52 tunneltechnische installaties. Wel heeft hij gezegd:
«[...] Daarnaast zijn er eventuele aanvullende veiligheidssystemen, zoals watermistsystemen en drukluchtschuimsystemen. Na allerlei rampen, zoals bijvoorbeeld in Kaprun in de Alpen, hebben wij in Nederland met elkaar de tunnelveiligheid op een hoger niveau gelegd in onze nieuwe wet daarvoor. Het niveau is internationaal gezien heel hoog. [...] Als je iets nieuws doet en een tunnel aanlegt die op dit niveau maar één keer eerder, in Oostenrijk, min of meer is gerealiseerd, dan krijg je met nieuwe technologie te maken. Dat moeten wij ons wel realiseren [...].

En even verderop:

«[...] Oplevering, besturing en koppeling van de vijftig tunneltechnische installaties, inclusief het WMS en DLS, zeg maar het miststelsel en het schuimstelsel, waren veel complexer dan men had ingeschat».

En even verderop in hetzelfde debat:

«De aannemer redt het niet, omdat het systeem complex is. Met de Wet tunnelveiligheid ligt de lat heel hoog. [...] Er zijn meer dan vijftig systemen, waaronder een watermiststelsel en een schuimstelsel. De regio heeft in het bijzonder voor de lange tunnel een hoog veiligheidsniveau geëist. Dat is juridisch vastgelegd [...].»

- In het **Auditrapport over de vertraging van het tunnelcontract A73**, dat de minister op **14 juli 2008** naar de Kamer heeft gestuurd, wordt uitgebreid ingegaan op de oorzaken die ten grondslag liggen aan de vertragingen van de openstelling van de tunnels. Hieronder wordt er een aantal bevindingen uit gelicht die voor deze quick scan relevant zijn:
 - De opdrachtnemer wijt de vertraging aan de zeer trage besluitvorming en vele scopewisselingen (o.a. ten aanzien van het blussysteem).
 - Die wijzigingen zijn volgens de opdrachtnemer geïnitieerd door de opdrachtgever (Rijkswaterstaat), op aandrang van de lokale overheden en de centrale overheid.
 - De minister kiest eind juli 2006 definitief voor het WMS-systeem in plaats van het DLS-systeem, DLS wordt alleen op kleine schaal geïnstalleerd als handblussysteem voor de brandweer.
 - De opdrachtnemer stelt dat WMS niet één op één toepasbaar is in de A73-tunnels en schat in dat de keuze voor WMS een grote impact heeft op de rest van het ontwerp van de tunneltechnische installaties. De opdrachtgever zegt dat WMS past binnen het bestaande ontwerp van de tunneltechnische installaties en dus geen knelpunt hoeft te zijn.
 - De toenmalige projectmanager van de opdrachtgever geeft aan dat de switch van DLS naar WMS *wel* invloed heeft gehad op het integrale ontwerp van de tunneltechnische installaties. Uiteindelijk heeft het zo'n 8 maanden geduurd (van eind juli 2006 tot maart 2007) voor de switch ook contractueel was vastgelegd.
- In het **vrageuurtje van 23 september 2008** zei minister Eurlings over de besluitvorming: *«Wij hebben de tunnelwetgeving hier zelf vastgesteld. Er is lang geleden besloten tot die meer dan 50 systemen; die zijn door de belastingbetaler betaald en in de tunnel gesleuteld. Nu komt het aan op de eindtest: werken zij ook allemaal? Het zou jammer zijn als de druk van spoed, die wij allemaal voelen, zou leiden tot onzorgvuldigheid en toegeven op veiligheid.»*

4. Overzicht van de informatie uit andere openbare bronnen

In aanvulling op de informatie die aan de Kamer is gestuurd, heeft het BOR een aantal andere relevante openbare documenten bekeken. Hieronder volgt eerst weer een tabel met een schematisch overzicht van de bekeken informatie.

Datum	Referentie /kenmerk/nummer	Soort document	Inhoud
01-12-2003	DLB 2003/16957	Brief van minister van VenW aan B&W Roermond (bijlage bij 2006/7804 van 14-06-2006)	RW 72-Zuid/ Tunnels en vluchtstroken
24-01-2006	2006/1859	Brief GS Limburg aan PS	Voortgangsrapportage 4e kwartaal 2005 van de infrastructurele projecten Bottleneck-Infrapakket, MIT-pakket, Buitenring Parkstad Limburg en Ongelijkvloerse kruising N276/N294
14-06-2006	2006/7804	Brief GS Limburg en B&W Roermond/ Ambt Montfort/Swalmen aan minister Peijs	RW73-Zuid/drukluichtblussysteem (door GS in afschrift aan PS gezonden, nr. 2006/29 438)
Begin 2007	onbekend	Brief GS Limburg aan PS	Stand van zaken projecten MIT-pakket, BNI-pakket, Ongelijkvloerse kruising N276/N294, Tanget Klavertje 4 en Buitenring 4e kwartaal 2006
5-10-2007	2007/40853	Brief GS Limburg aan PS	Aanleg A73-Zuid (tunnels)
12-02-2008	2008/5875	Brief GS Limburg aan PS	Stand van zaken tunnels A73-Zuid

Hieronder wordt in chronologische volgorde (van oud naar nieuw) beschreven wat de inhoud van de betreffende informatie is:

- In een brief van **1 december 2003** stuurt **Rijkswaterstaat in een brief**, namens de minister van VenW, een bevestiging van gemaakte afspraken over het veiligheidsniveau in de beide A73-tunnels **naar het college van B&W van Roermond**. Hieruit blijkt dat genoemde partijen het eens zijn geworden over het voorgenomen besluit van de minister om de vluchtstroken niet te realiseren en dat hiervoor in de plaats een op afstand bedienbaar schuimblussysteem (DLS) wordt toegevoegd. De exacte reden of het motief voor deze wijziging komt uit deze brief niet duidelijk naar voren.
- In de **brief van 24 januari 2006** informeert **Gedeputeerde Staten** de Provinciale Staten over de voortgangsrapportage 4e kwartaal 2005 van de infrastructurele projecten Bottleneck-Infrapakket, MIT-pakket, Buitenring Parkstad Limburg en Ongelijkvloerse kruising N276/N294. Hieruit blijkt (p. 3) dat in het 4e kwartaal van 2005 de opdracht voor de tunneltechnische veiligheidsinstallaties voor de tunnels Roermond en Swalmen is gegund aan Volker Wessels Tunnel Techniek voor € 37 mln. inclusief BTW.
- In hun brief van 14 juni 2006 aan de minister van VenW, benadrukken de **regionale bestuurders (GS en colleges van B&W gezamenlijk)** dat het schrappen van de vluchtstroken in 2003 een besparing van meer dan € 40 mln. aan bouw- en inrichtingskosten opleverde. De bestuurders beschrijven de gang van zaken rond de beslissing in 2003 om de vluchtstroken te vervangen door DLS, de uitwerking van dit besluit tot een Programma van Eisen voor het DLS-systeem (2004) en de voortgang van het DLS-traject en de zorgen over kostenontwikkeling in 2005. Volgens de bestuurders heeft er na augustus 2005 geen overleg meer plaatsgevonden over de kostenontwikkeling van het DLS-traject en blijken in februari 2006 de kosten te zijn opgelopen tot € 40 mln. (het oorspronkelijke budget was € 15 mln.). Daarover zijn zij pas in april 2006 geïnformeerd, terwijl de opdracht voor de aanleg van de technische installaties (waaronder een DLS-systeem) al is gegund (zie ook hierboven). De regio is het niet eens met de oorzaken van de kostenontwikkeling (een zwaar aangezet Programma van Eisen en een vervangingsinvestering in de onderhoudskosten) en benadrukt dat zij van mening is dat alleen met het DLS-systeem aan alle veiligheids-eisen kan worden voldaan.
Hoewel in deze brief niet expliciet wordt gesproken over het watermistsysteem, ligt het voor de hand dat deze brief een reactie van de regionale bestuurders is op het voornemen van de minister om het DLS te vervangen door een watermistsysteem (WMS).
- In de bestuursovereenkomst (uit 1999, VT) is voor het project A73, als onderdeel van het totale MIT-pakket, € 594 mln. gereserveerd. In 2006 heeft de minister aangegeven dat er sprake is van een aanbestedingsmeevaller voor de A73-Zuid van € 123 mln. Deze meevaller wordt besteed aan de vervroegde verbreding van de A2 tussen Maasbracht en Kerensheide (€ 100 mln.) en aan projecten in Roermond, Venlo en Maasgouw (geluidscherm Linne).
- In de **stand van zaken projecten MIT-pakket, BNI-pakket, Ongelijkvloerse kruising N276/N294, Tangent Klavertje 4 en Buitenring 4e kwartaal 2006** meldt **Gedeputeerde Staten** dat de minister van VenW de regio op 31 juli 2006 in kennis heeft gesteld van haar besluit om in de tunnels van de A73-Zuid een watermistsysteem (WMS) op te nemen (voor een maximaal bedrag van € 25 mln) in

plaats van een drukluchtschuimsysteem. College van GS heeft de minister vervolgens verzocht dit standpunt te heroverwegen. Over het WMS vindt verder bestuurlijk overleg plaats.

- In de **brief van 5 oktober 2007** informeert **Gedeputeerde Staten** de Provinciale Staten over het overleg tussen Rijkswaterstaat, provincie Limburg en gemeente Roermond over de vertraging van de openstelling van de tunnels. Voor deze quick scan is vooral de geschetste voorgeschiedenis van belang:
 - Het oorspronkelijke plan voor de A73 is vastgelegd in bestuurs-overeenkomst LB-5846 tussen Rijk en Provincie van 2 december 1999.
 - De beveiligingssystemen zorgen ervoor dat de tunnels niet op tijd af zijn. Volgens de minister komt dat omdat de aannemer de complexiteit heeft onderschat, volgens GS is echter geen sprake van overmacht. GS geeft aan te hebben gewezen op de risico's van de tussentijds doorgevoerde wijzigingen in het ontwerp.
 - De minister van VenW heeft in 2003 besloten de vluchtstroken uit het oorspronkelijke ontwerp te schrappen en dit te compenseren door de aanleg van een drukluchtschuimblussysteem (DLS).
 - De minister heeft in juni 2006 aangegeven het DLS te willen vervangen door een watermistsysteem (WMS).
 - Zowel bij de keuze voor DLS als bij de keuze voor WMS heeft de regio gewezen op het risico van vertraging, de minister heeft «bij herhaling verzekerd dat een en ander tijdig gereed zou komen».
- In de **brief van 12 februari 2008 van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten** wordt vooral ingegaan op de recente gang van zaken rond de vertraagde openstelling en het overleg dat daarover heeft plaatsgevonden. Voor dit onderzoek is eigenlijk alleen de opmerking relevant dat Rijkswaterstaat op 14 maart 2007 de opdracht, tot het aanleggen van een Watermistsysteem (WMS) in de tunnels bij Roermond en Swalmen heeft opgedragen aan de opdrachtnemer (Volker Wessels Tunnel Techniek).

5. Beantwoording centrale vragen en overige bevindingen

5.1 Beantwoording centrale vragen

Allereerst worden in deze paragraaf de centrale vragen van de quick scan beantwoord:

Vraag: Is uit de beschikbare informatie te herleiden hoe het aantal deelsystemen is toegenomen van 33 tot 52 deelsystemen?

Antwoord: Nee. De beschikbare informatie biedt wel een overzicht van hoe de besluitvorming rond tunnelveiligheid is gelopen (zie tweede vraag), maar uit de informatie is niet exact te herleiden wat het verband is tussen deze besluitvorming en het aantal deelsystemen in de tunnels.

Als de commissie dit wel wil weten, zou ze de minister hiernaar kunnen vragen.

Vraag: Is uit de beschikbare informatie te herleiden hoe het besluitvormingsproces rond de tunnelveiligheidseisen is verlopen?

Antwoord: Ja, de beschikbare informatie biedt wel een overzicht van hoe de besluitvorming rond tunnelveiligheid is gelopen. In algemene zin zijn er voor de besluitvorming drie periodes te onderscheiden:

1. **De periode met vluchtstroken**, van de eerste plannen voor de tunnels (1999) en het oorspronkelijk ontwerp tot het besluit van de minister om de vluchtstroken te vervangen door DLS (2003)
2. **De periode met DLS**, tussen eind 2003 (besluit van de minister om te kiezen voor DLS) en april 2006 (besluit om te kiezen voor WMS), de uitwerking van de keuze voor DLS in een Programma van Eisen en de bijbehorende budgetstijgingen.
3. **De periode met WMS**, vanaf juni 2006: besluit van de minister om DLS te vervangen door een watermiststelsel (WMS) en de daaropvolgende problemen die hebben geleid tot uitstel van de openstelling.

5.2 Overige bevindingen

Naast de beantwoording van de centrale vragen, is het BOR tot een aantal overige bevindingen gekomen naar aanleiding van deze quick scan:

Waarom wel vluchtstroken in het oorspronkelijke ontwerp?

- In juni 2003 heeft de minister aangegeven «dat het de standaard uitvoeringspraktijk is om tunnels uit te voeren zonder vluchtstroken. Dit staat dus los van bezuinigingsmaatregelen.»
- Toch blijkt uit de onderzochte informatie dat in het oorspronkelijke ontwerp wel vluchtstroken waren opgenomen. Het is een expliciet besluit van de minister geweest om deze te schrappen (na het ontwerp en de vaststelling van het bestemmingsplan). Uit de onderzochte informatie wordt niet duidelijk waarom er wel vluchtstroken in het oorspronkelijke ontwerp zaten.
- Het is niet duidelijk hoe het expliciete besluit van de minister zich verhoudt tot de mededeling van de minister aan de Kamer dat het niet aanbrengen van vluchtstroken «standaard uitvoeringspraktijk» is.

Het schrappen van de vluchtstroken: bezuiniging of niet?

- De minister heeft de Kamer wel expliciet geïnformeerd over het besluit om de vluchtstroken te schrappen en te vervangen door DLS, o.a. in de beantwoording van verschillende Kamervragen.
- In september 2005 benadrukt de minister dat er ook een besparingsaspect aan het schrappen van de vluchtstroken zit: «belangrijk veiligheidsvoordeel hierbij [bij het DLS, VT] is dat branden veel sneller geblust kunnen worden. Daarnaast wordt een belangrijke besparing gerealiseerd, aangezien er geen vluchtstroken in de tunnel aangelegd hoeven worden».
- De regionale bestuurders schrijven in 2006 dat het besluit om de vluchtstroken te vervangen door DLS een besparing van meer dan € 40 mln. aan bouw- en inrichtingskosten opleverde.
- In 2006 blijkt dat er sprake is van een aanbestedingsmeevaller voor de A73-Zuid van € 123 mln.
- Hierdoor rijst de vraag waarom er in 2003 een besparing op de veiligheidssystemen van de tunnels werd gerealiseerd, terwijl het totale budget in 2006 een zeer positief financieel beeld had (ondanks de kostenstijging van DLS van € 15 naar € 40 mln.).
- Het is niet duidelijk wat in 2003 precies het motief voor het schrappen van de vluchtstroken is geweest.

De switch van DLS naar WMS: wat was het motief?

- Het BOR heeft geen informatie gevonden waaruit blijkt dat de Kamer door de minister expliciet is geïnformeerd over de switch van DLS naar WMS toen dat besluit in 2006 is genomen. De Kamer heeft daar overigens ook geen vragen over gesteld.
- Ook voor de switch van DLS naar WMS geldt dat op basis van de beschikbare informatie niet bekend is wat het exacte motief is.

- Uit het auditrapport blijkt dat de opdrachtnemer van mening is dat deze scopewijziging, net als de switch van vluchtstroken naar DLS, is geïnitieerd door de opdrachtgever (Rijkswaterstaat).
- In hun brief van 14 juni 2006 benadrukken de regionale bestuurders dat ze niet willen dat DLS vervangen wordt.
- Daaruit blijkt dat het initiatief (en het besluit) voor het vervangen van DLS door WMS inderdaad door de rijksoverheid is genomen. Het is echter niet duidelijk waarom de rijksoverheid deze scopewijziging wilde.

Geen zicht op budgettaire gevolgen van scopewijzigingen

- In februari 2006 is gebleken dat tijdens de uitwerking van dit besluit tot een Programma van Eisen voor DLS (2004) en de voortgang van het DLS-traject (2005) de kosten voor DLS zijn opgelopen van € 15 mln. (oorspronkelijk) tot € 40 mln. (2006). De regio vindt dat er toch moet worden doorgegaan met DLS.
- De opdracht voor de tunneltechnische- en veiligheidsinstallaties voor de tunnels Roermond en Swalmen is in het 4e kwartaal van 2005 wel al gegund aan Volker Wessels Tunnel Techniek voor € 37 mln. inclusief BTW.
- De minister van VenW heeft de regio op 31 juli 2006 in kennis gesteld van haar besluit om in de tunnels van de A73-Zuid een watermist-systeem (WMS) op te nemen (voor een maximaal bedrag van € 25 mln.) in plaats van een drukluchtschuimsysteem. De regionale bestuurders geven aan het hier niet mee eens te zijn.
- Rijkswaterstaat heeft op 14 maart 2007 de opdrachtnemer (Volker Wessels Tunnel Techniek) de opdracht gegeven tot het aanleggen van een Watermistsysteem (WMS) in de tunnels bij Roermond en Swalmen.
- De minister zegt in een debat in september 2008: *«die meer dan 50 systemen; die zijn door de belastingbetaler betaald en in de tunnel gesleuteld.»*
- Het is echter niet duidelijk welk budget uiteindelijk nodig is geweest voor de aanleg van het WMS. De precieze bijdrage van de belastingbetaler aan de meer dan 50 systemen is dus niet bekend. De exacte budgettaire gevolgen van de scopewijzigingen zijn ook niet bekend, al lijkt het wel duidelijk dat de oorspronkelijke besparing van € 40 mln., verbonden aan het schrappen van de vluchtstroken, niet is gerealiseerd.