



RAPPORT

# Evaluatie Kennisplatform Tunnelveiligheid

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ricardo van Breemen, Maatje Nooren en Marieke Blekemolen

3 juli 2020 | Versie 1.0



## Samenvatting

### A - Achtergrond en aanleiding

Op 11 juni 2013 stemde de Eerste Kamer in met de wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw). Dit betekent dat er voor rijkstunnels een standaardveiligheidsuitrusting wordt voorgeschreven. Ook zijn de rollen en verantwoordelijkheden op onderdelen gewijzigd. Zo is de Commissie Tunnelveiligheid opgeheven en is besloten om de kennisfunctie elders onder te brengen. "Het is bij tunnelveiligheid van groot belang dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is" (bron: Kamerbrief Minister Infrastructuur en Milieu, d.d. 15 maart 2011). Om te voorkomen dat de kennistaak die de Commissie vervulde zou verdwijnen – en omdat correcte toepassing van de wet een goed inhoudelijk begrip ervan vergt – is in 2013 het Kennisplatform Tunnelveiligheid (KPT) opgericht. Dit platform wordt gefinancierd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en gefaciliteerd door het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB).

Recent is de aanbesteding door IenW voor het beheer van het platform aan het COB verlengd tot 1 januari 2021. Het ministerie heeft behoefte om voor de periode daarna een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het al dan niet voortgaan met het KPT in huidige vorm, of dat gekozen zou moeten worden voor een andere vorm. Voorliggende evaluatie is belangrijke input voor dit besluit.

### B - Onderzoeksvraag en deelvragen

Om de onderzoeksvraag en daarmee samenhangende deelvragen (zie hieronder) te beantwoorden, zijn interviews gehouden met diverse organisaties die zich richten op (aspecten van) tunnelveiligheid en met organisaties die tot de doelgroep behoren van het KPT. Ook zijn relevante documenten bestudeerd. Een overzicht van de geïnterviewde organisaties en geraadpleegde literatuur is opgenomen in de bijlagen achterin dit rapport.

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidt: *Sluit de werkwijze van het KPT aan op zijn doelstellingen en in welke mate zijn deze doelstellingen anno 2020 nog relevant?*

Uit deze evaluatie blijkt dat het KPT in de ogen van zijn doelgroepen een waardevolle rol vervult als onafhankelijke kennisverstrekker. De behoeften die in 2013 bij oprichting en in 2017 bij de verlenging een rol speelden zijn volgens het overgrote deel van de respondenten nog altijd actueel. Daarbij zijn in de loop der tijd wel accentverschuivingen opgetreden. Waar bij de start van het KPT de behoefte aan informatie over (de interpretatie van) de wet- en regelgeving rond tunnelveiligheid zeer groot was, is hiermee ondertussen de nodige ervaring opgedaan. Deze behoefte is er nog steeds (en zal naar verwachting blijven bestaan), maar is minder prominent dan bij de start. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan informatie over andere, nieuwe ontwikkelingen, zoals hoe om te gaan met cybersecurity, betonproblematiek en duurzaamheidsaspecten.

Daarnaast is een tendens zichtbaar richting een ander type vragen, die qua aard buiten de afbakening van het KPT liggen. Hierbij gaat het om de behoefte aan projectspecifieke adviezen, aan beoordelingen en aan door KPT te ontwikkelen kennis. Wat deze afbakening betreft valt op, dat in de documentatie bij de start van het KPT in 2013 niet helder is beargumenteerd waarom voor juist deze afbakening is gekozen. Ook is de afbakening in de meest recente aanbesteding door het ministerie van IenW aan het KPT beperkter omschreven dan destijds bij de start.



Bovenstaande beantwoording van de onderzoeksvraag is gebaseerd op de bevindingen rond vijf deelvragen:

***Deelvraag 1: Wat was de aanleiding voor de oprichting van het KPT en welke doelstellingen zijn bij deze oprichting geformuleerd? Welke probleemanalyse ligt hieraan ten grondslag?***

De opheffing van de Commissie Tunnelveiligheid was de aanleiding voor de oprichting van het KPT in 2013, met als argument dat het belangrijk is dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is. Hier ligt de veronderstelling aan ten grondslag dat specialistische kennis over nationale tunnelwetgeving soms moeilijk toegankelijk is, wat veel vragen bij de verschillende betrokkenen over de eigen rol en de correcte uitleg van de Warvw zou opleveren, evenals terughoudendheid op bestuurlijk niveau om beslissingen te nemen. Er is dus een platform nodig, zo luidt de redenering, om objectieve kennis over tunnelveiligheid toegankelijk te maken en breed ter beschikking te stellen.

***Deelvragen 2 en 5: Hoe ziet het speelveld c.q. doelgroepen van het KPT er op dit moment uit? Hoe verhoudt het aanbod van het KPT zich tot dat van andere aanbieders?***

Samengevat bestaat het speelveld rond het KPT uit het Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS), Instituut Fysieke Veiligheid, Platform Tunnels en Veiligheid (COB) en het Platform Niet-Rijkstunnels. Het KPT is alleen uniek in zijn inventarisfunctie; geen enkele andere organisatie vervult deze functie. De overige activiteiten van het KPT worden ook door één of meerdere andere partijen uitgevoerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze organisaties, op het Platform Tunnels en Veiligheid na, veelal een veel kleinere doelgroep bedienen en dat de functies niet altijd op dezelfde wijze als het KPT dat doet, worden uitgevoerd. Zo organiseren vier van de vijf partijen kennisbijeenkomsten, maar deze bijeenkomsten hebben vergeleken met het KPT een minder *onafhankelijk* karakter (in het geval van PTV (COB) dat mede afhankelijk is van de financiële bijdragen van marktpartijen), of een minder *open* karakter (in het geval van PNRT en IFV die een kleinere doelgroep bedienen).

***Deelvraag 3: In welke mate zijn de behoeften die een rol speelden in 2013 nog relevant? Zijn er sinds 2013 behoeften bijgekomen of afgevallen/minder relevant geworden?***

In het algemeen worden nut en noodzaak van de functies die het KPT vervult onderschreven. Van sommige functies is de noodzaak in de loop der tijd weliswaar wat minder prangend geworden, maar daarmee is het nut van deze functies niet vervallen. Er is en blijft behoefte aan uitwisseling van informatie over (ervaringen met) de interpretatie van de wet- en regelgeving rond tunnelveiligheid. Deze blijft complex gevonden worden en is niet statisch. Bovendien is er 'nieuwe aanwas' van personen die actief worden in het tunnelveiligheidsdomein. Ook komen er nieuwe onderwerpen op (zoals cybersecurity en de zelfrijdende auto). De KPT-bijeenkomsten worden over het algemeen als positief ervaren door de bezoekers. In de loop der jaren is er een afnemend beroep op de helpdeskfunctie van het KPT. Het belang van de onafhankelijkheid van het KPT wordt breed onderschreven.



Opvallend is dat er behoefte bestaat aan zaken die botsen met de afbakening die het KPT heeft meegekregen. Hierbij gaat het om projectspecifiek advies, in plaats van een meer generiek antwoord. Men wil dan graag horen of bijvoorbeeld oplossing A, in een specifiek geval in een specifieke tunnel, de beste oplossing is of dat toch beter voor oplossing B gekozen kan worden. Ook is aangegeven dat het KPT een rol zou moeten kunnen pakken in het zelf ontwikkelen van kennis en dat het KPT zaken moet kunnen agenderen ('agenda setting'), zeker als het gaat om nieuwe ontwikkelingen.

***Deelvraag 4: In welke mate geeft het KPT met zijn werkwijze op een adequate manier invulling aan de doelstellingen? Hoe oordelen stakeholders hierover?***

De meest bekende van de functies waarmee het KPT zijn doelstellingen realiseert, zijn de faciliterende functie en de helpdesk- en doorverwijsfunctie. Minder bekend zijn de bibliotheek-, inventaris- en publieksvoorlichtingsfunctie.

Gevraagd naar de wijze waarop het KPT invulling geeft aan zijn doelstellingen is veelvuldig opgemerkt dat dit objectief en onafhankelijk gebeurt -en dat wordt in hoge mate op prijs gesteld. Daar staat tegenover dat een deel van de respondenten behoefte heeft aan 'meer'. Het betreft, zoals ook aangegeven bij de beantwoording van deelvraag 3, het geven van projectspecifieke adviezen, het doen van beoordelingen en het zelf ontwikkelen van kennis.

## **C - Scenario's voor het vervolg**

Gezien de behoefte van het ministerie van IenW om voor de periode vanaf 2021 een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het al dan niet voortgaan met het KPT in huidige vorm, of in een andere vorm, zijn vier scenario's beschreven, met elk hun voor- en nadelen. De scenario's vormen een integraal onderdeel van dit onderzoek maar zijn nadrukkelijk geen advies. Het betreffen mogelijke scenario's voor de situatie vanaf 2021. Deze scenario's zijn:

1. Stopzetten KPT in huidige vorm
2. Doorgaan KPT in huidige vorm
3. Doorgaan KPT met beperktere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm
4. Doorgaan KPT met ruimere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm

### ***Scenario 1: Stopzetten KPT in huidige vorm***

Dit eerste scenario bestaat uit het beëindigen van de financiering van het KPT door het ministerie van IenW. Gebleken is dat het aantal ingediende vragen (helpdesk- en doorverwijsfunctie) sinds de start van de metingen in 2016 een dalende trend laat zien. Een verklaring hiervoor is dat de ervaring met de wet- en regelgeving inmiddels ruimer aanwezig is, waardoor men ook bij elkaar (binnen het eigen netwerk) te rade gaat. Kennisbijeenkomsten worden ook door andere organisaties georganiseerd (Platform Tunnels en Veiligheid, Platform Niet-Rijkstunnels, Instituut Fysieke Veiligheid). De bibliotheekfunctie, inventarisfunctie en publieksfunctie van het KPT zijn niet/minder breed bekend onder de doelgroepen.

Nadeel van het beëindigen van de financiering is dat de onafhankelijke kennisfunctie, waaraan de doelgroepen veel waarde hechten, verloren gaat. Ook andere organisaties (PTV, PNRT, IFV) hebben een kennisaanbod en organiseren bijeenkomsten, maar deze hebben veelal een andere insteek (minder specifiek gericht op tunnelveiligheid en voor een smallere doelgroep) en worden als niet/minder onafhankelijk beschouwd door de doelgroepen. Een vraag hierbij is of deze andere organisaties (bereid zijn om) ook bijeenkomsten over nieuwe(re) thema's zoals duurzaamheid, cybersecurity en renovatieopgaven van tunnels (te) organiseren. Een ander punt is het specifieke karakter van de



tunnelwetgeving: er is weliswaar ervaring opgedaan met de huidige wetgeving, maar wet- en regelgeving wordt van tijd tot tijd gewijzigd. Hieruit kunnen nieuwe vragen voortvloeien.

Verder zal bij het beëindigen van de financiering voor KPT de inventarisfunctie geheel vervallen: geen van de andere organisaties vervult deze functie. Publieksvoorlichting en een helpdeskfunctie zijn onderwerpen waarop ook het Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS) actief is (waarbij het STV primair wel een andere doelgroep heeft).

### **Scenario 2: Doorgaan KPT in huidige vorm**

De argumenten om de financiering van het KPT in huidige vorm te verlengen zijn gelijk aan de argumenten die hierboven (bij scenario 1) zijn genoemd als nadelen van het beëindigen ervan. Wanneer het KPT kan blijven bestaan blijft de onafhankelijke kennisfunctie, waaraan de doelgroepen veel waarde hechten, geborgd. Ook andere organisaties (PTV, PNRT, IFV) hebben een kennisaanbod en organiseren bijeenkomsten, maar deze hebben veelal een andere insteek (minder specifiek gericht op tunnelveiligheid en voor een smallere doelgroep) en worden als niet/minder onafhankelijk beschouwd door de doelgroepen. Een ander punt is het specifieke karakter van de tunnelwetgeving: er is weliswaar ervaring opgedaan met de huidige wetgeving, maar wet- en regelgeving wordt van tijd tot tijd gewijzigd. Hieruit kunnen nieuwe vragen voortvloeien die het KPT kan oppakken.

Een ander voordeel van het voortzetten van het KPT in de huidige vorm is dat de inventarisfunctie blijft bestaan: geen van de andere organisaties vervult deze functie op dit moment.

De nadelen van het verlengen van de financiering in huidige vorm zijn gelijk aan de 'argumenten voor' uit scenario 1. Het is gebleken is dat het aantal ingediende vragen (helpdesk- en doorverwijsfunctie) sinds de start van de metingen in 2016 een dalende trend laat zien. Een verklaring hiervoor is dat de ervaring met de wet- en regelgeving inmiddels ruimer aanwezig is, waardoor men ook bij elkaar (binnen het eigen netwerk) te rade gaat. Kennisbijeenkomsten worden ook door andere organisaties georganiseerd (Platform Tunnels en Veiligheid, Platform niet-rijkstunnels, Instituut Fysieke Veiligheid), waarbij opgemerkt moet worden dat deze organisaties veelal iets andere doelgroepen hebben. De bibliotheekfunctie, inventarisfunctie en publieksfunctie van het KPT zijn niet/minder breed bekend onder de doelgroepen.

### **Scenario 3: Doorgaan KPT met beperktere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm**

Scenario 3 is het verlengen van de financiering, maar met een beperktere taakomschrijving (scherpere afbakening) voor het KPT. Zo'n beperktere taakomschrijving zou bijvoorbeeld kunnen focussen op de onafhankelijk kennisfunctie, in te vullen door het organiseren van kennisbijeenkomsten rond onderwerpen waaraan aantoonbaar behoefte bestaat en door het uitvoeren van de helpdeskfunctie als 'makelaar' (slechts het doorverwijzen naar experts). Voor een beperktere taakomschrijving is naar verwachting een lager financieringsbedrag nodig dan nu door lenW wordt verstrekt.

De vervallen taken kunnen deels worden uitgevoerd door andere organisaties, waarbij opgemerkt moet worden dat zij dit wel op een andere wijze (zullen) doen dan het KPT. Een helpdeskfunctie wordt ook vervuld door het STV, een bibliotheekfunctie is ook te vinden bij STV en IFV, het faciliteren van bijeenkomsten gebeurt ook door PTV, PNRT en IFV en publieksvoorlichting heeft ook de aandacht van STV. De inventarisfunctie vervalt. Een aandachtspunt wanneer wordt besloten om activiteiten elders te beleggen is dat deze aanbieders op een andere manier zijn georganiseerd (bijvoorbeeld het PTV, via COB-participanten) en/of een kleinere doelgroep hebben dan het KPT.



**Scenario 4: Doorgaan KPT met ruimere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm**

Een deel van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan een ruimere taakopvatting van het KPT. Daarbij wordt de (bestaande) rol van onafhankelijke kennisverstrekker belangrijk geacht door een groot deel van de doelgroepen. Een vierde scenario is daarom het verruimen van de taken van het KPT. Hierbij gaat het, naast de bestaande taken, om het mogelijk maken van projectspecifieke adviezen, om kennisontwikkeling (in plaats van alleen kennis delen) en om het uitspreken van een oordeel over (ideeën voor) oplossingsrichtingen (ideeën/aanpakken rond het toepassen van maatregelen om te voldoen aan de wet- en regelgeving, in plaats van het (slechts) aanbieden van informatie over mogelijkheden).

Deze verruiming betekent dat de bestaande afbakening wordt losgelaten. Daarmee kan KPT een concurrent worden voor marktpartijen als het gaat om het geven van projectspecifieke adviezen en het ontwikkelen van kennis. Verder is naar verwachting voor een verruiming van het takenpakket een hoger financieringsbedrag vanuit lenW benodigd.



# Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	8
1.1. Vraagstelling evaluatie	8
1.2. Onderzoeksverantwoording	9
1.3. Leeswijzer	9
2. Onderzoeksresultaten en beantwoording deelvragen	10
2.1. Deelvraag 1: aanleiding en doel KPT	10
2.2. Deelvraag 2 en 5: het speelveld	12
2.3. Deelvraag 3: behoeften doelgroepen	16
2.4. Deelvraag 4: invulling van de doelstelling	18
3. Beantwoording centrale onderzoeksvraag	21
3.1. Scenario's voor het vervolg	21
Bijlagen	24
Bijlage 1: Literatuurlijst	25
Bijlage 2: Interviews	26



## 1. Inleiding

Op 11 juni 2013 stemde de Eerste Kamer in met de wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw). Dit betekent dat er voor rijkstunnels een standaardveiligheidsuitrusting wordt voorgeschreven. Ook zijn de rollen en verantwoordelijkheden op onderdelen gewijzigd. Zo is de Commissie Tunnelveiligheid opgeheven en is besloten om de kennisfunctie die deze commissie vervulde elders onder te brengen. *'Het is bij tunnelveiligheid van groot belang dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is'* (Bron: Kamerbrief Minister Infrastructuur en Milieu, d.d. 15 maart 2011).

Om te voorkomen dat de kennistaak van de Commissie zou verdwijnen – en omdat correcte toepassing van de wet een goed inhoudelijk begrip ervan vergt – is in 2013 het *Kennisplatform Tunnelveiligheid* (KPT) opgericht. Dit platform wordt gefinancierd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en gefaciliteerd door het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB).

Recent is de aanbesteding door IenW voor het beheer van het platform aan het COB verlengd tot 1 januari 2021. Het ministerie heeft behoefte om voor de periode daarna een weloverwogen besluit te kunnen nemen over het al dan niet voortgaan met het KPT in huidige vorm, of dat gekozen zou moeten worden voor een andere vorm. Voorliggende evaluatie is belangrijke input voor dit besluit.

Voorgaande betekent dat medio 2020 de beslisinformatie voorhanden moet zijn om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over de toekomst van het KPT. Voorliggende evaluatie is belangrijke input voor dit besluit.

### 1.1. Vraagstelling evaluatie

TwynstraGudde is gevraagd een evaluatie uit te voeren naar de behoefte aan het KPT en hiermee de basis voor de financieringsrelevantie te analyseren. Hierbij worden o.a. doelstellingen, rolbeschrijving en positie van het KPT beschreven. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidt:

*'Sluit de werkwijze van het KPT aan op zijn doelstellingen en in welke mate zijn deze doelstellingen anno 2020 nog relevant?'*

Het antwoord op deze onderzoeksvraag wordt geformuleerd aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat was de aanleiding voor de oprichting van het KPT en welke doelstellingen zijn bij deze oprichting geformuleerd? Welke probleemanalyse ligt hieraan ten grondslag?
2. Hoe ziet het speelveld c.q. de doelgroepen van het KPT er op dit moment uit?
3. In welke mate zijn de behoeften die een rol speelden in 2013 nog relevant? Zijn er sinds 2013 behoeften bijgekomen of afgevallen/minder relevant geworden?
4. In welke mate geeft het KPT met zijn werkwijze op een adequate manier invulling aan de doelstellingen? Hoe oordelen stakeholders hierover?
5. Hoe verhoudt het aanbod van het KPT zich tot dat van andere aanbieders?

Omdat vraag 2 en 5 in elkaars verlengde liggen, nemen wij deze in de beantwoording samen.





Op basis van de onderzoeksbevindingen worden vervolgens scenario's geschetst voor de toekomst van het KPT. Hierbij worden geen aanbevelingen gedaan over welke scenario te kiezen. Die afweging zal worden gemaakt door het ministerie van IenW.

## 1.2. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van bureauonderzoek en interviews.

Ter beantwoording van deelvragen 1, 2 en 5 over aanleiding, speelveld en andere aanbieders is documentatie geanalyseerd over achtergrond, doel en rolinvulling van het KPT. Daarnaast is gesproken met de direct betrokkenen: het COB, KPT, IenW en andere partijen die actief zijn in het tunnelveiligheidsdomein, namelijk het Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS), het Instituut Fysieke Veiligheid, Platform Tunnels en Veiligheid (COB) en het Platform Niet-Rijkstunnels.

Vervolgens zijn via 20 telefonische interviews de behoeften en het oordeel van doelgroepen van het KPT in beeld gebracht (deelvraag 3 en 4). Bij het maken van de selectie van geïnterviewde organisaties (en personen daarbinnen) is ervoor gekozen om zowel actieve gebruikers van het KPT te bevragen, als organisaties die tot de doelgroep behoren maar die geen gebruik maken van het KPT-aanbod. Hiernaast is gelet op een goede spreiding over de verschillende type doelgroepen. De volgende partijen zijn bevraagd: gemeenten, provincies (meer specifiek: de zelfstandige NV Westerscheldetunnel), GHOR/GGD NL, Brandweer, Politie, ProRail, Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, marktpartijen en Rijkswaterstaat. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde organisaties.

### **Betrokkenheid COB en KPT**

Om feitelijke onjuistheden te voorkomen hebben gedurende de onderzoeksperiode drie tussentijdse overlegmomenten plaatsgevonden waaraan naast het ministerie ook het COB en het KPT deelnamen. Tijdens het eerste deel van deze overleggen vond overleg plaats tussen TG en IenW als respectievelijk opdrachtnemer en opdrachtgever. Tijdens het tweede deel van het overleg sloten het COB en het KPT aan. Aanvullend hierop was het COB betrokken bij het startgesprek, zodat het COB kennis kon nemen van de onderzoeksaanpak en om werkafspraken te maken over inzage in het relatiebestand van het KPT (dit wordt beheerd door het COB).

## 1.3. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de onderzoeksresultaten en het antwoord op de vijf deelvragen. Hoofdstuk 3 beantwoordt de centrale onderzoeksvraag en geeft scenario's voor het vervolg, met bijbehorende voor- en nadelen. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten en de organisaties die voor deze evaluatie geïnterviewd zijn.



## 2. Onderzoeksresultaten en beantwoording deelvragen

Dit hoofdstuk presenteert de onderzoeksresultaten per deelvraag. Omdat deelvraag 2 en 5 in elkaars verlengde liggen, zijn deze samengenomen.

### 2.1. Deelvraag 1: aanleiding en doel KPT

Deelvraag 1 luidt: *Wat was de aanleiding voor de oprichting van het KPT en welke doelstellingen zijn bij deze oprichting geformuleerd? Welke probleemanalyse ligt hieraan ten grondslag?*

#### Onderzoeksresultaten

Uit de documentenanalyse komt naar voren dat het opheffen van de Commissie Tunnelveiligheid in 2011 de directe aanleiding vormde tot de oprichting van het KPT. Als argument wordt genoemd het belang van de beschikbaarheid van objectieve kennis voor alle betrokkenen. *'Het is bij tunnelveiligheid van groot belang dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is'*. Als kerntaak voor het op te richten platform wordt genoemd: *'Kerntaak is om de kennis op het gebied van tunnelveiligheid up to date beschikbaar te hebben en maken voor alle betrokken partijen. Daarnaast kan het platform haar kennis inbrengen bij de periodieke actualisering van de standaards'* (Bron: Brief Minister Infrastructuur en Milieu, d.d. 15 maart 2011).

Het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) wordt in 2012 gevraagd een plan van aanpak op te stellen voor dit op te richten kennisplatform. Het COB is een netwerkorganisatie gericht op het verzamelen, ontwikkelen en ontsluiten van kennis over en gerelateerd aan ondergronds ruimtegebruik (bron: website COB, 2020). In dit verzoek (bron: Brief Infrastructuur en Milieu aan COB, d.d. 4 december 2012) gaat het ministerie nader in op de taak van het KPT. Ook wordt ingekaderd wat buiten de opdracht van het KPT valt. Hieronder worden enkele relevante passages over de taakafbakening opgesomd:

- *Het ontwikkelen van nieuwe standaarden is een taak voor de betreffende overheden. Kennisontwikkeling is een taak van de kennisinstituten. Het KPT dient zich te richten op relevante generieke kennisvragen. (...)*
- *Ten aanzien van het signaleren van nieuwe kennis(ontwikkelingen) en innovatie is het primair de taak van het KPT duidelijk aan te geven wat de status van deze kennis is: wie of wat is de bron van deze kennis. Het ligt niet in de bedoeling dat het KPT zelf nieuwe discussies/ontwikkelingen entameert. Zij heeft wel als taak deze te signaleren en te adresseren.*
- *Het KPT zal (afgezien van literatuuronderzoek en het raadplegen van experts) zelf geen onderzoek verrichten. Wel kan men als onafhankelijk deskundige kanttekeningen plaatsen bij de status van de kennisbron en of er over een bepaald onderwerp verschil van inzicht/discussie is.*
- *Het KPT dient zich te richten op kennis van algemene aard, niet op projectspecifieke kennis.*
- *KPT zal niet adviseren, omdat na de voorziene wijziging van de Warvw de wettelijke adviestaak is belegd bij de veiligheidsbeambte. KPT heeft wel als taak te checken of de kennis goed is overgekomen bij de ontvanger.*

In de offerte, opgesteld door het COB, die hierop volgt (Bron: Offerte Kennisplatform Tunnelveiligheid Periode juli 2013 t/m december 2016, Centrum Ondergronds Bouwen, d.d. 18 juli 2013), wordt het doel van het KPT vervolgens als volgt omschreven: *'Het Kennisplatform Tunnels (KPT) heeft als doel het ontsluiten van feitelijke informatie over tunnelveiligheid voor een aantal doelgroepen. Het KPT is er voor generieke kennisvragen over alle tunnels: rijkstunnels, niet-rijktunnels, metro- en spoortunnels. In eerste instantie zal het KPT zich vooral richten op wegtunnels. Als die functie is ingericht, zal het productaanbod worden uitgebreid met kennis over spoor- en metrotunnels. Het KPT is informatieverstrekker en -*



*makelaar en geeft geen advies maar beantwoordt relatief eenvoudige kennisvragen of verwijst door. Het KPT is belangeloos en betrouwbaar. Het KPT verstrekt geen projectspecifieke informatie die ook door marktpartijen wordt geboden.'*

In 2017 is het Kennisplatform Tunnelveiligheid opnieuw via een Europese aanbestedingsprocedure aanbesteed. In de aanbestedingsdocumenten wordt, in tegenstelling tot de eerdere uitvraag, uitgebreider ingegaan op de probleemanalyse die aan de uitvraag ten grondslag ligt: *'Bevoegde gezagen in Nederland, met name kleinere gemeenten, hebben soms moeilijk toegang tot de specialistische kennis over nationale tunnelwetgeving. Als gevolg hiervan ontstaat er op bestuurlijk niveau terughoudendheid om beslissingen te nemen. Tunnelvraagstukken komen bovendien relatief weinig voor waardoor de adviseurs van het bevoegd gezag weinig ervaring hebben met tunnels. Dit maakt inhoudelijke advisering lastig wat ertoe kan leiden dat het bestuur terughoudend is met het verlenen van vergunningen en projecten moeizamer tot uitvoering kunnen worden gebracht. De moeilijke toegang tot de zeer specialistische kennis levert veel vragen op bij de verschillende betrokkenen die een rol spelen bij tunnelveiligheid over de eigen rol en de correcte uitleg van de Warvv. Het KPT is nodig om de toegang tot kennis met betrekking tot tunnels en tunnelveiligheid breed ter beschikking te stellen. Het KPT voorziet in deze kennisbehoefte door relevante kennisdocumenten te verzamelen en actualiseren, generieke kennisvragen te beantwoorden of door te zetten naar experts, de kennisbehoefte in kaart te brengen, een netwerk te onderhouden en kennisbijeenkomsten te organiseren. Alle personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezighouden kunnen voor die specialistische en generieke kennis bij het KPT terecht.'*

De doelstelling is in de aanbestedingsdocumenten als volgt omschreven: *'Het KPT is het loket voor vragen over tunnelveiligheid in Nederland. Alle personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezighouden kunnen voor die specialistische en generieke kennis bij het KPT terecht. Het platform deelt op proactieve wijze bestaande generieke kennis over tunnelveiligheid met alle personen en organisaties die beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezig zijn. Daarbij wordt geen projectspecifieke informatie verstrekt die ook door marktpartijen wordt geboden. Het KPT is onafhankelijk, werkt op een transparante wijze en is verbindend tussen kennisinstellingen, gebruikers en kennisbronnen.'*

In vergelijking met 2012 wordt in deze aanbestedingsdocumenten minder uitgebreid ingegaan op de afbakening van het takenpakket van het KPT. Er wordt, zoals hierboven is opgenomen, alleen benoemd dat het niet de bedoeling is dat het KPT projectspecifieke kennis verstrekt. In de interviews die zijn gehouden in het kader van voorliggende evaluatie is de vraag voorgelegd of de probleemanalyse zoals die hierboven is omschreven wordt herkend en of het probleem – moeilijke toegang tot de specialistische kennis over nationale tunnelwetgeving – nog steeds actueel is. Het overgrote deel van de respondenten onderschrijft dit. Bij de beantwoording van de andere deelvragen gaan wij hier nader op in.

### **Rol begeleidingscommissie**

Het KPT is een zelfstandige entiteit die programmatisch wordt begeleid door een begeleidingscommissie. Het KPT rapporteert aan deze begeleidingscommissie en aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze rapportage wordt opgesteld door de coördinator van het KPT en de directeur van het COB. De begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor de programmatische aansturing van het KPT en komt tweemaal per jaar bijeen, maar kan op afroep bijeenkomen wanneer dit nodig wordt geacht. De begeleidingscommissie wordt voorgezeten door het Hoofd Wegverkeersbeleid bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en bestaat daarnaast uit vertegenwoordigers van:

- Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)
- Interprovinciaal Overleg (IPO) (vacature)
- Rijkswaterstaat (via Steunpunt Tunnelveiligheid)
- Landelijke Tunnelregisseur (LTR)



- De zogenaamde tunnelgemeenten

### Antwoord deelvraag 1:

#### **Wat was de aanleiding voor de oprichting van het KPT en welke doelstellingen zijn bij deze oprichting geformuleerd? Welke probleemanalyse ligt hieraan ten grondslag?**

De opheffing van de Commissie Tunnelveiligheid was de aanleiding tot de oprichting van het KPT in 2013, met als argument dat het belangrijk is dat objectieve kennis voor alle betrokkenen beschikbaar is. Hier ligt de veronderstelling aan ten grondslag dat specialistische kennis over nationale tunnelwetgeving soms moeilijk toegankelijk is, wat veel vragen bij de verschillende betrokkenen over de eigen rol en de correcte uitleg van de Warvw zou opleveren, evenals terughoudendheid op bestuurlijk niveau om beslissingen te nemen. Er is dus een platform nodig, zo luidt de redenering, om objectieve kennis over tunnelveiligheid toegankelijk te maken en breed ter beschikking te stellen.

## 2.2. Deelvraag 2 en 5: het speelveld

De deelvragen 2 en 5 luiden: *Hoe ziet het speelveld c.q. doelgroepen van het KPT er op dit moment uit?* en *Hoe verhoudt het aanbod van het KPT zich tot die van andere aanbieders?*

### Onderzoeksresultaten

Uit de documentenanalyse blijkt dat het KPT zich richt op alle personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezighouden. Uit het relatiebestand van het KPT (periode 2017 t/m 2019) blijkt dat achtereenvolgens marktpartijen, Rijkswaterstaat en gemeenten de drie voornaamste doelgroepen zijn die daadwerkelijk gebruik maken van het aanbod van het KPT. Binnen de marktpartijen kan een splitsing worden gemaakt tussen enerzijds ingenieursbureaus en adviesbureaus en anderzijds installateurs en aannemers van bijvoorbeeld tunneltechnische installaties. Ook relatief veel mensen die werkzaam zijn bij de veiligheidsregio's bezoeken de KPT-bijeenkomsten. In het deelnemersbestand van het KPT valt op, dat een relatief groot aantal personen van het Agentschap Wegen en Verkeer (verantwoordelijk voor het onderhoud van het wegennet in het Vlaams Gewest) regelmatig deelneemt aan de KPT-bijeenkomsten, terwijl dit geen Nederlandse partij is. Desgevraagd geeft het KPT aan dat dit de enige buitenlandse partij is die gebruik maakt van het aanbod van het KPT en dat het ontbreken van een vergelijkbaar platform als het KPT in België een voorname reden is voor deze deelname. Relatief weinig personen die werkzaam zijn voor de politie bezoeken de KPT-bijeenkomsten.

Naast het KPT zijn andere gremia, platforms en/of organisaties actief in het tunnelveiligheidsdomein. Als belangrijkste hebben wij onderscheiden: Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS), Instituut Fysieke Veiligheid, Platform Tunnels en Veiligheid (van het COB, Centrum Ondergronds Bouwen) en het Platform Niet-Rijkstunnels. Hieronder worden deze kort toegelicht.

- **Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS).** Het Steunpunt Tunnelveiligheid (STV) van Rijkswaterstaat is een kennis- en adviescentrum. Het verricht onderzoek, stelt kaders en richtlijnen op, ontwikkelt instrumenten en adviseert over ondergrondse constructies en de daarbij behorende veiligheidsmaatregelen. Het STV is er primair voor Rijkswaterstaat, maar ook externe partijen kunnen vragen indienen.
- **Instituut Fysieke Veiligheid.** Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is de landelijke ondersteuningsorganisatie voor de veiligheidsregio's en hun veiligheidspartners. Het is een publiekrechtelijke organisatie, ingesteld bij wet. Het IFV ondersteunt veiligheidsregio's bij rampenbestrijding en crisisbeheersing en het versterken van de brandweezorg. De 'veiligheidsfocus' van het IFV is dus veel breder dan alleen tunnelveiligheid. Het IFV biedt beleids- en bestuursondersteuning en levert expertise, kennis en onderzoek.



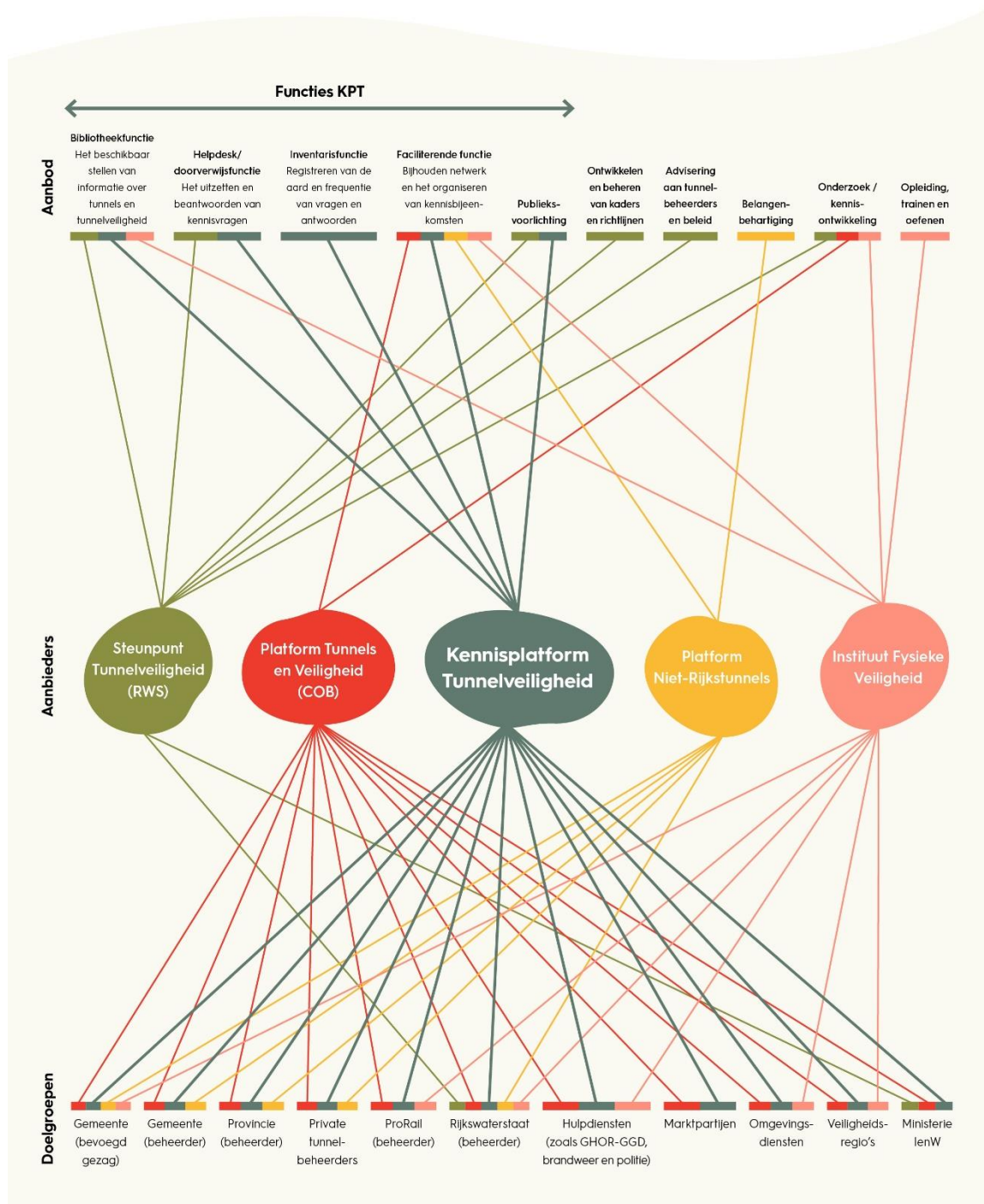
- **Platform Tunnels en Veiligheid (COB).** Het Platform Tunnels en Veiligheid (PTV) valt onder het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB). De bijeenkomsten van het PTV zijn bedoeld voor COB-participanten. Om te kunnen participeren moet men dus lid zijn van het COB, waarvoor een financiële bijdrage dient te worden betaald. Het PTV bestaat uit een groep personen die op professionele wijze betrokken zijn bij de realisatie van veilige ondergrondse infrastructuur. De deelnemers komen vier keer per jaar bijeen. Tijdens een bijeenkomst wordt een onderwerp, trend of ontwikkeling geïntroduceerd aan de hand van een aantal inleidingen en discussies. De organisatie van deze bijeenkomsten vindt plaats vanuit het COB.
- **Platform Niet-Rijkstunnels.** Bij het Platform Niet-Rijkstunnels (PNRT) staat het uitwisselen van kennis en ervaringen over de organisatie en projecten van niet-Rijkstunnels in Nederland centraal. Het gaat hier om zaken die lokaal anders zijn dan bij Rijkstunnels. Er zijn twee groepen: de assetmanagers en de technisch beheerders van de tunnels (15-20 deelnemers, komen 4 keer per jaar bijeen, onderwerpen zijn vooral technisch van aard) en de groep tunnelbeheerders/directeuren (10-12 deelnemers, komen 2 keer per jaar bij elkaar, onderwerpen zijn strategisch van aard). In beide groepen is de insteek het vertrouwelijk delen van kennis en ervaringen. De bijeenkomsten zijn dan ook niet openbaar. De organisatie van deze bijeenkomsten vindt plaats vanuit het COB.

Op basis van de documentenanalyse en de interviews met deze partijen, is nagegaan hoe deze partijen/gremia zich qua aanbod en qua doelgroepen verhouden tot het KPT. Dit is gevisualiseerd in figuur 1.



# Evaluatie KPT

Overzicht aanbod, organisaties en doelgroepen



Figuur 1. Speelveld rond het KPT: aanbod, aanbieders en doelgroepen.



Figuur 1 illustreert het speelveld rond het KPT. Daarbij is onderscheid gemaakt in:

- **Aanbieders:** partijen die opereren binnen het domein tunnelveiligheid in Nederland. De figuur beperkt zich tot de in onze ogen belangrijkste aanbieders.
- **Aanbod:** taken of activiteiten van de aanbieders, zoals publieksvoorlichting en onderzoek of kennisontwikkeling.
- **Doelgroepen:** partijen tot wie de aanbieders zich in hun aanbod/activiteiten richten.

De lijnen in de figuur verbinden aanbod, aanbieders en doelgroepen waar dat aan de orde is (deze verbindingslijnen zijn inhoudelijk afgestemd met de vijf genoemde organisaties/aanbieders). Aan de hand van deze lijnen komt het beeld naar voren van de aspecten waarop het KPT zich onderscheidt:

- *Doelgroep:* het KPT is bedoeld voor 'alle personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid'. Het STV, PNRT en IFV hebben een meer specifieke doelgroep.
- *Aanbod (1):* het KPT is samen met het STV de enige partij waar personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig bezig houden met tunnels en tunnelveiligheid terecht kunnen met kennisvragen (helpdesk- en doorverwijsfunctie). Wel is, zoals ook blijkt uit de figuur, de primaire doelgroep van het STV veel kleiner dan van het KPT. Het STV heeft namelijk primair een helpdeskfunctie voor RWS-personeel, daarnaast is het ook voor mensen buiten RWS toegankelijk. Daarmee kunnen ook partijen die buiten deze primaire doelgroep vallen kennisvragen indienen bij het STV. In dit geval is de (grootte van de) doelgroep en de mogelijkheid om van een dienst gebruik te maken dus niet hetzelfde.
- *Aanbod (2):* zoals beschreven in paragraaf 2.1 heeft het KPT een taakafbakening meegekregen van het ministerie van IenW. Het mag zich bijvoorbeeld niet bezighouden met het verrichten van onderzoek of het ontwikkelen van kennis, in tegenstelling tot het STV, PTV en IFV.

Er zijn verder verschillen tussen de wijzen waarop aanbieders taken/functies invullen. Zo kunnen er belangrijke nuanceverschillen zijn tussen de aanbieders wanneer men spreekt over het organiseren van bijeenkomsten. Zo komt de taak van het organiseren van kennisbijeenkomsten (de faciliterende functie van het KPT) ook terug in de activiteiten van het PTV, PNRT en IFV. Een verschil met het KPT is dat de bijeenkomsten van het PTV zijn bedoeld voor COB-participanten. De PNRT-bijeenkomsten zijn alleen voor PNRT-leden. De bijeenkomsten die het IFV organiseert hebben vrijwel altijd een specifieke doelgroep, namelijk de Veiligheidsregio's en de brandweer. Bij de bijeenkomsten van het KPT is iedereen welkom.

Voor informatie over tunnelveiligheid kunnen geïnteresseerden terecht bij bijvoorbeeld het STV en het IFV. Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste beperkt het IFV zich tot een kleinere doelgroep: met name de Veiligheidsregio's en de brandweer. Ten tweede blijkt uit de interviews dat het STV niet door alle respondenten als onafhankelijk wordt beschouwd. Het KPT onderscheidt zich volgens deze groep van andere gremia, platforms en/of organisaties door zijn onafhankelijkheid. Dit was ook een belangrijke reden om het KPT op te richten ('in stand houden onafhankelijke kennisfunctie'). Meer specifiek ten aanzien van onafhankelijkheid gaven geïnterviewden aan dat tunnelveiligheidskennis weliswaar ook op andere plekken aanwezig is, maar dat:

- het Steunpunt Tunnelveiligheid, als onderdeel van RWS, de onafhankelijke rol van kennisverstrekker niet optimaal kan vervullen aangezien RWS zelf vergunningen aanvraagt. Het STV heeft daarmee een projectbelang, dat kan leiden tot 'dubbele petten'. Hiermee is niet gezegd dat het STV slechts niet-onafhankelijke adviezen zou geven. Bedoeld wordt dat het merendeel van de geïnterviewden er niet van overtuigd is dat de onafhankelijkheid van het STV voldoende gegarandeerd is.
- het Platform Tunnels en Veiligheid van het COB wordt gefinancierd door participanten, waaronder marktpartijen. Onder meer bevoegde gezagen beschouwen deze organisatie daarom als niet geheel onafhankelijk.



- het Platform Niet-Rijkstunnels zich in de beleving van sommige respondenten (teveel) op belangenbehartiging richt. Het PNRT geeft aan (zie ook eerder in deze paragraaf) dat zijn primaire taak bestaat uit het uitwisselen van kennis en ervaringen rond niet-Rijkstunnels. Maar een aantal respondenten beschouwt het PNRT (daarnaast) als organisatie die de belangen behartigt (c.q. probeert te behartigen) van niet-Rijkstunnels.

#### **Antwoord deelvragen 2 en 5:**

#### **Hoe ziet het speelveld c.q. doelgroepen van het KPT er op dit moment uit? Hoe verhoudt het aanbod van het KPT zich tot dat van andere aanbieders?**

Samengevat bestaat het speelveld rond het KPT uit het Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS), Instituut Fysieke Veiligheid, Platform Tunnels en Veiligheid (COB) en het Platform Niet-Rijkstunnels. Zoals figuur 1 laat zien is alleen de inventarisfunctie van het KPT volledig uniek (geen enkele andere organisatie vervult deze functie). De overige activiteiten van het KPT worden ook door één of meerdere andere partijen uitgevoerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze organisaties, op het PTV na, veelal een veel kleinere doelgroep bedienen en dat de functies niet altijd op dezelfde wijze als het KPT dat doet, worden uitgevoerd. Zo organiseren vier van de vijf partijen kennisbijeenkomsten, maar deze bijeenkomsten hebben vergeleken met het KPT een minder onafhankelijk karakter (in het geval van PTV (COB) dat mede afhankelijk is van de financiële bijdragen van marktpartijen), of een minder *open* karakter (in het geval van PNRT en IFV die een kleinere doelgroep bedienen).

### **2.3. Deelvraag 3: behoeften doelgroepen**

Deelvraag 3 luidt: *In welke mate zijn de behoeften die een rol speelden in 2013 nog relevant? Zijn er sinds 2013 behoeften bijgekomen of afgevalen/minder relevant geworden?*

#### **Onderzoeksresultaten**

Uit de interviews komt naar voren dat het overgrote deel van de respondenten de probleemanalyse over moeilijke toegang tot specialistische kennis over nationale tunnelwetgeving, en de noodzaak dat er een onafhankelijk platform als het KPT is om in deze behoefte te voorzien, onderschrijft. Hoewel er inmiddels de nodige kennis en ervaring met de wetgeving is opgedaan, blijft de noodzaak volgens de doelgroepen bestaan om verschillende redenen. Allereerst is en blijft wetgeving complex: er is nog steeds behoefte aan ondersteuning bij de interpretatie ervan. Ten tweede, zo wordt aangegeven, is wetgeving geen statisch iets: de wet- en regelgeving rond tunnelveiligheid zal de komende jaren (op enkele punten) gewijzigd worden. Ten derde zijn er steeds weer nieuwe mensen die met tunnelveiligheid te maken krijgen, bijvoorbeeld omdat een collega met pensioen gaat of omdat een gemeente voor het eerst met vergunningverlening bij een nieuwe tunnel te maken krijgt. Wat betreft deze verhouding tussen 'nieuwe aanwas' en 'mensen die gepokt en gemazeld zijn in de tunnelwereld' is opgemerkt dat een groot deel van de betrokkenen een relatief hoge leeftijd heeft, waardoor veel (ervarings)kennis de komende jaren zal verdwijnen vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd door deze personen. Ten vierde vormen ontwikkelingen als cybersecurity, de zelfrijdende auto en nieuwe brandstoffen, betonproblematiek, duurzame verlichting, nieuwe uitdagingen waarbij onafhankelijke kennis belangrijk is. Het wordt als prettig ervaren dat het KPT ook hierover kennis verzamelt en verspreidt.

In tabel 1 zijn voor bijeenkomsten die zijn georganiseerd door KPT, het thema dat centraal stond en het aantal deelnemers opgenomen. Uit de tabel volgt dat een bijeenkomst van het KPT, tussen 2017 t/m 2019, gemiddeld 62 deelnemers trekt. Dit is exclusief sprekers en KPT-organisatie. Het aantal deelnemers per bijeenkomst kan behoorlijk verschillen. Zo is de bijeenkomst over beton op 16 november 2017 de best bezochte bijeenkomst met 94 deelnemers, wat deels valt te verklaren vanuit de betonproblematiek en -discussie die toen actueel was. Soms worden bijeenkomsten gesplitst vanwege de grote belangstelling, zoals over overdrukventilatie in tunnels in 2018. Opvallend





weinig mensen hebben de bijeenkomst 'Veiligheidsaspecten bij rail- en metrotunnels' bezocht op 23 januari 2019. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel doelgroepen zich met name met wegtunnels bezighouden, waardoor de relevantie van het onderwerp voor een groot deel van de doelgroep van het KPT wellicht minder aanwezig was.

Tabel 1 Aantal deelnemers per KPT-bijeenkomst (periode 2017 tot en met 2019)

Thema van de bijeenkomst	Datum	Aantal deelnemers
Menselijk gedrag, anders dan gedacht	21.02.2017	65
V&V Testen in de praktijk	21.06.2017	76
V&V Software testen in de praktijk	10 en 24.10.2017	75
Brandwerendheid betonnen bouwwerken	16.11.2017	94
Brand en evaluatie, samen aan de slag	21.11.2017	47
Menselijk gedrag	11 en 18.04.2018	83
Overdrukventilatie in tunnels	26.09.2018	57
Overdrukventilatie in tunnels	10.10.2018	46
Brandwerendheid van beton in tunnels	15.11.2018	56
Veiligheidsaspecten bij rail- en metrotunnels	23.01.2019	30
New Energy Carriers on Road Tunnels (samen met COSUF en PIARC)	21.02.2019	84
Veiligheidsimpact van tunnelverlichting	11.09.2019	46
Technologische mobiliteitsontwikkelingen en de veiligheidsimpact op tunnels	19.11.2019	47

Bron: Relatiebestand KPT (2020), exclusief sprekers en KPT-organisatie

Enkele geïnterviewden gaven aan de indruk te hebben dat het aantal keren dat gebruik wordt gemaakt van de helpdesk, afneemt. Dit is een terecht punt: in de jaarverslagen van het KPT over de periode 2016-2019 is duidelijk een dalende lijn te zien: 44 (2016), 26 (2017), 14 (2018), 9 (2019). Deze respondenten zijn van mening dat dit erop wijst dat de toegevoegde waarde van het KPT afneemt. Bevoegde gezagen weten elkaar steeds beter te vinden. Hier is wel als kanttekening bij geplaatst dat de bevoegde gezagen (mede) leunen op het advies van de Veiligheidsregio's, en dat deze gebruik maken van de kennis van het KPT. De kennis van het KPT wordt dus wel benut, maar indirect.

Wat verder uit de interviews naar voren komt is dat er behoefte is aan zaken die botsen met de afbakening die het KPT heeft meegekregen. Zo zou een deel van de respondenten graag onafhankelijk projectspecifiek advies krijgen, in plaats van een generiek antwoord op hun vragen. Ook heeft een deel behoefte aan een actievere rol van het KPT als het gaat om het ontwikkelen van kennis, bijvoorbeeld over nieuwe ontwikkelingen zoals de impact van zelfrijdende auto's op tunnelveiligheid. Dus niet slechts het delen van beschikbare kennis, maar het zelf verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van kennis. Tegelijkertijd wordt door een meerderheid van de respondenten aangegeven dat het KPT niet dient te concurreren met de markt. Ook wordt wel aangegeven dat het KPT zaken mag agenderen, door discussies te entameren.

### Antwoord deelvraag 3:

#### **In welke mate zijn de behoeften die een rol speelden in 2013 nog relevant? Zijn er sinds 2013 behoeften bijgekomen of afgefallen/minder relevant geworden?**

In het algemeen worden nut en noodzaak van de functies die het KPT vervult onderschreven. Van sommige functies is de noodzaak in de loop der tijd weliswaar wat minder prangend geworden, maar daarmee is het nut van deze functies niet vervallen.

Er is en blijft behoefte aan uitwisseling van informatie over (ervaringen met) de interpretatie van de wet- en regelgeving rond tunnelveiligheid. Deze blijft complex gevonden worden en is niet statisch. Bovendien is er 'nieuwe aanwas' van personen die actief worden in het tunnelveiligheidsdomein. Ook komen er nieuwe onderwerpen op



(cybersecurity, zelfrijdende auto et cetera). De KPT-bijeenkomsten worden over het algemeen als positief ervaren door de bezoekers. In de loop der jaren is er een afnemend beroep op de helpdesk. Het belang van de onafhankelijkheid van het KPT wordt breed onderschreven.

Opvallend is dat er behoefte bestaat aan zaken die botsen met de afbakening die het KPT heeft meegekregen. Hierbij gaat het om projectspecifiek advies, in plaats van een meer generiek antwoord. Men wil dan graag horen of bijvoorbeeld oplossing A, in een specifiek geval in een specifieke tunnel, de beste oplossing is of dat toch beter voor oplossing B gekozen kan worden. Ook is aangegeven dat het KPT een rol zou moeten kunnen pakken in het zelf ontwikkelen van kennis en dat het KPT zaken moet kunnen agenderen ('agenda setting'), zeker als het gaat om nieuwe ontwikkelingen.

## 2.4. Deelvraag 4: invulling van de doelstelling

Deelvraag 4 luidt: *In welke mate geeft het KPT met zijn werkwijze op een adequate manier invulling aan de doelstellingen? Hoe oordelen stakeholders hierover?*

### Onderzoeksresultaten

De doelstelling die het KPT heeft meegekregen luidt: *'Het KPT is het loket voor vragen over tunnelveiligheid in Nederland. Alle personen en organisaties die zich in Nederland beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezighouden kunnen voor die specialistische en generieke kennis bij het KPT terecht. Het platform deelt op proactieve wijze bestaande generieke kennis over tunnelveiligheid met alle personen en organisaties die beroepsmatig met tunnels en tunnelveiligheid bezig zijn. Daarbij wordt geen projectspecifieke informatie verstrekt die ook door marktpartijen wordt geboden. Het KPT is onafhankelijk, werkt op een transparante wijze en is verbindend tussen kennisinstellingen, gebruikers en kennisbronnen.'*

Om deze doelstelling te realiseren richt het KPT zich op vijf functies:

- Bibliotheekfunctie: het beschikbaar stellen van informatie over tunnels en tunnelveiligheid uit binnen- en buitenland via een digitale, publiek toegankelijke kennisbank.
- Helpdesk- en doorverwijfsfunctie: het uitzetten van concrete kennisvragen bij specialisten en het (binnen 7 dagen) beantwoorden van kennisvragen van bevoegde gezagen en organisaties.
- Inventarisfunctie: het registreren van de aard en frequentie van de binnengekomen vragen (zie vorige punt, Helpdesk) en antwoorden die daarop worden gegeven, om zo de kennisbehoeften in de sector in kaart te brengen.
- Faciliterende functie: het onderhouden van een (nationaal en internationaal) netwerk en het organiseren van kennisbijeenkomsten.
- Publieksvoorlichting: voorlichting en campagnes om gedrag van automobilisten te beïnvloeden (kan in samenwerking met andere partijen zoals RWS en het CBR).

Gevraagd naar de wijze waarop het KPT invulling geeft aan zijn doelstellingen, zijn veelgenoemde woorden: objectief en onafhankelijk. Het KPT verstrekt, zo is aangegeven, de informatie die je nodig hebt om zelf tot een oordeel te komen, zonder te adviseren. De respondenten geven aan dat de antwoorden die het KPT geeft neutraal zijn geformuleerd en goed zijn onderbouwd met literatuurverwijzingen e.d. Bij behoefte aan meer (project)specifieke informatie verwijst het KPT zo nodig door naar (ervarings)deskundigen, zo wordt aangegeven.

De respondenten zijn vooral bekend met en positief over de kennisbijeenkomsten. Deze worden gewaardeerd vanwege zowel de inhoud als de netwerkfunctie. Er is sprake van kruisbestuiving door verschillende perspectieven en specialismen rond een thema te belichten. De praktische organisatie van de bijeenkomsten is goed.



Kanttekening is dat deze bijeenkomsten soms te generiek en te theoretisch gevonden worden. Sommige geïnterviewden zijn dermate goed op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen dat zij niet zozeer naar bijeenkomsten gaan voor het opdoen van inhoudelijke kennis, maar vanwege de mogelijkheid tot netwerken voor, tijdens en na de bijeenkomsten.

Een enkele respondent plaatst vraagtekens bij de besloten bijeenkomsten die het KPT organiseert voor bevoegde gezagen, omdat dit neigt naar (het richting willen geven aan) beleidsontwikkeling. Ook is opgemerkt dat de bevoegde gezagen deze bijeenkomsten zelf zouden kunnen (laten) organiseren. Een aantal andere respondenten heeft juist aangegeven dit soort initiatieven voor bevoegde gezagen te waarderen, zij vinden het prettig dat (met name) burgemeesters in een besloten setting van gedachten kunnen wisselen over de invulling van hun specifieke rol, zoals rond toezicht. Deze bijeenkomsten vonden overigens niet altijd doorgang vanwege te weinig aanmeldingen.

Een deel van de respondenten geeft aan gebruik te hebben gemaakt van de helpdesk en doorverwijsfunctie. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, laat het aantal gestelde vragen een duidelijke neergaande lijn zien (van 44 in 2016 tot 9 in 2019). Het KPT verwacht dat met nieuwe ontwikkelingen als de zelfrijdende auto en cybersecurity en vraagstukken omtrent nieuwe wet- en regelgeving, het aantal vragen in de nabije toekomst weer zal toenemen. De respondenten hebben, voor zover zij wel eens gebruik hebben gemaakt van de helpdesk, hiermee overwegend positieve ervaringen. Met name de objectiviteit van de antwoorden wordt benoemd.

Er is echter ook een aantal kanttekeningen. Zo vinden verschillende geïnterviewden zeven dagen reactietermijn te lang. Ook is er behoefte aan meer concreetheid (context- en/of projectspecifieke beantwoording). Juist omdat het KPT bekend staat als onafhankelijk, heeft men in bepaalde gevallen behoefte aan een 'beoordeling' door het KPT van een idee of een voorgenomen aanpak. Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.3, wil men dan graag horen of bijvoorbeeld oplossing A, in een specifiek geval in een specifieke tunnel, de beste oplossing is of dat toch beter voor oplossing B gekozen kan worden. Hierbij moet opgemerkt worden, dat het verstrekken van projectspecifiek advies en het beoordelen van ideeën/aanpakken ("goedgekeurd door het KPT") niet strookt met de afbakening die het KPT heeft meegekregen. Een deel van de respondenten stelt deze afbakening dus ter discussie en zou het goed vinden als het KPT juist wel advies en beoordelingen mag geven en wel kennis mag ontwikkelen. Enkele geïnterviewden geven hierbij aan dat het KPT zich in hun ogen teveel laat sturen door RWS, of breder door de partijen die zitting hebben in de Begeleidingscommissie.

Uit de interviews blijkt verder dat het stellen van vragen ook op een andere manier wordt ingevuld dan via de helpdesk. Vragen worden bijvoorbeeld ter plekke op bijeenkomsten aan aanwezige KPT'ers gesteld of aan andere aanwezige experts bij de borrel, of via het eigen netwerk. Vragen worden ook beantwoord door het team achter het KPT te bellen, of via andere netwerken (PNRT, PTV, STV).

Tot slot geeft, wat betreft de helpdeskfunctie, een groot deel van de respondenten de voorkeur aan (ook) telefonisch contact in plaats van (slechts) per e-mail.

Hierboven is ingegaan op de faciliterende functie (met name de bijeenkomsten) en de helpdesk- en doorverwijsfunctie. Respondenten zijn niet/minder bekend met de andere drie functies van het KPT.

Gevraagd naar de inventarisfunctie, geeft het merendeel van de respondenten aan dat het voor hen niet precies duidelijk is hoe de keuze voor onderwerpen op de agenda van de kennisbijeenkomsten tot stand komt. Naar aanleiding van deze functie is ook opgemerkt dat het wenselijk kan zijn om, nadat het KPT een (structurele) behoefte heeft gesignaleerd, vanuit het KPT actief te initiëren dat er (bijvoorbeeld) gezamenlijke werkwijzen worden ontwikkeld. Hierbij is weer de vraag of dit past binnen de afbakening die het KPT heeft meegekregen.

Gevraagd naar de functie van publieksvoorlichting geven enkele respondenten aan dat het KPT hier gerust sterker op mag inzetten. Deze functie komt nog niet goed uit de verf, terwijl het zeker nuttig is om in te zetten op het vergroten



van kennis bij bestuurders en inzittenden van voertuigen over wat zij kunnen en moeten doen bij een calamiteit in/rond een tunnel.

Tot slot vroegen meerdere geïnterviewden zich af, of het KPT wel voldoende bekend is onder zijn doelgroepen. Een respondent gaf aan dat het KPT zich best wat meer mag profileren en actief doelgroepen kan benaderen. Bijvoorbeeld door 'op de koffie' te gaan bij een bevoegd gezag waarvan je weet dat er iets speelt (gaat spelen) rond tunnelveiligheid.

**Antwoord deelvraag 4:**

**In welke mate geeft het KPT met zijn werkwijze op een adequate manier invulling aan de doelstellingen? Hoe oordelen stakeholders hierover?**

De meest bekende van de functies waarmee het KPT zijn doelstellingen realiseert, zijn de faciliterende functie en de helpdesk- en doorverwijsfunctie. Niet of veel minder bekend zijn de bibliotheek-, inventaris- en publieksvoorlichtingsfunctie.

Gevraagd naar de wijze waarop het KPT invulling geeft aan zijn doelstellingen is veelvuldig opgemerkt dat dit objectief en onafhankelijk gebeurt -en dat wordt in hoge mate op prijs gesteld.

Daar staat tegenover dat een deel van de respondenten behoefte heeft aan 'meer'. Het betreft, zoals ook aangegeven bij de beantwoording van deelvraag 3, het geven van projectspecifieke adviezen, het doen van beoordelingen en het zelf ontwikkelen van kennis.



## 3. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt: *Sluit de werkwijze van het KPT aan op zijn doelstellingen en in welke mate zijn deze doelstellingen anno 2020 nog relevant?*

Uit deze evaluatie blijkt dat het KPT in de ogen van zijn doelgroepen een waardevolle rol vervult als onafhankelijke kennisverstrekker. De behoeften die in 2013 bij oprichting en in 2017 bij de verlenging een rol speelden zijn volgens het overgrote deel van de respondenten nog altijd actueel.

Daarbij zijn in de loop der tijd wel accentverschuivingen opgetreden. Waar bij de start van het KPT de behoefte aan informatie over (de interpretatie van) de wet- en regelgeving rond tunnelveiligheid zeer groot was, is hiermee ondertussen de nodige ervaring opgedaan. Deze behoefte is er nog steeds (en zal naar verwachting blijven bestaan), maar is minder prominent dan bij de start. Tegelijkertijd groeit de behoefte aan informatie over andere, nieuwe ontwikkelingen, zoals hoe om te gaan met cybersecurity en duurzaamheidsaspecten.

Daarnaast is een tendens zichtbaar richting een ander type vragen, die qua aard buiten de afbakening van het KPT liggen. Hierbij gaat het om de behoefte aan projectspecifieke adviezen, aan beoordelingen en aan door KPT te ontwikkelen kennis. Wat deze afbakening betreft valt op, dat in de documentatie bij de start van het KPT in 2013 niet helder is beargumenteerd waarom voor juist deze afbakening is gekozen. Ook is de afbakening in de meest recente aanbesteding door het ministerie van IenW aan het KPT beperkter omschreven dan destijds bij de start.

### 3.1. Scenario's voor het vervolg

In deze paragraaf worden vier scenario's voor het vervolg van het KPT en hun voor- en nadelen beschreven. De scenario's vormen een integraal onderdeel van dit onderzoek maar zijn nadrukkelijk geen advies. Het zijn mogelijke scenario's voor de situatie vanaf 2021. Deze scenario's zijn:

1. Stopzetten KPT in huidige vorm
2. Doorgaan KPT in huidige vorm
3. Doorgaan KPT met beperktere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm
4. Doorgaan KPT met ruimere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm

#### **Scenario 1: Stopzetten KPT in huidige vorm**

Dit eerste scenario bestaat uit het beëindigen van de financiering van het KPT door het ministerie van IenW. Gebleken is dat het aantal ingediende vragen (helpdesk- en doorverwijsfunctie) sinds de start van de metingen in 2016 een dalende trend laat zien. Een verklaring hiervoor is dat de ervaring met de wet- en regelgeving inmiddels ruimer aanwezig is, waardoor men ook bij elkaar (binnen het eigen netwerk) te rade gaat. Kennisbijeenkomsten worden ook door andere organisaties georganiseerd (Platform Tunnels en Veiligheid, Platform niet-rijkstunnels, Instituut Fysieke Veiligheid). De bibliotheekfunctie, inventarisfunctie en publieksfunctie van het KPT zijn niet/minder breed bekend onder de doelgroepen.

Nadeel van het beëindigen van de financiering is dat de onafhankelijke kennisfunctie, waaraan de doelgroepen veel waarde hechten, verloren gaat. Ook andere organisaties (PTV, PNRT, IFV) hebben een kennisaanbod en organiseren bijeenkomsten, maar deze hebben veelal een andere insteek (minder specifiek gericht op tunnelveiligheid en voor een smallere doelgroep) en worden als niet/minder onafhankelijk beschouwd door de doelgroepen. Een vraag hierbij is of deze andere organisaties (bereid zijn om) ook bijeenkomsten over nieuwe(re) thema's zoals duurzaamheid, cybersecurity en renovatieopgaven van tunnels (te) organiseren. Een ander punt is het specifieke karakter van de



tunnelwetgeving: er is weliswaar ervaring opgedaan met de huidige wetgeving, maar wet- en regelgeving wordt van tijd tot tijd gewijzigd. Hieruit kunnen nieuwe vragen voortvloeien.

Verder zal bij het beëindigen van de financiering voor KPT de inventarisfunctie geheel vervallen: geen van de andere organisaties vervult deze functie. Publieksvoorlichting en een helpdeskfunctie zijn onderwerpen waarop ook het Steunpunt Tunnelveiligheid (RWS) actief is (waarbij het STV primair wel een andere doelgroep heeft).

### **Scenario 2: Doorgaan KPT in huidige vorm**

De argumenten om de financiering van het KPT in huidige vorm te verlengen zijn gelijk aan de argumenten die hierboven (bij scenario 1) zijn genoemd als nadelen van het beëindigen ervan. Wanneer het KPT kan blijven bestaan blijft de onafhankelijke kennisfunctie, waaraan de doelgroepen veel waarde hechten, geborgd. Ook andere organisaties (PTV, PNRT, IFV) hebben een kennisaanbod en organiseren bijeenkomsten, maar deze hebben veelal een andere insteek (minder specifiek gericht op tunnelveiligheid en voor een smallere doelgroep) en worden als niet/minder onafhankelijk beschouwd door de doelgroepen. Een ander punt is het specifieke karakter van de tunnelwetgeving: er is weliswaar ervaring opgedaan met de huidige wetgeving, maar wet- en regelgeving wordt van tijd tot tijd gewijzigd. Hieruit kunnen nieuwe vragen voortvloeien die het KPT kan oppakken.

Een ander voordeel van het voortzetten van het KPT in de huidige vorm is dat de inventarisfunctie blijft bestaan: geen van de andere organisaties vervult deze functie op dit moment.

De nadelen van het verlengen van de financiering in huidige vorm zijn gelijk aan de 'argumenten voor' uit scenario 1. Het is gebleken is dat het aantal ingediende vragen (helpdesk- en doorverwijsfunctie) sinds de start van de metingen in 2016 een dalende trend laat zien. Een verklaring hiervoor is dat de ervaring met de wet- en regelgeving inmiddels ruimer aanwezig is, waardoor men ook bij elkaar (binnen het eigen netwerk) te rade gaat. Kennisbijeenkomsten worden ook door andere organisaties georganiseerd (Platform Tunnels en Veiligheid, Platform niet-rijkstunnels, Instituut Fysieke Veiligheid), waarbij opgemerkt moet worden dat deze organisaties veelal iets andere doelgroepen hebben. De bibliotheekfunctie, inventarisfunctie en publieksfunctie van het KPT zijn niet/minder breed bekend onder de doelgroepen.

### **Scenario 3: Doorgaan KPT met beperktere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm**

Scenario 3 is het verlengen van de financiering, maar met een beperktere taakomschrijving (scherpere afbakening) voor het KPT. Zo'n beperktere taakomschrijving zou bijvoorbeeld kunnen focussen op de onafhankelijk kennisfunctie, in te vullen door het organiseren van kennisbijeenkomsten rond onderwerpen waaraan aantoonbaar behoefte bestaat en door het uitvoeren van de helpdeskfunctie als 'makelaar' (slechts het doorverwijzen naar experts). Voor een beperktere taakomschrijving is naar verwachting een lager financieringsbedrag nodig dan nu door lenW wordt verstrekt.

De vervallen taken kunnen deels worden uitgevoerd door andere organisaties, waarbij opgemerkt moet worden dat zij dit wel op een andere wijze (zullen) doen dan het KPT. Een helpdeskfunctie wordt ook vervuld door het STV, een bibliotheekfunctie is ook te vinden bij STV en IFV, het faciliteren van bijeenkomsten gebeurt ook door PTV, PNRT en IFV en publieksvoorlichting heeft ook de aandacht van STV. De inventarisfunctie vervalt. Een aandachtspunt wanneer wordt besloten om activiteiten elders te belleggen is dat deze aanbieders op een andere manier zijn georganiseerd (bijvoorbeeld het PTV, via COB-participanten) en/of een kleinere doelgroep hebben dan het KPT.

### **Scenario 4: Doorgaan KPT met ruimere taakomschrijving ten opzichte van huidige vorm**

Een deel van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan een ruimere taakopvatting van het KPT. Daarbij wordt de (bestaande) rol van onafhankelijke kennisverstrekker belangrijk geacht door een groot deel van de doelgroepen. Een vierde scenario is daarom het verruimen van de taken van het KPT. Hierbij gaat het, naast de bestaande taken, om het mogelijk maken van projectspecifieke adviezen, om kennisontwikkeling (in plaats van alleen kennis delen) en om het uitspreken van een oordeel over (ideeën voor) oplossingsrichtingen (ideeën/aanpakken rond het toepassen van



maatregelen om te voldoen aan de wet- en regelgeving, in plaats van het (slechts) aanbieden van informatie over mogelijkheden).

Deze verruiming betekent dat de bestaande afbakening wordt losgelaten. Daarmee kan KPT een concurrent worden voor marktpartijen als het gaat om het geven van projectspecifieke adviezen en het ontwikkelen van kennis. Verder is naar verwachting voor een verruiming van het takenpakket een hoger financieringsbedrag vanuit lenW benodigd.

### **Slot**

Bij de beraadslaging in de Tweede Kamer over de Warw, meer specifiek over de opheffing van de Commissie Tunnelveiligheid, is een motie aangenomen over het belang van objectieve kennis over tunnelveiligheidswetgeving voor alle betrokkenen. Hiertoe is het KPT opgericht. Een aandachtspunt bij het aanbrengen van wijzigingen in de taakomschrijving van het KPT (met name wanneer deze in de richting gaan van de hierboven beschreven scenario's 1 en 3), is het informeren van de Kamer hierover.

# Bijlagen





## Bijlage 1: Literatuurlijst

De volgende bronnen zijn in dit onderzoek geraadpleegd:

- Centrum voor Ondergronds Bouwen (2013). *Offerte periode juli 2013 t/m december 2016*.
- Centrum voor Ondergronds Bouwen (2017). *Aanbiedingsbrief aanbesteding 2018-2019*.
- Centrum voor Ondergronds Bouwen (2019). *Plan van Aanpak Kennisplatform Tunnelveiligheid 2020*.
- Kennisplatform Tunnelveiligheid (2016). *Jaarplan 2017*.
- Kennisplatform Tunnelveiligheid. *Jaarverslag KPT 2016 t/m 2019*.
- Kennisplatform Tunnelveiligheid (2019). *Jaarplan 2020*.
- Kennisplatform Tunnelveiligheid (2020). *Relatiebestand KPT (2020)*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). Kamerstukken II 2010–11, 29 296, nr. 20
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Brief Opdracht opstellen plan van aanpak Kennisplatform Tunnels*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Brief Toezegging financiering 2017*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Beschrijvend document m.b.t. Kennisplatform Tunnelveiligheid*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Centrum voor Ondergronds Bouwen. (2017). *Ondertekende overeenkomst KPT 2018-2019 inzake Kennisplatform Tunnelveiligheid*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Gunningsbesluit over periode 2018-2019*.



## Bijlage 2: Interviews

### **Geïnterviewde organisaties**

Ter beantwoording van deelvragen 1, 2 en 5 over aanleiding, speelveld en andere aanbieders:

- Kennisplatform Tunnelveiligheid
- Steunpunt Tunnelveiligheid
- Platform Niet-Rijkstunnels
- Instituut Fysieke Veiligheid
- Platform Tunnels en Veiligheid
- Centrum voor Ondergronds Bouwen

Ter beantwoording van deelvragen 3 en 4 over behoeften en het oordeel van doelgroepen:

- Vialis
- NedMobiel
- Royal HaskoningDHV
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Vlaardingen
- Gemeente Hellendoorn
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Maastricht
- Gemeente Utrecht
- Provincie Zuid-Holland
- NV Westerschelde
- Veiligheidsregio Utrecht (sectie GHOR)
- Brandweer Gelderland-Midden
- Brandweer Zuid-Limburg
- Politie: Landelijk Eenheid
- Politie: Eenheid Noord-Holland
- ProRail
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Rijkswaterstaat West-Nederland Zuid

### **Rolhouders (uit bovenstaande 26 organisaties):**

- Coördinator / voorzitter: 5
- Directeur / tunnelbeheerder: 3
- Projectleider / (project)manager / afdelingshoofd: 7
- (technisch) Adviseur / specialist / Onderzoeker: 11

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.