

Advies afwegingskader en kenniscentrum conventionele explosieven

Aanleiding

In Nederland bevinden zich in bodem en water nog veel conventionele explosieven¹ uit de Tweede Wereldoorlog. Gemeenten kunnen voor de kosten van opsporing en ruiming van deze explosieven een bijdrage ontvangen via het gemeentefonds, de zgn. bommenregeling. In 2015 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv; nu: ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur)) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) advies uitgebracht over de vormgeving van de bommenregeling op de langere termijn². Naast een wijziging van de financiering stelt het ROB voor om een kenniscentrum op te richten en een afwegingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan een gemeente een beslissing kan nemen om al dan niet tot ruiming van explosieven over te gaan. Aanleiding voor deze aanbeveling is onder meer dat gemeenten aangeven onvoldoende kennis te hebben. Daarnaast is het beleid rondom conventionele explosieven momenteel versnipperd. Er is een sterke behoefte aan eenduidig beleid en duidelijke richtlijnen waar gemeenten zich aan vast kunnen houden op het moment dat zij met conventionele explosieven te maken krijgen.

Zowel het Platform Blindgangers - in combinatie met de VNG - als de Vereniging voor Explosieven Opsporing (VEO) hebben naar aanleiding van de publicatie van het ROB geadviseerd over de mogelijke inhoud van een afwegingskader. Ook de behoefte aan een onafhankelijk kenniscentrum is daarbij nogmaals onderstreept. Het ministerie van BZK heeft in de adviezen voldoende aanleiding gezien om de haalbaarheid van een kenniscentrum en afwegingskader verder te verkennen. Daarom heeft BZK vanuit haar coördinerende rol een werkgroep gevraagd om op enkele punten met een nader advies te komen, voordat besluitvorming kan plaatsvinden over het daadwerkelijk oprichten van een kenniscentrum en het ontwikkelen van een afwegingskader. Vanaf de zomer van 2017 heeft de werkgroep onder coördinatie van het ministerie van BZK aan het advies gewerkt. De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het Platform Blindgangers, de VNG, de VEO en de betrokken departementen (BZK, Defensie, Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Het advies is hieronder opgenomen.

Algemeen

In de Nederlandse (water-) bodem ligt nog een substantieel deel van de niet gesprongen conventionele explosieven uit de Tweede Wereldoorlog³. Omgang met dit probleem zal daarom de komende decennia nog aan de orde zijn. Tot circa 2000 was opsporing en ruiming een taak van het ministerie van Defensie. Daarna is de opsporing geprivatiseerd. Ruiming is nog steeds een exclusieve taak van het ministerie van Defensie.

Omgang met conventionele explosieven is geregeld in de Arbeidsomstandighedenregelgeving en via de Gemeentewet (openbare orde en veiligheid). De problematiek heeft raakvlakken met meerdere departementen. Daar waar het gezond en veilig werken betreft, is Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) beleidsverantwoordelijk. Daar waar het openbare orde en veiligheid betreft, is het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) betrokken. Gemeenten kunnen door het indienen van een raadsbesluit via het gemeentefonds een bijdrage van 70% ontvangen in de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van conventionele explosieven. Dit is een verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. De ondergrond betreft het beleidsterrein van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Ruiming van conventionele explosieven is, zoals hierboven beschreven, een taak van het ministerie van Defensie.

¹ Conventionele explosieven zijn explosieven die niet als geïmproviseerd, nucleair, biologisch of chemisch kan worden aangemerkt.

² <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/07/01/bommenregeling-zelf-betalen-tenzij>

³ De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) van het ministerie van Defensie schat circa 65%.

Oprichting kenniscentrum

Bovenstaande geeft volgens de werkgroep voldoende aanleiding om op korte termijn over te gaan tot oprichting van een kenniscentrum. Achtereenvolgens wordt nu over de volgende aspecten van een kenniscentrum geadviseerd: inrichting van het kenniscentrum, taken van het kenniscentrum, uitvoering, opdrachtverstrekking, governance en financiering.

Inrichting van het kenniscentrum

De werkgroep adviseert om het kenniscentrum *niet* op commerciële basis te laten opereren. Draagvlak bij gemeenten en het werkveld is een randvoorwaarde voor de inrichting. Het kenniscentrum wordt initieel opgezet voor een periode van vier jaar, gevolgd door een evaluatie. Het moet (1) gaan dienen als informatiebaak, (2) benodigd onderzoek op het gebied van opsporing van conventionele explosieven gaan coördineren en (3) zich bezig gaan houden met de ontwikkeling van een afwegingskader dat gemeenten helpt bij de besluitvorming vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid om wel/niet tot opsporing van explosieven over te gaan. Conform de toezegging van de minister van BZK aan de Tweede Kamer en de Nationale Ombudsman dient in de ontwikkeling van een afwegingskader ook de beslissing van gemeenten om al dan niet over te gaan tot berging van vliegtuigwrakken uit de Tweede Wereldoorlog te worden meegenomen.

De werkgroep heeft uitgesproken dat het kenniscentrum niet moet worden belast met arbitragezaken. Gezien de kennisfunctie is het van belang de juiste expertise bij het kenniscentrum te realiseren. Derhalve is het verstandig om de EODD, vanwege haar kennis en expertise, nauw te betrekken en een positie te geven. Andere departementen worden betrokken indien noodzakelijk. Daarnaast is het van belang dat gemeenten en het werkveld worden betrokken. Niet alleen vanuit het perspectief van draagvlak, maar ook vanwege de relevante kennis van deze partijen. Op die manier krijgt het kenniscentrum een multidisciplinair karakter.

Taken van het kenniscentrum

Hiervoor zijn reeds op hoofdlijnen de taken genoemd die een kenniscentrum zou moeten krijgen. Aspecten die daarbinnen een plaats hebben zijn:

- Dienen als informatiebaak
 - Het toegankelijk maken en delen van (bestaande) informatie/bibliotheekfunctie
 - Beheren van een website
 - Beantwoorden vragen, opstellen FAQ en forum beheren
 - Ontsluiting van best-practices
- Een onderzoeksprogramma opstellen
 - Onderzoek op het gebied van opsporing coördineren
 - Het initiëren, (mede) financieren en begeleiden van onderzoek bij vraagstukken rondom conventionele explosieven
- Ontwikkeling van een afwegingskader voor gemeenten vanuit hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid

Uitvoering

Voor de oprichting van een kenniscentrum is een aantal facilitaire zaken van belang. Te denken valt aan huisvesting, gebruik van ICT en personele invulling.

De werkgroep adviseert de ontwikkeling van een kenniscentrum te beleggen bij een partij die ook invulling kan geven aan de noodzakelijke facilitaire aspecten. De werkgroep heeft in dat licht twee opties voor uitvoering van het kenniscentrum onderzocht. Ten eerste de mogelijkheid om het kenniscentrum onder te brengen bij Defensie/EODD. De EODD fungeert in deze variant als opdrachtnemer voor de ontwikkeling van het kenniscentrum. Het kenniscentrum zal worden gehuisvest op de kazerne Soesterberg en de EODD brengt de overheadkosten in rekening. De werkgroep heeft deze variant vooraf getoetst door een bereidheidsverzoek neer te leggen bij Defensie. Die heeft in haar reactie kenbaar gemaakt het belang en nut van een kenniscentrum te

onderkennen en positief te staan tegenover nadere uitwerking van de optie het kenniscentrum bij de EODD onder te brengen.

Ten tweede heeft de werkgroep een samenwerking met Rijkswaterstaat onderzocht. In deze variant is Rijkswaterstaat opdrachtnemer voor het ontwikkelen van het kenniscentrum, waarbij de kennis en expertise vooral door Defensie wordt ingebracht. Rijkswaterstaat heeft ervaring met (het opzetten en faciliteren van) kenniscentra en heeft een bestaande infrastructuur (frontoffice waar partijen met kennisvragen terecht kunnen, netwerk van medeoverheden, etc.) waar gebruik van kan worden gemaakt. Rijkswaterstaat heeft eveneens aangegeven positief tegenover opdrachtverstrekking aan hen te staan.

Na beraadslaging adviseert de werkgroep om de tweede optie, opdrachtverstrekking aan Rijkswaterstaat, uit te voeren. Het feit dat Rijkswaterstaat al enkele kenniscentra faciliteert en gebruik kan worden gemaakt van de infrastructuur hiervoor, maakt dat de uitvoerende kant van een kenniscentrum voor conventionele explosieven relatief snel van de grond kan komen. De kennis en expertise kan Rijkswaterstaat borgen via een samenwerking met de EODD.

Dat brengt de werkgroep op het volgende punt: de bemensing van het kenniscentrum. Er zijn in Nederland meerdere partijen die over kennis van opsporing en ruiming van conventionele explosieven beschikken. De werkgroep adviseert daarom om meerdere partijen te laten participeren in het kenniscentrum. Een belangrijke plaats dient te worden ingeruimd voor de EODD. De werkgroep adviseert minimaal 1 fte van de EODD in dienst van het kenniscentrum te stellen. Daarnaast dient personele capaciteit vanuit gemeenten en het werkveld te worden ingezet. De werkgroep is van mening dat flexibiliteit van belang is en spreekt zich in dit stadium daarom nog niet uit over het benodigde totale aantal fte. Flexibiliteit is ook gewenst wat betreft huisvesting van het kenniscentrum. Dat betekent dat het niet altijd nodig zal zijn dat het personeel van het kenniscentrum fysiek in één gebouw zit. De werkgroep kan zich echter voorstellen dat wel sprake is van een uitvalsbasis, een gezamenlijke ruimte die kan worden benut voor afstemming en overleg. De EODD heeft aangegeven bij voorkeur vanuit de kazerne Soesterberg te werken vanwege de aanwezigheid van relevante documentatie daar.

De werkgroep adviseert tot slot een eigen website voor het kenniscentrum, zodat deze goed te vinden is en voor de buitenwereld herkenbaar.

Opdrachtverstrekking

Een kenniscentrum voor conventionele explosieven staat primair ten dienste van het collectief van gemeenten door te voorzien in het gebrek aan kennis en informatie dat wordt ervaren. In die zin ligt opdrachtverstrekking vanuit een orgaan dat de gezamenlijke gemeenten vertegenwoordigt het meest voor de hand. Opdrachtverstrekking vanuit het Platform Blindgangers ligt echter ingewikkeld, omdat dit platform geen rechtspersoon is. Ook de VNG ligt niet voor de hand omdat het zwaartepunt van deze koepelorganisatie ligt bij het behartigen van de belangen van gemeenten. De werkgroep adviseert daarom de opdracht te verstrekken vanuit het Rijk. Omdat meerdere (rijks)partijen zijn betrokken, verdient het aanbeveling om in de opdrachtverstrekking de gezamenlijkheid tot uitdrukking te laten komen. Het voorstel van de werkgroep is dat BZK vanuit haar coördinerende rol penvoerder en formeel opdrachtgever is, waarbij BZK de opdracht verstrekt met instemming van de andere betrokken departementen (JenV, Defensie, IenW en SZW) en partijen (VNG, Platform Blindgangers en Vereniging voor Explosieven Opsporing). De werkgroep ziet dit voorstel als een pragmatische oplossing die de totstandkoming van een kenniscentrum kan bespoedigen. In de bijlage bij deze brief is een conceptbrief aan de beoogde uitvoerende partij (i.c. Rijkswaterstaat) opgenomen.

Governance

Het is van belang een goede governancestructuur voor het kenniscentrum in te richten. De werkgroep acht twee zaken van belang. Ten eerste is het belangrijk een periodiek opdrachtgever – opdrachtnemer overleg in te richten. De gezamenlijk opdrachtgevers kunnen hierin voortgang van de opdracht bespreken met de opdrachtnemer. Ten tweede adviseert de werkgroep een stuurgroep in te

stellen, die nauw betrokken is bij de activiteiten van het kenniscentrum. De stuurgroep kan meekijken bij en adviseren over het opzetten van een onderzoeksprogramma. Ook bij de ontwikkeling van een afwegingskader kan de stuurgroep betrokken worden. De stuurgroep is ook het gremium waarin de brug met gemeenten en het werkveld geslagen kan worden. De partijen in de werkgroep hebben aangegeven bereid te zijn om zitting te nemen in de stuurgroep.

Financiering

Er is zowel budget nodig voor apparaatskosten als een onderzoeksbudget. Het onderzoeksbudget kan middels cofinanciering verder worden aangevuld. De opdrachtnemer krijgt opdracht te onderzoeken waar de mogelijkheden tot cofinanciering liggen. De werkgroep heeft een inschatting gemaakt van de kosten van een kenniscentrum en een onderzoeksprogramma. De werkgroep adviseert een budget van €850.000,- per jaar voor een periode van vier jaar vast te leggen. Van dit budget wordt €350.000,- ingezet voor apparaatskosten. De resterende €500.000,- bedraagt het onderzoeksbudget. Over het tempo waarin bedragen beschikbaar worden gesteld gedurende bovengenoemde vier jaar kan later overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer plaatsvinden. Aandachtspunten hierbij zijn de opstartkosten in het eerste jaar en de tijd die nodig is voor het opzetten van een onderzoeksprogramma.

De werkgroep adviseert om het kenniscentrum ten laste van alle gemeenten vanuit het gemeentefonds te financieren. De kennis die het kenniscentrum ontwikkelt en ontsluit komt namelijk ten goede aan het collectief van gemeenten en kan in de toekomst leiden tot beter onderbouwde besluiten van gemeenten rond het opsporen en ruimen van explosieven en rond het bergen van vliegtuigwrakken uit de Tweede Wereldoorlog. Coördinatie in het onderzoek op dit terrein voorkomt ook overlap. Daarnaast leidt de ontwikkeling en het delen van kennis en uiteindelijk het opstellen van een afwegingskader – één van de opdrachten van het kenniscentrum- in de toekomst naar verwachting tot kostenbesparing voor de beheersing van de risico's van conventionele explosieven, bijvoorbeeld door (grotere) toepassing van alternatieve beheersmaatregelen. Gemeenten kunnen vanuit het gemeentefonds reeds een bijdrage ontvangen van 70% in de kosten die zij gemaakt hebben voor het opsporen en ruimen van conventionele explosieven. Hierin gaat afhankelijk van het aantal aanvragen jaarlijks ca. € 20-30 miljoen om. Ten behoeve van het kenniscentrum komt daar dan voor een periode van vier jaar een bedrag van €850.000,- per jaar bij. Belangrijk is dat hiervoor steun is vanuit de gemeenten. Om die reden is het voorstel van de werkgroep met ambtelijk VNG besproken. Die staan daar positief tegenover.

Samenvatting en conclusie

De werkgroep adviseert de volgende punten:

- Overgaan tot inrichting van een kenniscentrum dat (1) gaat dienen als informatiebaak, (2) benodigd onderzoek op het gebied van opsporing van conventionele explosieven coördineert en (3) zich bezig gaat houden met de ontwikkeling van een afwegingskader dat gemeenten helpt bij de besluitvorming om wel/niet tot opsporing van explosieven over te gaan;
- De uitvoering te beleggen bij Rijkswaterstaat, met een stevige inhoudelijke rol voor het ministerie van Defensie;
- Het instellen van een stuurgroep waarin in ieder geval de volgende partijen zitting nemen: ministeries van BZK, IenW, JenV, SZW, Defensie, het Platform Blindgangers en de Vereniging voor Explosieven Opsporing. De stuurgroep dient te adviseren over het onderzoeksprogramma van het kenniscentrum, zodat de juiste prioritering wordt aangebracht en onderzoeken kunnen rekenen op breed draagvlak;
- Het kenniscentrum te financieren vanuit het gemeentefonds;
- Het kenniscentrum opdracht te geven om in bovengenoemd afwegingskader ook de afweging van gemeenten op te nemen om wel/niet over te gaan tot berging van een vliegtuigwrak uit de Tweede Wereldoorlog.

Den Haag, 25 mei 2018

Werkgroep oprichting kenniscentrum CE

VNG

Platform Blindgangers

Vereniging voor Explosieven Opsporing

Ministerie van BZK

Ministerie van JenV

Ministerie van Defensie

Ministerie van IenW

Ministerie van SZW

Bijlage: conceptbrief kenniscentrum aan beoogde uitvoerende partij

De werkgroep heeft hieronder een conceptbrief opgenomen aan de beoogde uitvoerende partij (i.c. Rijkswaterstaat), mocht naar aanleiding van onderhavig advies positief worden besloten over de oprichting van een kenniscentrum.

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Via deze brief verzoeken wij Rijkswaterstaat/directie Leefomgeving een offerte uit te brengen voor het oprichten van een kenniscentrum met betrekking tot het opsporen en ruimen van conventionele explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. Wij doen dit verzoek mede namens de ministeries van Justitie en Veiligheid, Infrastructuur en Waterstaat, Defensie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en namens de VNG, het Platform Blindgangers en de Vereniging voor Explosieven Opsporing.

Een werkgroep van bovengenoemde partijen heeft afgelopen tijd nagedacht over de taken van het kenniscentrum en de bijbehorende randvoorwaarden. De werkgroep ziet de volgende taken voor het kenniscentrum:

- Dienen als informatiebaak
 - Het toegankelijk maken en delen van (bestaande) informatie/bibliotheekfunctie
 - Beheren van een eigen website voor het kenniscentrum, die voor de buitenwereld goed herkenbaar is.
 - Beantwoorden vragen, opstellen FAQ en forum beheren
 - Ontsluiting van best-practices
- Een onderzoeksprogramma opstellen
 - Onderzoek op het gebied van opsporing coördineren
 - Het initiëren, (mede) financieren en begeleiden van onderzoek bij vraagstukken rondom conventionele explosieven
- Ontwikkeling van een afwegingskader aan de hand waarvan 1) een gemeente een beslissing kan nemen om vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid al dan niet tot ruiming van explosieven over te gaan en 2) een gemeente een beslissing kan nemen om al dan niet over te gaan tot berging van een vliegtuigwrak uit de Tweede Wereldoorlog.

De werkgroep heeft uitgesproken dat het kenniscentrum niet moet worden belast met arbitragezaken. U wordt verzocht in uw offerte een voorstel te doen waarbij de kennis en expertise van bestaande partijen en het werkveld optimaal wordt benut. In ieder geval dient Defensie/EODD een stevige inhoudelijke rol te krijgen. Zij hebben aangegeven minimaal 1 fte in het kenniscentrum in te willen brengen. Wat betreft de personele capaciteit is flexibiliteit van belang, zeker in deze beginfase. U wordt gevraagd in uw offerte uit te gaan van een kenniscentrum voor een periode van vier jaar. Daarna zal evaluatie plaatsvinden.

Meer informatie vindt u in bijgevoegd advies van de werkgroep. Wij vragen u de offerte in de lijn van dit advies op te stellen.

Wij zijn graag bereid om ons verzoek indien nodig in een gesprek nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

<naam>
<functie>