



Position paper:

Contouren van een Normenkader Conventionele Explosieven

6VEO-VOO.10594.R

Datum: november 2016

Belangenbehartiger en netwerkorganisatie voor kwaliteit en veiligheid van Vooronderzoek, Risicoanalyse en Opsporen Conventionele Explosieven!

Samenvatting

In juni 2015 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (hierna Rfv) een advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de toekomst van de 'bommenregeling'. De Rfv adviseert de Rijksoverheid om de financiering van het opsporen van CE van rijkswege verder te beperken tot een 'vangnet' voor alleen situaties van excessieve kosten. Aanbevolen wordt dat gemeenten de kosten van het opsporen van CE volledig gaan doorrekenen aan de initiatiefnemer van een project (profijtbeginsel / verstoorder betaalt).

Daaraan wordt door de Rfv de voorwaarde verbonden dat er een Normenkader CE komt, waarmee bepaald wordt in hoeverre er noodzaak is tot opsporing in een verdacht gebied en of de gemeente of initiatiefnemer de kosten zelf kan dragen. Verder wordt voorgesteld om een (kleinschalig) Kenniscentrum CE in te stellen.

De VEO onderschrijft dit advies. Door ons is de achterliggende jaren meermaals gepleit voor een door de (Rijks)overheid vastgesteld normenkader voor het beoordelen van de risico's van Conventionele Explosieven (CE). Als branchevereniging en netwerkorganisatie voor Conventionele Explosieven denken wij graag actief mee over de concrete invulling van een Normenkader CE. In deze position paper wordt onze visie samengevat.

Alhoewel er de nodige initiatieven zijn rondom dit thema, staat het nadenken over een landelijk normenkader nog in de startblokken. Het is van belang om de verdere gedachtevorming nu met de betrokken partijen gezamenlijk op te pakken. Wij pleiten ervoor dat het Ministerie van BZK daarin snel initiatief neemt.

De VEO ziet de **doelstelling** en **functie** van een **Normenkader CE** als volgt.

Een Normenkader CE dient als kader op basis waarvan in concrete gevallen risicoverantwoorde, doelmatige en maatschappelijk gelegitimeerde keuzes kunnen worden gemaakt rondom het (wel / niet) opsporen en opruimen van Conventionele Explosieven en / of het nemen van risicobeheersmaatregelen. Het Normenkader CE omvat een formeel-juridisch (wettelijke verankering) en een meer beleidsmatig (beslissingsondersteunend) deel.

De **contouren** zoals beschreven in deze paper omvatten de volgende hoofdpunten:

- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wettelijke verankeren in Omgevingswet.
- Landelijk kader "wel / geen" Vooronderzoek en invulling door gemeentelijke beleid, binnen nader te bepalen landelijke kaders.
- Uitvoeren Vooronderzoek volgens normdocument door deskundige bedrijven.
- Doorontwikkeling van richtlijnen voor de afbakening van verdacht gebied.
- Risicoanalyse: verder ontwikkelen van methode en risiconormen.
- Opsporing CE: borging van (arbo)veiligheid door wettelijk verplichte certificatie.
- Informatisering CE: standaardiseren van databeheer en organiseren van data-uitwisseling.
- Adviescommissie Conventionele Explosieven ondergebracht in Kenniscentrum CE.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Contouren van een Normenkader CE: doel en hoofdpunten	6
3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE	7
3.1. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verankeren in Omgevingswet	7
3.2. Landelijk kader wel / geen Vooronderzoek en invulling door gemeentelijke beleid	10
3.3. Uitvoeren Vooronderzoek volgens normdocument door deskundige bedrijven	11
3.4. Doorontwikkeling van richtlijnen voor de afbakening van verdacht gebied	12
3.5. Risicoanalyse: verder ontwikkelen van methode en risiconormen	13
3.6. Opsporing CE: borging van (arbo)veiligheid door wettelijk verplichte certificatie	13
3.7. Informatisering CE: standaardiseren databeheer & organiseren data-uitwisseling	13
3.8. Adviescommissie Conventionele Explosieven ondergebracht in Kenniscentrum	13
Bijlage 1 : duiding advies Rfv ter zake noodzaak Normenkader CE	14

1. Inleiding

In juni 2015 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (hierna Rfv) een advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de toekomst van de 'bommenregeling'¹.

De Rfv adviseert de Rijksoverheid om de financiering van het opsporen van CE van rijkswege verder te beperken tot een 'vangnet' voor alleen situaties van excessieve kosten². Aanbevolen wordt dat gemeenten de kosten van het opsporen van CE volledig gaan doorrekenen aan de initiatiefnemer van een project (profijtbeginsel / verstoorder betaalt).

Daaraan wordt door de Rfv de voorwaarde verbonden dat er een Normenkader CE komt, waarmee bepaald wordt in hoeverre er noodzaak is tot opsporing in een verdacht gebied en of de gemeente of initiatiefnemer de kosten zelf kan dragen. Verder wordt voorgesteld om een (kleinschalig) Kenniscentrum CE in te stellen.

De VEO onderschrijft dit advies. Door ons is de achterliggende jaren meermaals gepleit voor een door de (Rijks)overheid vastgesteld normenkader voor het beoordelen van de risico's van Conventionele Explosieven (CE). Het Ministerie van BZK heeft in haar reactie op dit pleidooi aangegeven dat dit een zaak van de gemeentelijke overheid is³.

In de Meicirculaire 2016 Gemeentefonds stelt de Minister van BZK vast dat het belang van een normenkader breed wordt gedragen en dat diverse partijen nadenken over de inhoud van een normenkader. Door de Minister wordt aangekondigd dat mede op basis van deze inbreng verdere besluitvorming zal plaatsvinden, ook over het voorstel van een kenniscentrum⁴.

Als branchevereniging en netwerkorganisatie voor Conventionele Explosieven denken wij graag actief mee over de concrete invulling van een Normenkader CE. Daarom is door de ledenvergadering de Werkgroep Normenkader CE ingesteld, die de contouren voor een normenkader in beeld heeft gebracht. Het resultaat daarvan is besproken in en vastgesteld door de ledenvergadering.

In deze position paper wordt de visie van de VEO samengevat. Doelstelling is om daarmee een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over het Normenkader CE. Alhoewel er de nodige initiatieven zijn rondom dit thema, staat het nadenken over een landelijk normenkader nog in de startblokken. Het is van belang om de verdere gedachtevorming nu met de betrokken partijen gezamenlijk op te pakken. Wij pleiten ervoor dat het Ministerie van BZK daarin initiatief neemt.

Daaraan wordt door de Rfv de voorwaarde verbonden dat er een Normenkader CE komt, waarmee bepaald wordt in hoeverre er noodzaak is tot opsporing in een verdacht gebied en of de gemeente of initiatiefnemer de kosten zelf kan dragen. Verder wordt voorgesteld om een (kleinschalig) Kenniscentrum CE in te stellen.

1. Inleiding

De VEO onderschrijft dit advies. Door ons is de achterliggende jaren meermaals gepleit voor een door de (Rijks)overheid vastgesteld normenkader voor het beoordelen van de risico's van Conventionele Explosieven (CE). Als branchevereniging en netwerkorganisatie voor Conventionele Explosieven denken wij graag actief mee over de concrete invulling van een Normenkader CE. In deze position paper wordt onze visie samengevat.

Alhoewel er de nodige initiatieven zijn rondom dit thema, staat het nadenken over een landelijk normenkader nog in de startblokken. Het is van belang om de verdere gedachtevorming nu met de betrokken partijen gezamenlijk op te pakken. Wij pleiten ervoor dat het Ministerie van BZK daarin snel initiatief neemt.

Voetnoten

- ¹ Herziening bommenregeling gemeentefonds, Raad voor de financiële verhoudingen, 26 juni 2015, kenmerk 20150000363666
- ² Op het advies van de Rfv is door de VEO gereageerd middels een brief aan de Minister van BZK, waarin de aanbeveling om een Normenkader OCE te ontwikkelen wordt onderschreven (d.d. 6 oktober april 2015, kenmerk 5VEO-OVE.09259.B). De Rfv heeft hierop per brief d.d. 11 december 2015 aan de Minister van BZK gereageerd.

- ³ Zie brief van VEO aan de Minister van BZK d.d. 18 november 2009 (kenmerk) en 9 april 2014 (kenmerk 4VEO-OVE.07455.B). De Minister van BZK heeft gereageerd per brief op 14 december 2009
- ⁴ Meicirculaire 2016 Gemeentefonds, 31 mei 2016, Minister van BZK, paragraaf 2.5, pagina 17-18.

2. Contouren van een normenkader CE: doel en hoofdpunten

De VEO ziet de doelstelling en functie van een Normenkader CE als volgt⁵.

Een Normenkader CE dient als kader op basis waarvan in concrete gevallen risicoverantwoorde, doelmatige en maatschappelijk gelegitimeerde keuzes kunnen worden gemaakt rondom het (wel / niet) opsporen en opruimen van Conventionele Explosieven en / of het nemen van risicobeheersmaatregelen. Het Normenkader CE omvat een formeel-juridisch (wettelijke verankering) en een meer beleidsmatig (beslissingsondersteunend) deel.

Het Normenkader regelt de (publieke en private) verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren rondom de mogelijke aanwezigheid en het opsporen van CE in de (water)bodem en het beheersen van de daarmee samenhangende risico's.

Daarnaast dient het Normenkader de risiconormen te bevatten, waarmee in een concreet geval risico's van vermoede CE in de (water) bodem kunnen worden afgewogen en op basis waarvan kan worden vastgesteld of opsporing / ruiming van CE noodzakelijk is, dan wel welke risicobeheersmaatregelen dienen te worden getroffen. Deze afweging vindt plaats in relatie tot het toekomstige gebruik van het gebied.

In deze paper worden de contouren van een Normenkader CE uitgewerkt (zie hoofdstuk 3) aan de hand van de onderstaande hoofdpunten.

- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verankeren in Omgevingswet.
- Landelijk kader "wel / geen" Vooronderzoek en invulling door gemeentelijke beleid, binnen nader te bepalen landelijke kaders.
- Uitvoeren Vooronderzoek volgens normdocument en door deskundige bedrijven.
- Doorontwikkeling van richtlijnen voor de afbakening van verdacht gebied.
- Risicoanalyse: verder ontwikkelen van methode en risiconormen.
- Opsporing CE: borging van (arbo)veiligheid door wettelijk verplichte certificatie.
- Informatisering CE: standaardiseren van databeheer & organiseren van data-uitwisseling.
- Adviescommissie Conventionele Explosieven ondergebracht in een Kenniscentrum CE.

Voetnoten

⁵ Het advies van de Rfv heeft primair de insteek van de financiering van het opsporen van CE. De noodzaak van een Normenkader CE wordt door de Rfv dan ook ontleend aan het terugbrengen van de Rijksfinanciering tot een zogenoemd 'sober vangnet'. In het advies stelt de Rfv dat, om een beroep te kunnen doen op dit financiële vangnet, een 'toetredingstoets' nodig is met de volgende vragen: kan de gemeente of derde de kosten niet zelf dragen en is opsporing wel noodzakelijk? De VEO ziet de functie van het Normenkader CE breder. In bijlage I van deze paper wordt dat kort geduid in reactie op het advies van de Rfv.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

3.1 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verankeren in Omgevingswet

De mogelijke aanwezigheid van Conventionele Explosieven in de (water)bodem is een zaak van maatschappelijk belang. Ten principale geldt: CE horen niet in de (water)bodem thuis. Hier kan de vergelijking worden gemaakt met bodemverontreiniging. Ook daarvoor geldt immers dat er als gevolg van menselijk handelen stoffen en materialen in de (water)bodem zijn terechtgekomen die bodemvreemd zijn en een duurzaam gebruik van de bodem kunnen belemmeren.

Specifiek voor Conventionele Explosieven speelt het mogelijke risico voor openbare orde en veiligheid bij onverantwoord of onwetend handelen. Dit onderstreept het maatschappelijk belang van een zorgvuldige omgang daarmee. Daartegenover staat de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een doelmatige aanpak van de CE problematiek. De maatschappelijke kosten voor het opsporen van CE en / of het treffen van risicobeheersmaatregelen moeten in een redelijke verhouding te staan tot het te dienen belang (openbare orde & veiligheid, veilig 'bouwen' (Arbo) en veilig 'gebruiken').

Afwegen risico's: nuchter, maar verantwoord

- De CE problematiek kenmerkt zich door het afwegen van risico's en het omgaan met onzekerheden. Op basis van informatie over oorlogshandelingen in de periode 1940-1945 moet 70 jaar later worden beoordeeld of een bepaald gebied verdacht is op de aanwezigheid van CE. Indien dat voldoende vast staat moeten de risico's daarvan worden beoordeeld, in relatie tot het toekomstig gebruik van het gebied. Het voorgenomen gebruik is weliswaar bekend, maar de risico's van de mogelijk aanwezige 70 jaar oude explosieven laat zich moeilijk in regels en modellen vatten.
- Een nuchtere, maar verantwoorde, visie op de risico's van CE is nodig. Nuchter, door op een doelmatige manier risico's te beoordelen en door rationeel om te gaan met de onzekerheden. Verantwoord, door goed onderbouwde keuzes te maken op basis van gedragen kennis en ervaring.
- De ene CE is de andere niet. De risico's van afwerpmunitie (vliegtuigbommen) zijn anders dan van geschutsmunitie. Speelt bij vliegtuigbommen de openbare orde en veiligheid over een groter risicogebied, bij geschutsmunitie is er vooral het individuele risico. In alle gevallen geldt dat de risico's moeten worden afgewogen tegen het beoogde gebruik van het gebied.

Voor bijvoorbeeld milieukundige bodemverontreiniging bestaat een stelsel van wet- en regelgeving en (risico)normen op basis waarvan per geval wordt beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, een verontreiniging wordt aangepakt. Daarin spelen factoren als bodemgebruik, risicobeheersing en doelmatigheid een rol. Dat is ingebed in een wettelijk kader, inclusief een set van procedures op basis waarvan uiteindelijk het bevoegd gezag besluit over de saneringswijze en op de adequate uitvoering daarvan actief toeziet.

Voor de aanwezigheid van CE is dat minder duidelijk en minder robuust geregeld. Voor het opsporen van CE is er weliswaar een certificatieplicht op grond van het Arbobesluit, maar dan gaat het primair over de borging van de veiligheid van werknemers tijdens het opsporen van CE, inclusief de 'veilige' overdracht van CE aan de EOD en indirect de veiligheid van werknemers die na de opsporing de (bouw)werkzaamheden in het gebied gaan uitvoeren.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

- De mogelijke aanwezigheid van CE speelt vrijwel altijd in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld het bouwen van gebouwen, de aanleg van infrastructurele werken of waterstaatkundige werken. Er is dus geen beleid van het 'preventief opsporen' van CE. Dat is ook niet nodig en het is goed om dit uitgangspunt te duiden in het Normenkader CE. 'Preventief opsporen' is slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde, bijvoorbeeld vanwege de bijzondere risico's van bepaalde CE (bijvoorbeeld bij specifieke typen van ontstekers die gevoelig zijn voor veroudering).

Er is geen specifieke wettelijke regeling die opdrachtgevers / grondeigenaren bij ruimtelijke ontwikkelingen verplicht tot het uitvoeren van een Vooronderzoek. De afweging of een Vooronderzoek nodig is, of een gebied verdacht is en of mogelijk aanwezige CE -gelet op de beoogde functie van een gebied- moeten worden opgespoord is niet in een wettelijk kader belegd⁶.

Dat leidt enerzijds tot onaanvaardbare risico's voor openbare orde en veiligheid. Anderzijds staat dat een maatschappelijk gelegitimeerde en doelmatige omgang met de risico's van CE in de weg.

Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- Er is vaak onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom CE. Bovendien is de adressering daarvan historisch gegroeid en deze is in de tegenwoordige situatie niet altijd optimaal.
- Als onderdeel van de ontwikkeling van een Normenkader CE is het nodig om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden te beschrijven en waar nodig expliciet te beleggen / verankeren.
- Gemeenten hebben vaak meerdere rollen: als opdrachtgever tot opsporing van CE, als grondeigenaar en / of als betrokkene bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente is echter ook bevoegd gezag, ter zake openbare orde & veiligheid, maar vaak ook omgevingsrechtelijk. Bij dat laatste zal de gemeente moeten beoordelen, bijvoorbeeld in het kader van het bestemmingsplan en de verlening van omgevingsvergunningen, of een bepaald gebied geschikt is voor het beoogde ruimtelijke gebruik en dan is ook de mogelijke aanwezigheid van CE een relevant punt.
- Daarnaast is er de 'gebruiker' van een bepaald gebied, vaak samenvallend met opdracht / initiatiefnemer. In termen van het advies van de Raad is dat de 'profijter'. Dat kan een (semi-) publieke partij zijn, zoals een gemeente, waterschap, Rijkswaterstaat of Pro Rail. Ook private partijen zijn echter vaak opdrachtgever / initiatiefnemer, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, woningcorporatie of onderneming.
- Zeker bij het afbouwen van financiering van Rijkswegen voor het opsporen van CE, is het van belang dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden in alle voorkomende gevallen goed zijn belegd (dus ook in geval van een private opdrachtgever).

Voetnoten

⁶ Overigens is er wel een algemene wettelijke grondslag in het Arbobesluit (bouwprocesbepalingen, V&G voorbereidingsfase) op grond waarvan de opdrachtgever van bouwwerkzaamheden ingeval van een redelijk vermoeden op het aantreffen van CE in de (water)bodem gehouden is om een vooronderzoek te laten uitvoeren.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

Startpunt voor de gedachtenvorming rondom de ontwikkeling van een Normenkader CE is daarom het goed beleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarvoor is nodig dat er van Rijksweg een keuze wordt gemaakt in welk 'beleid- en wetgevingsdomein' de problematiek van CE primair wordt belegd. Voor de veiligheid van werknemers tijdens het opsporen is dat overigens al geregeld, namelijk door de certificatieplicht in het Arbobesluit. De heersende opvatting is dat (het opsporen van) CE een zaak is van openbare orde en veiligheid en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt. De bevoegdheid van de burgemeester daarin wordt ontleend aan artikel 172 van de Gemeentewet. Een Normenkader CE, gericht op een verantwoorde en doelmatige aanpak van de CE problematiek, vereist ons inziens een zeker wettelijk kader. Bij de vraag in welk wetgevingsdomein het thema van CE het beste thuishoort is het volgende van belang. De koppeling van de problematiek van Conventionele Explosieven (achtergebleven in de (water)bodem tijdens WOII) aan openbare orde en veiligheid is historisch gegroeid en gaat uit van de situatie in het verleden waarin explosieven vaak onverwachts werden aangetroffen en er meer incident gedreven moest worden gehandeld.

Voor spontane vondsten van CE is dat wellicht nog steeds een goed uitgangspunt en in die situatie zal er in de driehoek burgemeester, politie en EOD snel moeten worden gehandeld, zo nodig met gebruikmaking van de bevoegdheden van de burgemeester volgend uit de Gemeentewet. In verreweg de meeste gevallen is er tegenwoordig echter sprake van een planmatige en beheerste aanpak van Vooronderzoek en indien van toepassing / nodig een Risicoanalyse en de Opsporing van CE. Deze aanpak is daarbij ingebed in / onderdeel van het plan- en besluitvormingsproces van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling (zoals het bouwen van gebouwen, infrastructurele werken of waterstaatkundige werken).

Het is hierom dat in wij er voorstander van zijn om het thema Conventionele Explosieven onder te brengen in het omgevingsrecht. Dat kan in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet en de onderliggende uitvoeringsbesluiten⁷.

Een nadere analyse is nodig om de vraag te beantwoorden of dit tot aanpassing van (formele) wetgeving (die in voorbereiding is) moet leiden, dan wel dat er juist al een 'haakje' (grondslag) is om de CE problematiek als onderdeel van het beoordelingskader van de Omgevingswet en de onderliggende uitvoeringsregelgeving te beschouwen. Zie daarvoor ook de volgende paragraaf.

Voetnoten

⁷ Dat is thans overigens niet voorzien, zoals ook blijkt uit de Aanvullingswet Bodem Omgevingswet en Memorie van Toelichting, gedateerd 22 maart 2016. In paragraaf 4.3 van de MvT (pagina 48) wordt toegelicht dat op het "opruimen van niet ontplofte explosieven" de Wet bodembescherming niet van toepassing is en dat ook de nieuwe bodemregels in de Omgevingswet hierop niet van toepassing zijn. Verder wordt gesteld: "Op grond van de Gemeentewet (artikel 172) is de burgemeester belast met de handhaving hiervan".

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

3.2 Landelijk kader wel / geen Vooronderzoek en invulling door gemeentelijke beleid

Uiteraard is niet in alle gevallen bij ruimtelijke ontwikkelingen een Vooronderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van CE nodig.

Er is nu echter geen formeel beoordelingskader voor het bevoegd gezag en initiatiefnemers om te beoordelen of er in een bepaald gebied bij ruimtelijke ontwikkelingen wel / geen Vooronderzoek nodig is. Enerzijds brengt dit onacceptabele risico's met zich mee, omdat het hierdoor mogelijk is dat er bij ruimtelijke ontwikkeling onvoldoende (tijdig en / of serieus) rekening wordt gehouden met de risico's van CE. Anderzijds leidt dit tot onnodige discussie en onzekerheid over de vraag of in een concreet geval wel / geen Vooronderzoek nodig is.

Alhoewel zonder vooronderzoek niet kan worden uitgesloten dat er in een bepaald gebied CE liggen, zijn er gebieden / gemeenten waarin op voorhand voldoende vaststaat dat er geen 'verhoogd risico' is op de aanwezigheid van CE. In die gevallen is een Vooronderzoek niet nodig. Indien er onverhoeds toch CE worden aangetroffen, zal afhankelijk van de situatie moeten worden bezien welke vervolgactie nodig is. Belangrijk is dat in zo'n geval een deskundig (gecertificeerd) bedrijf wordt ingeschakeld.

Wij pleitten er voor om de vraag van wel / geen Vooronderzoek te beleggen in het domein van het omgevingsrecht en meer concreet om dit te regelen in het Omgevingsplan. De gemeente is het bevoegd gezag. Gemeenten worden daarbij uitgedaagd om gemeentelijk beleid te ontwikkelen, binnen nader te bepalen landelijke kaders.

In hoofdlijnen kan dit het volgende inhouden:

- de gemeente wijst in het Omgevingsplan gebieden aan waar een gerede kans bestaat op het aantreffen van CE;
- om de gemeenten bij deze keuze te ondersteunen wordt als onderdeel van het Normenkader CE een landelijk kader / beslismodel ontwikkeld om dit te beoordelen;
- gemeenten worden gestimuleerd om voor hun grondgebied een 'gebiedsdekkend' Vooronderzoek uit te voeren en daarop gemeentelijk beleid te ontwikkelen over de noodzaak van Vooronderzoek, Risicoanalyse en Opsporing gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen;
- gemeenten krijgen de bevoegdheid om bij ruimtelijke ontwikkelingen (verlenen van omgevingsvergunning) een Vooronderzoek en het Opsporen van CE juridisch af te dwingen.

Het Omgevingsplan is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving. De 'fysieke leefomgeving' is een breder begrip dan de 'goede ruimtelijke ordening' waarop het huidige bestemmingsplan betrekking op heeft. Naast regels gericht op de fysieke leefomgeving kunnen ook regels worden gesteld in het belang van bijvoorbeeld openbare orde, veiligheid en bruikbaarheid. Een nadere verkenning is nodig om de nu voorziene reikwijdte van het Omgevingsplan een regeling voor CE toestaat. Eenzelfde analyse is nodig voor de vraag of dit ook een aspect kan zijn van de verlening van een omgevingsvergunning.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

3.3 Uitvoeren Vooronderzoek volgens normdocument door deskundige bedrijven

De methode voor het Vooronderzoek staat momenteel beschreven in het Werkveldspecifieke certificatieschema voor het Systeemcertificaat Opsporen Conventionele Explosieven (WSCS-OCE). Dit normdocument is vastgesteld en wordt beheerd door het Centraal College van Deskundigen OCE (CCvD-OCE) met daarin een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen (zoals opdrachtgevers, opdrachtnemers, gemeenten, Defensie).

Omdat het Vooronderzoek geen onderdeel is van de wettelijke certificatieplicht voor het Opsporen van CE in het Arbobesluit, worden de eisen zoals in het WSCS-OCE zijn gesteld aan het Vooronderzoek de komende tijd op verzoek van het Ministerie van SZW onttrokken aan het WSCS-OCE.

Het CCvD-OCE heeft besloten om een separaat certificatieschema voor Vooronderzoek en Risicoanalyse te ontwikkelen. Het ontwerp Certificatieschema voor het Procescertificaat Vooronderzoek CE en Risicoanalyse Conventionele Explosieven is inmiddels beschikbaar en zal naar verwachting begin 2017 beschikbaar zijn voor certificatie. Zie voor meer informatie www.scve.nl.

In dat kader van de ontwikkeling van het Certificatieschema voor het Procescertificaat Vooronderzoek CE en Risicoanalyse Conventionele Explosieven is de methode voor het uitvoeren van het Vooronderzoek geëvalueerd en zijn diverse verbeteringen doorgevoerd. Deze hebben onder andere betrekking op de wijze van het verzamelen en beoordelen van feitenmateriaal (archieven) en de uitgangspunten voor het gemotiveerd en reproduceerbaar vaststellen of sprake is van onverdacht of verdacht gebied.

Het Vooronderzoek dient naar ons oordeel een 'wettelijke status' te krijgen. Bij het verlenen van toestemming (omgevingsvergunning) voor ruimtelijke activiteiten vormen de risico's van mogelijke aanwezig CE (op basis van Vooronderzoek en zo nodig Risicoanalyse) daarbij onderdeel van het formele beoordelingskader voor de verlening van de omgevingsvergunning.

De eerste vraag is daarbij of het project / de ruimtelijke activiteit plaatsvindt in een gebied dat (in het Omgevingsplan) is aangewezen als een gebied waar een gerede kans bestaat op het aantreffen van CE. Zo niet, dan is geen verdere actie noodzakelijk.

Zo wel, dan mogen ruimtelijke ontwikkelingen alleen plaatsvinden indien een Vooronderzoek is uitgevoerd en, indien sprake is van een verdacht gebied, de CE zijn opgespoord of uit een Risicoanalyse CE blijkt dat de ruimtelijke ontwikkeling (na het treffen van beheersmaatregelen) geen risico's oplevert voor de mogelijke CE in het gebied.

Belangrijk is de deskundige uitvoering van het Vooronderzoek volgens een genormeerde onderzoeksmethode. Naast de kwaliteit en reproduceerbaarheid van de onderzoeksresultaten, is dat ook in het belang van de 'rechtszekerheid' voor de 'gebruikers' van het Vooronderzoek. Een Vooronderzoek uitgevoerd volgens wettelijke eisen geeft opdrachtgever, initiatiefnemer, bevoegd gezag en andere stakeholders zekerheid en vertrouwen dat feitelijk en formeel vaststaat of sprake is van onverdacht of verdacht gebied.

Het heeft de voorkeur om aan te sluiten bij de in het werkveld bestaande praktijk van certificatie. Dat is overigens ook het geval bij milieukundig bodemonderzoek, waarin ook is voorzien in wettelijke regeling voor de uitvoering van bodemonderzoek volgens aangewezen normdocumenten en uitvoering door gecertificeerde (en erkende) bedrijven.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

3.4 Doorontwikkeling van richtlijnen voor de afbakening van verdacht gebied

Het afbakenen van het verdachte gebied is één van de hoofdonderdelen van een Vooronderzoek. Een goed onderbouwde afbakening is cruciaal voor enerzijds de beheersing van risico's en anderzijds voor een doelmatige aanpak van en omgang met de risico's van de mogelijke aanwezigheid van CE.

In de praktijk bestaat over de afbakening van het verdachte gebied regelmatig discussie. Dat is op zich niet verwonderlijk, gezien de aard van het onderzoek en de daarbij gebruikte onderzoeksmethode. Vooronderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van CE bestaat er immers uit dat op basis van de inventarisatie en beoordeling van bronnenmateriaal uit met name de periode 1940-1945 (zoals informatie over oorlogshandelingen en luchtfoto's) moet worden geconcludeerd of een bepaald gebied wel / niet verdacht is op de aanwezigheid van CE. Pas door middel van Opsporing kan werkelijk worden vastgesteld of er CE in de (water)bodem zijn achtergebleven.

De kennis over de adequate afbakening van CE verdacht gebied heeft de achterliggende jaren een forse ontwikkeling doorgemaakt. In het ontwerp Certificatieschema voor het Procecertificaat Vooronderzoek CE en Risicoanalyse Conventionele Explosieven is de recent geheel geëvalueerde onderzoeksmethode opgenomen.

Gericht en planmatig (wetenschappelijk) onderzoek en kennisuitwisseling rondom de afbakening van CE verdacht gebied is evenwel nog steeds nodig. Dat is ons inziens onderdeel van de ontwikkeling van een Normenkader CE en een mogelijke taak voor een Kenniscentrum CE. Als VEO leveren wij daaraan graag een bijdrage.

Richtlijnen afbakenen verdacht gebied

- Momenteel bevat het WSCS-OCE (bijlage 3) richtlijnen voor de verticale en horizontale afbakening van het verdachte gebied. Hiervan mag door gecertificeerde bedrijven alleen gemotiveerd worden afgeweken. Het is nodig om de systematiek en inhoud van deze richtlijnen regelmatig te evalueren. Als VEO leveren we daaraan een bijdrage.
- Richtlijnen voor de afbakening van het verdacht gebied zijn een onderdeel van het Normenkader. Binnen het Kenniscentrum kunnen deze worden beheerd en worden bijgesteld als resultaat van kennisontwikkeling en voortschrijdend inzicht.
- Als VEO zijn wij nauw betrokken bij de ontwikkeling van normen en richtlijnen. Normalisatie is belangrijk, maar ook een gestructureerde en programmatische vorm van kennisuitwisseling rondom Vooronderzoek, Risicoanalyse en Opsporing levert een bijdrage aan een verantwoorde en doelmatige aanpak. Als VEO organiseren wij kennisuitwisselingsdagen voor de beroepsgroep.
- In 2015 is in opdracht van de VEO door Deltares een rekenvoorschrift ontwikkeld voor het bepalen van de maximale indringingsdiepte van CE. Deze kan opgenomen worden in het Normenkader CE en het beheer kan worden ondergebracht in het Kenniscentrum CE.

Zie voor meer informatie www.explosievenopsporing.nl/dossiers/rekenvoorschrift-indringingsdiepte.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

3.5 Risicoanalyse: verder ontwikkelen van methode en risiconormen

Door het CCvD-OCE is een methode voor de Risicoanalyse CE ontwikkeld. Deze is opgenomen in het ontwerp Certificatieschema voor het Procescertificaat Vooronderzoek CE en Risicoanalyse Conventionele Explosieven. Ook dit kan worden beschouwd als onderdeel van het toekomstige normenkader. Evenals voor Vooronderzoek dient ons inziens te worden bepaald dat, indien voor een verdacht gebied voor het uitvoeren van een Risicoanalyse wordt gekozen, deze wordt uitgevoerd volgens dit normdocument en door hiervoor aantoonbaar deskundige bedrijven.

Er is behoefte aan meer systematisch en fundamenteel onderzoek naar de risico's van CE. Momenteel wordt alleen op ad hoc basis onderzoek uitgevoerd, op initiatief van en betaald door belanghebbenden in het werkveld. Er is geen sprake van een planmatige / programmatisch aanpak.

Trillingen in CE verdacht gebied

Een voorbeeld is de ontwikkeling van normstelling voor trillingen in CE verdacht gebied. De achterliggende tijd is door TNO daarnaar onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) en de Gemeente Rotterdam en medegefinancierd door de gemeente Zwolle en Lingewaard. Er is een Begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de EODD, de gemeente Rotterdam en Zwolle, ProRail en de VEO. VEO is desgevraagd de secretariaatsvoerder van de begeleidingscommissie.

Zie voor meer informatie www.explosievenopsporing.nl/dossiers/trillingen-in-ce-verdacht-gebied.

Voor een verantwoorde omgang met het risico van CE en omwille van een doelmatige aanpak, is nodig dat onderzoek planmatig en georganiseerd plaatsvindt. Aanbevolen wordt om dit onderdeel te laten zijn van het Normenkader CE. Zoals voorgesteld door de Rfv ligt voor de hand om van Rijkswegge hiervoor budget beschikbaar te stellen, eventueel aangevuld met andere vormen van financiering. Een breed gedragen onderzoek en ontwikkelagenda kan worden belegd in het Kenniscentrum CE.

3.6 Opsporing CE: borging van (arbo)veiligheid door wettelijk verplichte certificatie

De regels voor het opsporen van CE staan beschreven in het WSCS-OCE en hiervoor geldt een certificatieplicht op grond van het Arbobesluit. Deze wettelijke eisen zijn gericht op de borging van de veiligheid van werknemers tijdens het opsporen van CE, inclusief de 'veilige' overdracht van CE aan de EOD en indirect op de veiligheid van werknemers die na de opsporing de (bouw)werkzaamheden in het gebied gaan uitvoeren. Hiermee is een veilig opsporing van CE wettelijk geborgd. De wettelijke certificatieplicht voor het opsporen van CE kan worden gezien als een onderdeel van het Normenkader CE.

3.7 Informatisering CE: standaardiseren databeheer & organiseren data-uitwisseling

In opdracht van gemeenten, (semi-)publieke opdrachtgevers (zoals ProRail, Rijkswaterstaat en Waterschappen) en private partijen (zoals ontwikkelaars) is de achterliggende jaren veel Vooronderzoek en Opsporing uitgevoerd. In het WSCS-OCE zijn bepalingen opgenomen voor het vastleggen van geografische informatie. Er is inmiddels veel data beschikbaar over locaties van Vooronderzoek en Opsporing. De achterliggende jaren is daar ook de Risicoanalyse bijgekomen.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

Enkele gemeenten en opdrachtgevers zijn bezig met het ontsluiten van deze data via een GIS applicatie. Het ontbreekt echter aan een overallbeeld. Als VEO pleitten wij ervoor om de data over uitgevoerde onderzoeken (Vooronderzoek, Risicoanalyse en Opsporing) centraal te ontsluiten.

Initiatieven rondom informatisering CE

- Om als VEO daaraan een bijdrage te leveren presenteren wij begin 2017 de online 'VEO Bommenkaart'. Dat is een GIS applicatie (Geografisch Informatie Systeem). VEO leden, maar ook niet-leden, kunnen via dit portaal hun informatie over uitgevoerde onderzoeken op relatief eenvoudige wijze via een online GIS applicatie delen. Overheidsinstanties, grondeigenaren en andere betrokkenen kunnen voor een bepaalde locatie nagaan of daar Vooronderzoek en Opsporing is uitgevoerd. Zo ja, dan is er informatie beschikbaar over de opdrachtgever en het type onderzoek. Voor meer informatie kan vervolgens contact worden opgenomen met het bedrijf dat het onderzoek heeft uitgevoerd.
- De systematische verzameling en analyse van (meta)data van aangetroffen CE (in opsporingsprojecten en bij spontane vondsten) kan ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een Normenkader, bijvoorbeeld voor de richtlijnen voor het afbakenen van verdacht gebied.

De verdere informatisering in het werkveld kan een bijdrage leveren aan de effectiviteit en efficiëntie van de aanpak van de CE problematiek. De omgang met en het delen van informatie over CE kan waar nodig een beslag krijgen in het Normenkader, bijvoorbeeld het ontwikkelen van een standaard over databeheer en eisen over van data-uitwisseling.

3.8 Adviescommissie Conventionele Explosieven ondergebracht in Kenniscentrum

De Raad adviseert een Kenniscentrum CE in te stellen. Belangrijk is ons inziens dat er een 'gezaghebbend' orgaan komt die normen en richtlijnen voor CE vaststelt. Daarom pleiten wij voor de instelling van een Adviescommissie Conventionele Explosieven, die gefaciliteerd wordt door een Kenniscentrum CE.

- Belangrijk is dat de Adviescommissie een formeel mandaat heeft en dat de financiering meerjarig geregeld is. De commissie en het kenniscentrum dient multidisciplinair te zijn samengesteld en daarin dienen de relevante partijen zitting te hebben.
- Het onderbrengen van het kenniscentrum bij de EOD is een goede suggestie.

De Adviescommissie heeft de volgende hoofdtaken:

- adviseren aan wetgever over de wettelijke verankering van het Normenkader (Omgevingswet);
- vaststellen en beheren beoordelingskader wel / geen vooronderzoek;
- vaststellen en beheren normdocumenten voor Vooronderzoek, Risicoanalyse en Opsporing;
- vaststellen en beheren richtlijnen afbakenen verdacht gebied;
- vaststellen en beheren richtlijnen risicoanalyse (thematisch, zoals trillingen);
- opstellen en (laten) uitvoeren van een onderzoeksprogramma gericht op de verbreding en verdieping van kennis ten behoeve van de verdere ontwikkeling van normen en richtlijnen.

3. Hoofdonderdelen van een Normenkader CE

De Adviescommissie heeft geen uitvoerende taak en is er in beginsel niet voor concrete situaties. Overweging is om de Adviescommissie Conventionele Explosieven in de toekomst ook de functie te geven om in concrete gevallen een expertoordeel te geven, in de situatie dat partijen hierom vragen en nadat bevoegde / gecertificeerde deskundigen er niet uit komen.

De organisatiestructuur van een Adviescommissie is ter nadere uitwerking. Enkele suggesties:

- formeel (wettelijk) ingestelde Adviescommissie, met werkkamers voor de verschillende taken;
- ondersteuning door een facilitaire organisatie (Kenniscentrum);
- multidisciplinair samengesteld.

Mogelijke onderwerpen voor een onderzoeksprogramma zijn:

- vervolgonderzoek inzake veiligheidsafstanden voor trillingen in CE verdacht gebied;
- verdere kennisontwikkeling over verantwoorde methoden voor het afbakening van het verdachte gebied;
- ontwikkelen van methode / kader om risico's van CE (kwantitatief) te beoordelen, op basis waarvan bijvoorbeeld kan worden bepaald of CE wel / niet moeten worden opgespoord;
- ontwikkelen van methoden en technieken voor transport en ex-situ verwerken van CE houdende grond en baggerspecie en beheersmaatregelen voor hergebruik van (mogelijk) CE houdende grond en slib;
- innovaties detectiemethoden en technieken;
- beschermende maatregelen (schade beperkende maatregelen) voor de omgeving en voor personele veiligheid.

Bijlage 1: duiding advies rfv ter zake noodzaak Normenkader CE

Het advies van de Rfv voor de financiële verhoudingen heeft primair de insteek van de financiering van het opsporen van CE. De noodzaak van een Normenkader CE wordt door de Rfv ontleend aan het terugbrengen van de Rijksfinanciering tot een 'sober vangnet'. De Rfv stelt dat, om een beroep te kunnen doen op dit vangnet, een 'toetredingstoets' nodig is met de volgende vragen⁸: kan de gemeente of derde de kosten niet zelf dragen en is opsporing wel noodzakelijk?

De noodzaak van het Normenkader CE koppelen aan alleen de veranderende Rijksfinanciering is vanuit het oogpunt van het advies van de Rfv begrijpelijk, maar te beperkt.

De Rfv lijkt er in haar advies vanuit te gaan dat de gemeentelijke overheid altijd ook de opdrachtgever is van het opsporen van CE en daarmee in eerste instantie de kosten draagt en deze zo mogelijk 'doorberekend' aan derden. De Rfv stelt daarover in haar advies het volgende⁹:

Gemeenten rekenen in deze variant in beginsel alle kosten voor OCE door, behalve waar het om spontane vondsten gaat waar de veiligheid van de bevolking in het geding is. In die gevallen draagt de gemeente de kosten, net zoals hij dat voor andere incidenten doet (branden, verzakkende wegen, radicalisering, veiligheidsmaatregelen bij demonstraties).

Dat is echter een onjuiste voorstelling van zaken, omdat vaak private partijen of andere publieke partijen opdrachtgever zijn en reeds zelf de kosten dragen. De Rfv stelt in paragraaf 2 van haar advies verder:

Om een doelmatige afweging te kunnen maken tussen veiligheid en kosten is dus een beoordelingskader nodig waarmee gemeentebesturen de risico's van explosieven in bodem en water in kunnen schatten.

Deze stelling veronderstelt dat de gemeente als opdrachtgever en / of bevoegd gezag altijd formeel en actief betrokken is bij afwegingen rondom de mogelijke CE in een bepaald gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen staan gepland. Dat is evenwel niet perse het geval, omdat er geen specifieke wettelijke grondslag is voor betrokkenheid van de gemeente en ook geen specifieke wettelijke grondslag voor het uitvoeren (en beoordelen) van een vooronderzoek.

Voorgaande pleit temeer voor een Normenkader CE dat generiek geldt en niet alleen gekoppeld is aan de betrokkenheid van de gemeente als opdrachtgever (financier). Zeker bij het overwegend vervallen van een financiering van Rijksweg via gemeenten, zal de gemeente als opdrachtgever / betrokkene (omwille van 'de financiering') afnemen. De kosten komen geheel voor rekening van degene die een bepaald initiatief voorneemt en dat vereist een stevige wettelijke verankering van een Normenkader CE met een wettelijke regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van

Voetnoten

⁸ Advies Rfv, pagina 2 van 26.

⁹ Advies Rfv, paragraaf 5.6 met 'variant 5' die door de Rfv als eindbeeld wordt geadviseerd.