

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum 26 juni 2015
Betreft Herziening bommenregeling gemeentefonds

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Bart Leurs

T 06-13398817
Bart.Leurs@rob-rfv.nl

Kenmerk

2015-0000363666

Uw kenmerk

2014-0000402820

Bijlage(n)

0

Geachte heer Plasterk,

In Uw brief van 9 september 2014 heeft U de Raad voor de financiële verhoudingen verzocht om advies uit te brengen over de manier waarop gemeenten op de langere termijn gecompenseerd moeten worden voor de kosten die zij maken in het kader van de opsporing van conventionele explosieven (CE) uit de Tweede Wereldoorlog. U heeft de Raad expliciet verzocht om aandacht te besteden aan mogelijkheden buiten het gemeentefonds. Verder vraagt U om voorstellen om, indien nodig, de kosten te beheersen. Bij deze brengt de Raad zijn advies aan U uit.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn er vele granaten, niet ontplofte bommen (blindgangers) en vliegtuigwrakken achtergebleven in de Nederlandse bodem. Tot 1994 was het de taak van de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) om deze op te sporen en te ruimen. In 1998 echter werd de opsporing van deze conventionele explosieven uit WOII (OCE) geprivatiseerd. Gemeenten fungeerden vanaf toen als opdrachtgever voor OCE voor in totaal ongeveer 25 gecertificeerde bedrijven in deze sector. Voor deze kosten ontvangen gemeenten een (gedeeltelijke) compensatie van het Rijk. Vanwege het onvoorspelbare, geografisch ongelijk verdeelde en beïnvloedbare karakter van de kosten is de constructie van een goed financieringsarrangement niet eenvoudig. Daarom heeft de compensatie vanuit het Rijk maar liefst drie vormen gekend: een specifieke uitkering, een onderdeel van de algemene uitkering met een vangnetregeling en vanaf 2015 een suppletie-uitkering. Geen van deze functioneerde echter naar wens.

Advies van de Raad: kort ingroeitraject naar getrapte financiering met een sober vangnet

De Raad adviseert om de vergoeding van kosten voor opsporing CE terug te brengen naar het oorspronkelijke idee: in principe betaalt de verstoorder of de gemeente zelf. Alleen indien zich bij een gemeente onvoorziene, excessieve kosten voordoen, kan een beroep gedaan worden op de collectiviteit van gemeenten. De Raad baseert dit advies op drie principes, vertaald in een getrapte financiering.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

De eerste trede is gebaseerd op het profijtbeginsel, oftewel: 'de verstoorder betaalt'. Dit betekent concreet dat de opdrachtgever voor grondroerende werkzaamheden de kosten voor OCE in het bestek moet opnemen en deze moet dragen. Dit is in analogie met de kosten voor het opgraven en conserveren van archeologische vondsten. De titel waarop gemeenten dit kunnen afdwingen is de ARBO-wet: de opdrachtgever moet veilige werkomstandigheden kunnen garanderen.

De tweede trede vloeit voort uit het allocatieprincipe, namelijk de gemeentelijke autonomie om eigen afwegingen te kunnen maken. Dit heeft zijn uitwerking op twee gemeentelijke taken: de gemeente als regisseur van gebiedsontwikkeling en de gemeente als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid. Uit dien hoofde kan een gemeente besluiten om, als het eerste principe volgens hem tot ongewenste effecten leidt en/of de draagkracht van de opdrachtgever te boven gaat, het risico op hoge kosten voor OCE over te nemen. Voorts kan een gemeente naar aanleiding van een spontane vondst besluiten om opsporing van CE te verrichten – in dit geval is dus geen sprake van grondroerende werkzaamheden in het kader van gebiedsontwikkeling, maar van een incident in het veiligheidsdomein. Deze twee activiteiten zijn onderdeel van het eigen takenpakket en de kosten hiervoor bestrijdt een gemeente in beginsel vanuit de eigen middelen.

De derde trede is de vertaling van het solidariteitsprincipe: tussen gemeenten onderling en het Rijk als hoeder van gezonde gemeentefinanciën. Het komt in het geval van CE WOII namelijk voor dat kosten die een gemeente noodzakelijkerwijs moet maken van grote omvang zijn en niet te voorzien waren. Dan bieden de draagkracht van de verstoorder of de gemeente onvoldoende soelaas. In dat geval moet een gemeente een beroep kunnen doen op de onderlinge solidariteit, in de vorm van een vangnetregeling. Hierbij fungeert het gemeentefonds als een 'onderlinge waarborgmaatschappij', met de fondsbeheerders als systeembewaker. De Raad staat hierbij een sober en eenvoudig vangnet voor ogen, vanwege de eenvoud en de – landelijk gezien – geringe omvang van het bedrag. De Raad denkt aan een bedrag van ongeveer € 20 mln.

Dit sober vangnet is dan een declaratieregeling met een eigen risico en een drempel, net zoals het oude Bijdragebesluit. Er zijn echter twee belangrijke verschillen met het Bijdragebesluit. Het eerste is dat het geen specifieke uitkering is ten laste van een ministeriële begroting, maar ten laste komt van het gemeentefonds, als uitdrukking van de collectiviteit van gemeenten. Hierdoor is de kostenbeheersing gewaarborgd. Bij onderlinge solidariteit hoort dat gemeenten onderling en het Rijk als fondsbeheerder voorkomen dat een gemeente onnodig hoge kosten op het collectief, in dit geval het gemeentefonds, afwentelt (moral hazard). Het tweede verschil is dat het Rijk zelf geen inhoudelijke toets uitvoert op de omvang en noodzaak van de kosten. Dit sluit aan op het volgende punt.

Om een beroep op dit vangnet te kunnen doen, is een toetredingstoets nodig: kan een gemeente of een derde inderdaad de kosten niet zelf dragen én was het verrichten van opsporing noodzakelijk? Voor dat laatste is een normenkader noodzakelijk, aan de hand waarvan een gemeente kan afwegen wat de risico's van CE in de bodem zijn in relatie met het (toekomstig) gebruik van het gebied. Toelating tot het vangnet geschiedt dus alleen als dit normenkader door de gemeente juist is toegepast en de noodzaak van opsporing onderbouwt. Een bijkomend doel van het normenkader is het bevorderen van een gezonde marktwerking en goed opdrachtgeverschap van gemeenten. Omdat gemeenten nu nog onvoldoende, goed ontsloten kennis van de risico's van CE hebben, worden vaak onnodig hoge kosten voor OCE gemaakt. Hierdoor heeft de invoering van

marktwerking tot sterk gestegen kosten geleid, zonder dat duidelijk is of de veiligheid is toegenomen. Een normenkader kan gemeenten helpen om de afweging tussen kosten en baten adequaat te maken.

Datum
26 juni 2015

Kenmerk
2015-0000363666

Eindbeeld: vormgeving vangnet in het gemeentefonds

Concreet staat de Raad de volgende vormgeving voor ogen.

1. Een aanvraag voor het vangnet moet gepaard gaan van een besluit van de gemeenteraad dat de noodzaak van de kosten de uitkomst is van het hierboven genoemde normenkader. Hierin moet tevens duidelijk zijn gemaakt dat derden de kosten niet of niet geheel kunnen dragen. Voorts moeten de kosten een bepaald percentage van de algemene middelen overschrijden; de Raad voor de financiële verhoudingen denkt aan een drempel van 0,5% van de algemene uitkering vermeerderd met de OZB-capaciteit.
2. Deze aanvraag wordt gedaan bij het ministerie van BZK, ten laste van het gemeentefonds. BZK toetst alleen of het raadsbesluit gebruik maakt van het normenkader en of de omvang van de kosten de drempel overschrijdt. Er vindt geen inhoudelijke toets op de noodzaak plaats.
3. De vangnetuitkering bedraagt 70% van de kosten die boven de drempel uitgaan.
4. Kostenbeheersing is gewaarborgd door het in eerste instantie toepassen van het beginsel 'verstoorder betaalt' en in tweede instantie door de collectiviteit van gemeenten. Er mag immers verwacht worden dat gemeenten elkaar aanspreken als er excessief gedeclareerd wordt.

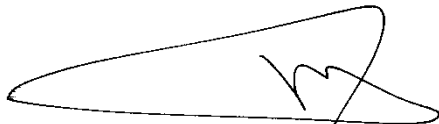
Tussenstap: ingroei-traject van maximaal vier jaar

Een normenkader ontbreekt nu echter, eveneens als het inzicht in de verdeling van kosten tussen de 'verstoorder' en gemeenten. Daarom is het nu nog niet mogelijk om deze getrapte financiering onmiddellijk in te laten gaan. Daarom adviseert de Raad een ingroei-traject van maximaal vier jaar, dat er als volgt uitziet:

1. Gedurende het ingroei-traject geldt een tijdelijke aanpassing van de huidige declaratieregeling, met de volgende aanpassingen:
2. Vanuit onderlinge solidariteit en hun eigen belang dragen de gemeenten waarvan de declaratie gehonoreerd wordt, 1% tot 2% van hun vergoeding af voor de bekostiging van een klein Kenniscentrum CE, dat als taak krijgt om een normenkader OCE te ontwikkelen. Deze dekking ten laste van gemeenten acht de Raad voldoende.
3. Het Rijk geeft aan de EODD de opdracht om kennis, expertise en zo nodig mankracht ter beschikking te stellen aan dit Kenniscentrum CE.
4. Na maximaal vier jaar kan overgegaan worden op de voorgestelde getrapte financiering aangevuld met het sober vangnet. Gemeenten kunnen op eigen initiatief en kosten het Kenniscentrum CE voortzetten.

Hoogachtend,

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Burna, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Onderbouwing van het advies van de Raad

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Leeswijzer

De eerste paragraaf is een tour d'horizon van de verschillende arrangementen die er zijn geweest, waarbij aandacht wordt besteed aan de keuzes die daaraan ten grondslag lagen en de gebleken nadelen. Deze zijn de basis voor de tweede paragraaf, waarin uitgelegd wordt dat de bestuurlijke en financiële kenmerken van dit specifieke vraagstuk anders van karakter zijn dan de meeste andere die aan de Rfv zijn voorgelegd. De derde paragraaf zet de feiten op een rij, op basis waarvan de Raad in de vierde het probleemeigenaarschap vaststelt. De vijfde paragraaf geeft een voorstel voor te onderzoeken varianten voor de financiering met een keuze van de meest kansrijke. In de zesde en laatste paragraaf onderbouwt de Raad zijn voorkeur op basis van een beoordelingskader.

1 Historische schets van de financiering: de oorspronkelijke principes zijn op de achtergrond geraakt

Tot 1986: Uitvoeringsbeschikking

In de eerste jaren van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog was de ruiming van CE een taak die met name door het Rijk werd uitgevoerd. Dit veranderde echter al in de jaren '50, toen gemeenten voldoende financieel onafhankelijk waren van het Rijk. Dat werd in 1951 vastgelegd in de toen geldende Zesde Uitvoeringsbeschikking Wet Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen¹ (kortweg: Uitvoeringsbeschikking). Deze nam als uitgangspunt dat de overwegende taak van de centrale overheid ten aanzien van het op eigen initiatief verwijderen en onschadelijk maken van achtergebleven oorlogsmateriaal als beëindigd kon worden beschouwd. Het initiatief en de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het opsporen en verwijderen van CE werd toen expliciet bij de belanghebbende gelegd (waar voor 'belanghebbende' toen vooral 'de gemeente' gelezen moest worden). Waar in de beginjaren van de wederopbouw het accent nog op ruimen lag, kwam dat in de daaropvolgende decennia steeds meer op 'opsporen' te liggen, dat veel arbeids- en kostenintensiever is. Bovendien trad in 1978 de Liquidatiewet Oorlogs- en Watersnoodschade in werking, waardoor de wettelijke grondslag voor de Uitvoeringsbeschikking wegviel. Dit leidde tot het instellen van een specifieke uitkering in 1986.

1986-2009. Specifieke Uitkering: Bijdragebesluit

Het 'Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog' (kortweg: Bijdragebesluit) regelde dat de financiële verantwoordelijkheid voor de opsporing van CE expliciet bij gemeenten of derden ligt, maar dat het Rijk in uitzonderlijke gevallen een tegemoetkoming in de kosten kon geven. Dit laatste was expliciet een kan-bepaling. Zo stelt het Bijdragebesluit 1986² expliciet:

"Artikel 10

De kosten van de werkzaamheden rond een ruiming of opsporing komen voor rekening van de belanghebbende, met dien verstande dat voor een aantal in dit hoofdstuk genoemde kosten categorieën een bijdrage van rijkswege kan worden toegekend."

¹ Stc 1951, 193

² Stb 1985, 743

Dit bijdragebesluit noemde expliciet ook de financiële verantwoordelijkheid van derden (zoals projectontwikkelaars, Rijkswaterstaat, waterschappen e.d.):

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

"Artikel 4³

Een bijdrage wordt niet toegekend voor zover (...)

c. de belanghebbende op andere wijze voor de kosten vergoeding heeft verkregen, of heeft kunnen verkrijgen."

In de bijgaande nota van toelichting werd hier verder op ingegaan:

"De aanwezigheid van explosieven in de bodem kan als een kostenverhogend factor worden beschouwd bij de uitvoering van grondwerkzaamheden. In dat kader gezien is het redelijk om een deel van de kosten van de opsporing van explosieven ten laste te laten komen van het uit te voeren werk."⁴

In 1994 werd het Bijdragebesluit 1994 van kracht. Dit betekende een verdere versoering: waar het eerste Bijdragebesluit een open einde regeling was, werden vanaf 1994 alleen nog bijdragen toegekend voor zover het budget toereikend was. De drempelbijdrage van gemeenten werd verhoogd. Verder ging het Rijk de kosten van opsporingen toetsen op doelmatigheid en op noodzaak, dat wil zeggen, de aanwezigheid van CE levert grote risico's voor de bevolking op. Hierbij toetste het Rijk ook op het toekomstig gebruik van de grond. De enige andere wijziging was dat de EODD geen kosten voor opsporing meer in rekening bracht. De uitgangspunten van 1986 bleven echter recht overeind: de kosten komen in beginsel voor rekening van het bestuursorgaan; het Rijk geeft alleen een financiële tegemoetkoming in excessieve gevallen waar opsporing van CE noodzakelijk was.

De memorie van toelichting benoemde nogmaals de verantwoordelijkheid van derden expliciet, waarbij een parallel met de schone-grondverklaring werd getrokken:

"Omdat voor een opsporing slechts in bepaalde gevallen een bijdrage wordt toegekend, zal een deel van de gemeenten een opsporing of voor eigen rekening moeten uitvoeren of de kosten aan derden moeten doorberekenen; bijvoorbeeld in de grondkosten als de grond "schoon en bouwrijp" moet worden opgeleverd."⁵

Met andere woorden: de verstoorder van grond moet (mede) betalen aan opsporing van CE.

Na 1994 zijn nog twee versies van het Bijdragebesluit van kracht geworden. In 1999 werden naast de EODD marktpartijen op de opsporingsmarkt toegelaten, en moest de EODD bijgevolg weer kosten in rekening brengen voor de opsporing van CE. Voor bijdragen uit 's Rijks kas boven de drempel werd nu een eigen risico voor gemeenten van 10% gevraagd. In het Bijdragebesluit 2006 werd vernieuwde ARBO-wetgeving verwerkt en het gemeentelijk eigen risico verhoogd tot 20%.

Wat wel veranderde waren de totale kosten: deze zijn sterk gestegen.

³ ibid

⁴ ibid

⁵ Stb 1993, 599

Marktwerking beperkt immers wel prijzen, maar niet per se de capaciteit – en dus de totale kosten. Dit wordt aangetoond in onderstaande tabel, die de grote kostenstijging vanaf de invoering van marktwerking in 1999 laat zien.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Tabel 1: Vergoeding vanuit het Bijdragebesluit aan gemeenten (mln EUR)⁶

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2,6 ⁷	4,5	21,1	24,1	45,0	30,0	30,8	28,2	26,4

Gemeenten en veldpartijen verklaren deze grote stijging met het gebrek aan kennis over de risico's van CE in de bodem. Bij onbekendheid met de voorwaarden waaronder 'een bom rustig kan blijven liggen' zal een burgemeester sneller op advies van een marktpartij besluiten om tot opsporing over te gaan. Hierdoor wordt geen goede balans gevonden tussen veiligheid en kosten.

Niettegenstaande de heldere uitgangspunten, stelde het Rijk stelde strenge regels over welke kosten declarabel waren, wat tot veel onduidelijkheid en wrijving tussen gemeenten en Rijk heeft geleid. De regelgeving in de Bijdragebesluiten werd omvangrijker, hetgeen een gevolg is van de inhoudelijke toetsen die het Rijk op noodzaak en doelmatigheid ging uitvoeren.

Verder ging de uitkering die gemeenten daadwerkelijk ontvingen vanaf 1994 afhangen van wat andere gemeenten declareerden, vanwege de budgettering. Hierdoor ervoeren gemeenten veel onzekerheid over hun vergoeding.

De onduidelijkheid van de vele regels leidden tot intensieve juridische procedures, waardoor het Rijk de wens opvatte om tot een ander financieringsarrangement te komen. Op basis van een verkenning door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF)⁸ heeft het Rijk er in 2009 voor gekozen om de financiering van OCE via het Gemeentefonds te laten lopen, de zogenaamde 'bommenregeling'.

2010-2014 Gemeentefonds

In de periode 1998 tot 2006 bleken de kosten voor OCE van gemeenten samen te hangen met de ontwikkeling van locaties voor nieuwbouwwoningen. Deze bevinding is destijds als basis voor de financiering via het Gemeentefonds genomen. Voor de gemeenten die vaak met OCE te maken hebben, de 'veelgebruikers', werd het aantal nieuwbouwwoningen als maatstaf genomen. Voor de grootste 3 gemeenten bleken de historische kosten redelijk constant, zodat deze voor de G3 in de maatstaf 'vast bedrag' werden opgenomen. Tenslotte bestond er als vangnet een suppletie-uitkering voor gemeenten die slechts incidenteel met deze problematiek te maken hebben. Hier gold een eigen bijdrage van 30%. Hierbij werden in 1v3 per gemeente de kosten voor OCE gemonitord. Als gemeenten die eerst via de maatstaf werden bekostigd geen kosten voor de opsporing van CE meer maakten, dan vielen ze na een bepaalde periode uit de groep 'veelgebruikers'. Andersom gold dat als de opsporingskosten voor gemeenten in het vangnet structureel bleken te zijn, zij overgeheveld werden naar

⁶ Bron: BZK, gegevens uitkeringen Bijdragebesluit.

⁷ Begin jaren tachtig bedroegen de kosten jaarlijks enkele miljoenen gulden, zie Stb 1985, 743

⁸ Andersson Elffers Felix, Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven WOII - alternatieven getoetst, 2008

de groep 'veelgebruikers'.

De bedragen die voor deze regeling in het gemeentefonds omgingen kenden gemiddeld de volgende omvang:

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Tabel 2: Financiering Gemeentefonds 2010-2014

Groep gemeenten	Wijze van verdeling	Gemiddelde omvang
G3	Vast bedrag	6,3 mln
Veelgebruikers	Aantal nieuwbouwwoningen x bedrag	18,7 mln
Incidentele gebruikers	Suppletieuitkering	19,4 mln
		44,4 mln
<i>+ uitwisseling tussen 'veelgebruikers' en 'incidentele gebruikers'. Monitoring in Iv3</i>		

Hoewel deze oplossing tot meer rust en zekerheid leidde bij gemeenten, werkte deze volgens hen niet optimaal. In de eerste plaats ligt door de economische crisis vanaf 2008 de bouwproductie op een veel lager peil, terwijl de opsporingskosten niet navenant afnamen. Met andere woorden: de verdeling was niet meer kostengeoriënteerd.

In de tweede plaats bleek er een prikkel te zijn voor vangnetgemeenten om *geen* 'veelgebruiker' te worden. De suppletie-uitkering is immers voordeliger dan de verdeling via nieuwbouwwoningen – althans op de korte termijn. De afbakening binnen de groep gemeenten die aanspraak mochten maken op financiering vanuit het gemeentefonds, heeft dus onbedoeld een gedragsprikkel veroorzaakt.

In de derde plaats kende de administratieve inrichting enkele onvolkomenheden. Om voor de suppletie-uitkering in aanmerking te komen, moest vooraf een declaratie ingediend worden op grond van de begrote kosten en niet achteraf op basis van de werkelijke kosten. Dit leidde tot een prikkel voor het indienen van een ruime begroting. Verder werden uitgaven gelegitimeerd door een raadsbesluit achteraf, dus als de kosten al gemaakt waren. Met name in grotere gemeenten is het immers vaak het geval dat onderdelen van projectkosten niet aan de raad voorgelegd hoeven te worden. De administratieve eis om voor een suppletie-uitkering in aanmerking te komen sluit dus niet aan bij de gemeentelijke praktijk en bij de gedachte dat de gemeenteraad een integrale afweging vooraf maakt.

Daarom hebben de gemeenten die veel met opsporing van CE te maken hebben in 2014 aan BZK verzocht te overwegen om de financiering anders in te richten. Het ministerie heeft hier toen snel gehoor aan gegeven door middel van de inrichting van de volgende voorlopige maatregel.

Vanaf 2015 Interim-maatregel: suppletie-uitkering

Vanaf 2015 krijgen alle gemeenten die op basis van een raadsbesluit kunnen aantonen kosten te maken voor OCE, een vergoeding ter hoogte van 70% van de kosten. In feite vallen dus alle gemeenten vanaf 2015 onder de suppletieregeling. Het ministerie heeft echter aangegeven dat het een voorlopige maatregel betreft. Deze maatregel voldoet namelijk niet aan twee uitgangspunten van het Gemeentefonds: objectiviteit en globaliteit. Het is immers een vergoeding voor zeer specifieke kosten en de omvang van de vergoeding is beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid. Hierdoor worden gemeenten die hun middelen doelmatig

inzetten benadeeld. Verder wordt de suppletie-uitkering gebruikt voor een doel waarvoor hij niet bedoeld is: er is geen sprake van een omvangrijke herziening van de verdeelsystematiek. Deze onvolkomenheden leidden tot de adviesaanvraag van BZK aan de Rfv over de toekomst van de financiering van CE.

Datum
26 juni 2015
Kenmerk
2015-0000363666

Conclusie van de Raad: verantwoordelijkheid verstoorder op achtergrond geraakt

Op grond van bovenstaande historische schets trekt de Raad de conclusie dat het oorspronkelijke uitgangspunt (gemeenten of opdrachtgevers van grondverstorende werkzaamheden dragen de kosten en het Rijk geeft alleen in uitzonderingsgevallen een tegemoetkoming) ondergesneeuwd is geraakt.

Het Bijdragebesluit was oorspronkelijk bedoeld als vangnetregeling. Dit principe is echter losgelaten vanaf 2010. De goedbedoelde poging in 2010, om het verband te leggen tussen kosten en ontwikkelgave, bleek niet alleen op gespannen voet te staan met kostenoriëntatie, maar heeft vooral ook de eigen verantwoordelijkheid van derden gemarginaliseerd. Door de combinatie met een vangnet dat tot ongewenste prikkels leidde, heeft dit tot een onrechtvaardige en scheve verdeling van kosten geleid tussen overheden. De nu van kracht zijnde suppletieregeling voldoet weliswaar beter aan kostenoriëntatie, maar verbloemt de voornoemde eigen verantwoordelijkheid en lijkt alleen gericht te zijn op kostenbeheersing (middels het eigen risico).

De Raad pleit daarom voor het expliciet in ere herstellen van het uitgangspunt dat de eerste belanghebbenden (gemeenten, opdrachtgevers, waterschappen) in beginsel de kosten voor OCE dragen en het Rijk alleen in excessieve gevallen een tegemoetkoming toekent. Dit herstelt de verantwoordelijkheden en stimuleert een goede afweging van kosten en baten door overheden.

Dit laatste is echter alleen goed mogelijk als de belanghebbende overheden de noodzakelijke kennisdeling- en ontwikkeling rond opsporing van CE serieus ter hand nemen. De Raad constateert dat de belanghebbende partijen tot nu toe nooit de noodzaak hebben gevoeld om een serieuze, gezamenlijke poging te doen tot kennisontwikkeling rond dit onderwerp, ondanks het feit dat deze problematiek al enkele decennia bestaat en niet van karakter veranderd is. Doordat kennis rond noodzaak en doelmatigheid van kosten ontbreekt, worden publieke middelen ondoelmatig besteed. De Raad constateert dat de invoering van marktwerking in deze sector vanwege het ontbreken van kennis niet tot gezonde concurrentie tussen partijen en tot goed opdrachtgeverschap heeft geleid.

2 Kenmerken van het financieringsvraagstuk

Bestuurlijk vraagstuk:

Onvoldoende kennis van risico's CE en de probleemeigenaar is onduidelijk geworden

Het vraagstuk van de financiering van de explosievenopsporing is niet alleen specifiek vanwege inhoudelijke redenen, maar ook vanwege bestuurlijke overwegingen. Omdat de burgemeester namelijk verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente, is hij degene die de afweging moet maken of de opsporing en ruiming van een explosief in de bodem (of het water) in zijn gemeente noodzakelijk is voor de veiligheid van zijn inwoners. Zonder opsporing kan dit risico niet met 100% zekerheid bepaald worden. Als h4ij elk risico wil uitsluiten, zal hij altijd tot opsporing besluiten. Financieel gesproken zal dit echter niet altijd de meest doelmatige oplossing zijn, want wat is het gevaar van het plaatsen van een bushokje boven een explosief dat op 10 meter diepte zit?

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. Dat bestaat nu nog niet, waardoor met name gemeenten die slechts zelden met dergelijke problematiek te maken hebben, een kennisachterstand hebben ten opzichte van de marktpartijen op de opsporingsmarkt. Deze asymmetrie tussen markt en overheid staat een doelmatige inzet van middelen in de weg.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Tot slot is het door de financieringswijze van de afgelopen jaren steeds onduidelijker geworden wie probleem eigenaar is van het CE-vraagstuk, zoals in de vorige paragraaf beschreven. Zowel tussen overheidslagen als tussen ministeries. Het oude Bijdragebesluit legde de kosten in beginsel bij gemeenten en derden en het Rijk was sluitstuk. Vanuit het Rijk was het departement dat verantwoordelijk was voor openbare orde en veiligheid (toen BZK) ook verantwoordelijk voor dit dossier. In de laatste jaren is de ministeriële verantwoordelijkheid echter niet meer belegd, de gemeentelijke verantwoordelijkheid is niet goed afgebakend en de manier waarop derden in de kosten kunnen delen is zelfs helemaal op de achtergrond verdwenen.

Financieel-technisch vraagstuk:

Risico's zijn niet homogeen verdeeld, de omvang is onvoorspelbaar en deels beïnvloedbaar

In tegenstelling tot de meeste uitgaven van gemeenten zijn de kosten voor de opsporing van CE onvoorspelbaar. Zelfs voor gemeenten waar veel CE in de bodem zitten is alleen te voorspellen *dat* ze met kosten te maken krijgen, maar niet hoe hoog die zullen uitvallen. Bovendien zijn de kosten niet gelijk verdeeld over het land: slechts 50 gemeenten hebben regelmatig met deze problematiek te maken. Dit leidt tot een afbakeningsvraagstuk: welke gemeenten moeten wel en welke niet gecompenseerd worden?

Vanuit het oogpunt van de financiële verhouding is het voorts belangrijk op te merken dat de kosten op verschillende punten in het proces tot op zekere hoogte beïnvloedbaar zijn. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld besluiten om een gebied niet te ontwikkelen, zodat opsporing van CE minder noodzakelijk wordt. Verder kan een gemeente besluiten om een zeker risico te accepteren (zie het eerder genoemde voorbeeld van het bushokje boven een bom die 10 meter diep zit). Omdat er geen uniform kader is om risico's van CE te beoordelen, is het lastig om te beoordelen wat de *noodzakelijke* kosten zijn die een gemeente moet maken.

3 De feiten: financiële omvang en kostenpatronen

Als eerste is bepaald wat de omvang van de kosten van OCE is op landelijk niveau. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens over uitkeringen in het kader van het Bijdragebesluit (in de periode 1998-2006) en van informatie uit Iv3 en van informatie over suppletie-uitkeringen uit de periode 2011-2013. Over het tijdvak 2007-2010 zijn geen gegevens beschikbaar.

Datum
26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

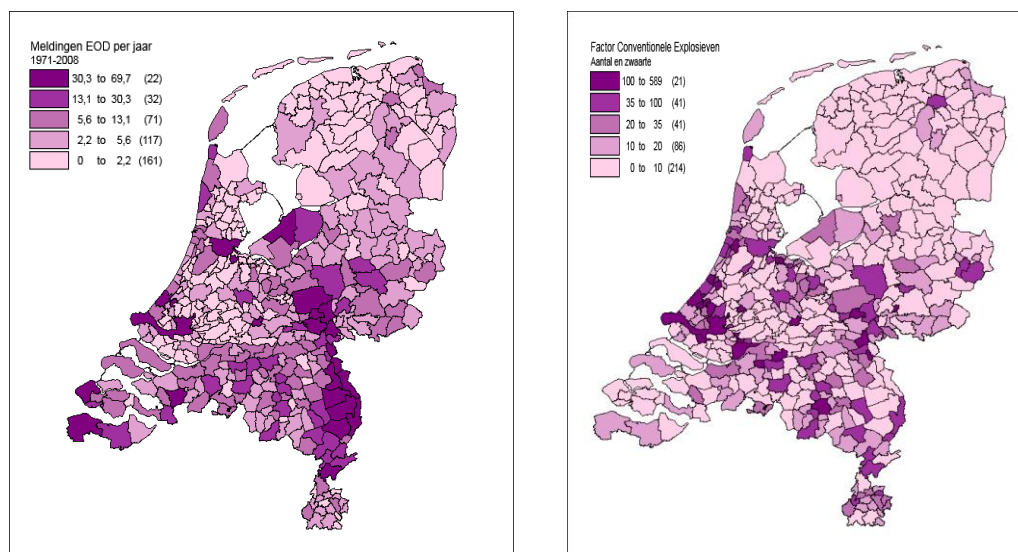
Tabel 3: Kostenontwikkeling opsporing CE⁹

Jaar	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kosten x 1.000	7.719	11.324	33.933	34.489	60.005	42.672
Aantal gemeenten	13	19	31	36	40	38
Jaar	2004	2005	2006	2011	2012	2013
Kosten x 1.000	46.569	40.285	41.182	34.086	37.866	36.805
Aantal gemeenten	44	36	50	58	68	71

Duidelijk is dat de kosten in de periode tot 2002 sterk gestegen zijn, vanwege het stijgend aantal marktpartijen. In 2003 werden de uitgaven veel lager omdat het beschikbare budget voor het Bijdragebesluit werden gemaximeerd. De verdergaande daling van kosten kan gedeeltelijk verklaard worden met de economische crisis, waardoor er veel minder geld voor gebiedsontwikkeling was. Tegelijkertijd zijn er veel meer gemeenten geweest die kosten gemaakt hebben voor OCE.

Op grond van de meldingen bij de EODD (periode 1971 tot 2008) kan een geografisch patroon gemaakt worden van gemeenten waar veel CE WOII aangetroffen worden (linker figuur). Verder kan op basis van de vergoede kosten uit de periode 1998-2006 een geografisch *kosten*patroon gemaakt worden (rechter figuur).

Figuur 1: Meldingenpatroon (links) en kostenpatroon (rechts) explosieven WOII



⁹ Van de jaren 2007 t/m 2010 ontbreken gegevens. Voor de bepaling van kosten o.b.v. het Bijdragebesluit is rekening gehouden met het drempelbedrag en met het vergoedingspercentage. Voor de suppletieuitkeringen is rekening gehouden met het eigen risico voor gemeenten van 30%.

Uit bovenstaande kaartjes blijkt dat de problematiek geografisch inhomogeen verdeeld is – een risicodeling tussen alle gemeenten onderling zal dus moeilijk van de grond komen.

Datum
26 juni 2015

Kenmerk
2015-0000363666

Uit de verklaring van veldpartijen zoals de VEO en de EOD blijkt dat de aard van de CE – en dus van de opsporingswerkzaamheden en bijbehorende kosten – divers is:

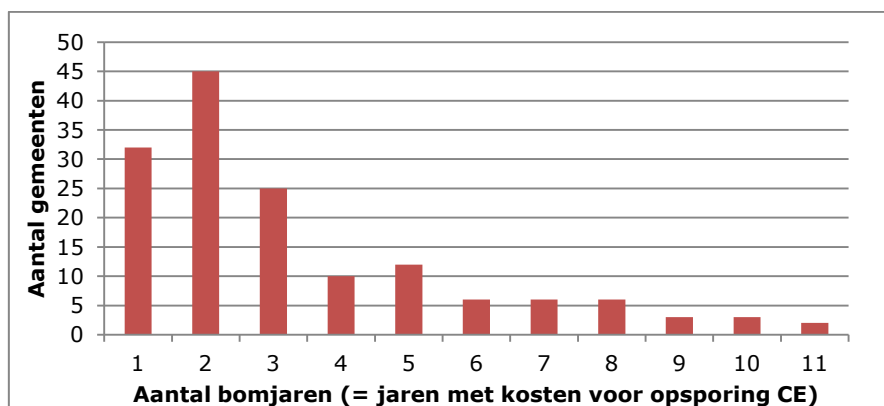
- Regio's Rotterdam en Nijmegen: vliegtuigbombardementen, zodat het hier veel zware, diepliggende vliegtuigbommen betreft. Dit verklaart tevens dat deze gemeenten qua kosten meer opvallen dan qua meldingen.
- De grote rivieren (w.o. Arnhem, Lingewaard, Aalburg) en Noord-Limburg: de frontlijn van najaar 1944 en operatie Market Garden. Het gaat hier vaak om munitie zoals hand- en tankgranaten e.d. Deze zijn niet zo 'zwaar', maar komen vaak als spontane vondst voor. Daarom vallen deze regio's met name qua aantal (en iets minder qua kosten) op
- Apeldoorn: een wapenopslagplaats uit de bezettingstijd. Gouda: bombardement van het spooreplacement. Amsterdam: Fokkerfabriek.
- Noord-Holland, Noord-Nederland, Twente: aanvliegroutes naar de Duitse steden. Het betreft hier vliegtuigbommen die op terugvluchten als ballast afgeworpen zijn.

De verdeling van kleuren op het kaartje toont aan dat ook binnen de groep gemeenten die vaak kosten voor OCE hebben gemaakt verschillen zijn. De meeste hebben er soms mee te maken gehad, slechts enkelen regelmatig. De gemeenten die opvallen qua meldingen, hebben vaak met spontane vondsten te maken, maar de kosten per melding zijn beperkt, omdat het niet om projecten gaat. Voor andere gemeenten (zoals Gouda) geldt dat er niet zo vaak spontane vondsten voorkomen, maar dat zij projecten uitvoeren. Bij dergelijke kostenintensieve operaties worden in één keer veel CE uit de grond gehaald; deze tellen als één melding, maar gaan met hoge kosten gepaard.

Deze verschillen worden zichtbaar als een rangschikking van het *aantal* meldingen per gemeente afgezet wordt tegen de *kosten*.

Als eerste is het aantal gemeenten gerangschikt naar het aantal 'bomjaren' (het aantal jaren waarin een gemeente kosten heeft gemaakt voor de opsporing van CE).

Figuur 2: Gemeenten naar het aantal bomjaren (1998-2013)



Met andere woorden, in de periode 1998-2013 hebben:

- 253 gemeenten nooit te maken gehad met explosieven uit WOII
- 102 gemeenten dit af en toe gehad (1, 2 of 3 bomjaren)
- 28 gemeenten 4, 5 of 6 keer kosten gemaakt voor OCE
- 22 gemeenten meer dan 6 bomjaren gekend (zie tabel hieronder)

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Tabel 4: Gemeenten met minimaal zes bomjaren

Lansingerland	11	Noordenveld	9	Amsterdam	7	Renkum	6
Apeldoorn	11	Eindhoven	8	Deventer	7	Arnhem	6
Nijmegen	10	Aalburg	8	Pijnacker-Nootdorp	7	Lingewaard	6
Rotterdam	10	Tilburg	8	Zwolle	7	Delfzijl	6
Hengelo	10	Bloemendaal	8	Twenterand	7	Bodegraven-Reeuwijk	6
Venlo	9	Overbetuwe	8	Sluis	7		
Enschede	9	Neder-Betuwe	8	Geertruidenberg	6		

Het aantal malen dat OCE is verricht zegt nog niet veel over de kosten per gemeente. Om een beeld te geven is de top-15 van gemeenten met de hoogste kosten in de periode 1998-2013 weergegeven. Tevens is het beslag op de vrij besteedbare algemene middelen weergegeven, die benaderd zijn met de som van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de opbrengsten uit de OZB. Heffingen en specifieke uitkeringen vallen hier buiten, omdat die niet vrij besteedbaar zijn.

Tabel 5: Top-10 totale kosten voor OCE

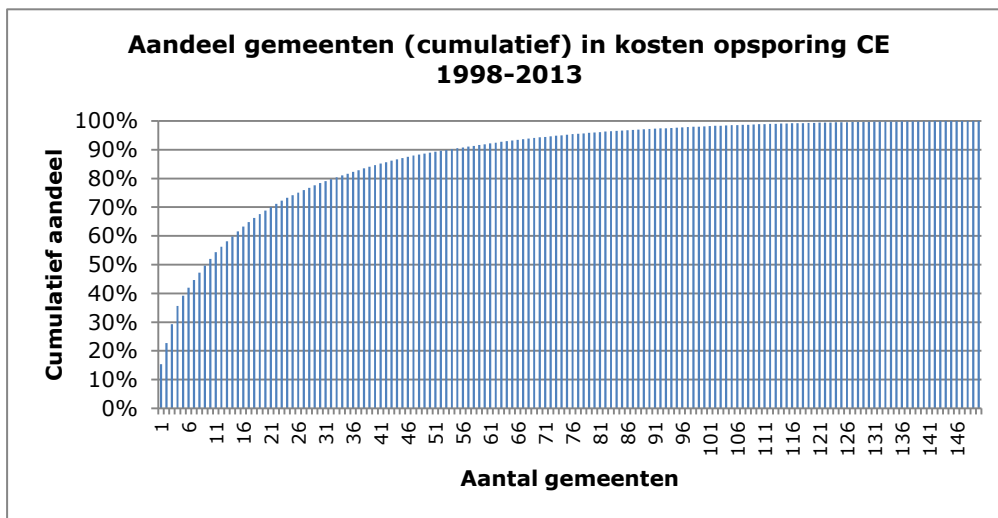
	Kosten x € 1.000 (totaal 1998-2013)	Beslag op algemene middelen per bomjaar
Rotterdam ¹⁰	65.388	0,5%
Nijmegen	31.482	1,2%
Apeldoorn	28.243	1,3%
Eindhoven	27.057	1,1%
Amsterdam	15.089	0,1%
Tilburg	12.035	0,5%
Dordrecht	11.367	2,1%
Renkum	10.791	5,2%
's-Gravenhage	10.705	0,2%
Arnhem	9.827	0,7%

Voortzetting van dit lijstje leert dat zo'n 30 gemeenten 80% van alle kosten voor OCE gemaakt hebben, en ongeveer 55 gemeenten 90%. Dus de verdeling van kosten is net zo ongelijk als de geografische verdeling over het land. Dit is geïllustreerd in onderstaande figuur.

¹⁰ De gemeente Rotterdam geeft aan dat de hoge kosten samenhangen met de gebiedsontwikkeling in Hoek van Holland

Figuur 3: Cumulatieve verdeling kosten over gemeenten

Datum
26 juni 2015
Kenmerk
2015-0000363666



In Tabel 5 staan enkele gemeenten (Den Haag en Dordrecht) die niet in van gemeenten met minimaal zes bomjaren staan (

Tabel 4). Zij worden dus incidenteel geconfronteerd met kosten die hoog uitvallen. In het geval van grote gemeenten als Den Haag en Groningen kan echter de vraag opgeworpen worden of zij deze kosten niet binnen de eigen begroting kunnen opvangen. Voor een kleine gemeente als Renkum of Aalburg kan andersom gesteld worden dat het niet redelijk is dat zij dit geheel zelf moeten bekostigen.

Om dit te kwantificeren is de top-10 van gemeenten weergegeven waar de kosten voor OCE het grootste beslag leggen op de algemene middelen.

Tabel 6: Top-10 grootste beslag van kosten OCE op algemene middelen

	bomjaren	Beslag op algemene middelen	
		Per bomjaar	Per jaar in tijdvak '98-'13
Weesp	1	11,1%	0,9%
Aalburg	8	8,6%	5,7%
Moerdijk	2	8,4%	1,4%
Alblasserdam	2	6,4%	1,1%
Katwijk	3	5,5%	1,4%
Geertruidenberg	6	5,4%	2,7%
Renkum	6	5,2%	2,6%
Zandvoort	5	5,2%	2,2%
Midden-Delfland	1	3,7%	0,3%
Aalsmeer	2	3,5%	0,6%

Weesp voert de lijst per bomjaar aan, maar omdat de kosten slechts eenmalig waren in deze periode, is deze problematiek kwalitatief anders dan voor Aalburg, dat regelmatig met een groot beslag op zijn middelen geconfronteerd wordt. Dus

zowel incidentie (aantal bomjaren) als draagkracht zijn onderscheidende criteria.

Datum
26 juni 2015

Kenmerk
2015-0000363666

Conclusie van de Raad: oplossing moet rekening houden met verantwoordelijkheid derden en met draagkracht van gemeenten

De Raad constateert dat de problematiek geografisch ongelijk verdeeld. Voor de kosten geldt dit ook: slechts 30 gemeenten hebben in de periode 1998-2013 80% van de kosten gemaakt en 55 gemeenten 90% van de kosten.

Dat een gemeente hoge kosten heeft, betekent echter niet automatisch dat hij dan ook een probleem heeft. Deze kosten hebben voor een aantal gemeenten een incidenteel karakter, of deze kunnen (met name door grote gemeenten) opgevangen worden met de algemene middelen. Dit hoort bij het 'bedrijfsrisico': gemeenten kunnen met vele onverwachte kosten te maken krijgen. Anderzijds kan een gemeente met relatief lage kosten toch een financieel probleem hebben, omdat deze zich bijna jaarlijks voordoen of omdat deze niet in de begroting op te vangen valt. Daarnaast speelt nog een rol of een gemeente de kosten geheel of gedeeltelijk door derden kan laten dragen; dit uitgangspunt is in de afgelopen jaren op de achtergrond verdwenen.

Daarom is de Raad van oordeel dat een oplossing rekening moet houden met de draagkracht van gemeenten en met de vraag of een derde belanghebbende de kosten kan dragen.

4 Betalen en bepalen: getrapte verantwoordelijkheid verstoorder – gemeente - Rijk

Om een onderbouwde keuze te kunnen maken wie de kosten van OCE moet dragen, moeten naar het oordeel van de Raad drie aspecten meegewogen worden.

Het eerste aspect van de beoordeling komt neer op een toepassing van de economische welvaartstheorie, die tot de klassieke voorkeursvolgorde van bekostiging van gemeentelijke taken leidt (prijzen, heffingen, lokale belastingen, algemene uitkering, specifieke uitkering).

Gegeven de eerder genoemde bestuurlijke aspecten is het echter van belang politieke afwegingen te betrekken in het advies: welke partij moet in welke mate verantwoordelijkheid dragen? En hoe moet die in materieel opzicht waargemaakt worden? Daarnaast is het veiligheidsaspect randvoorwaardelijk: de veiligheid mag niet in het geding komen.

De Raad ziet een getrapte verantwoordelijkheid en dringt er op aan dat gemeenten en Rijk de ontwikkeling van kennis rond de risico's van CE ter hand nemen.

1

In beginsel is de opdrachtgever voor grondroerende zaken financieel verantwoordelijk, vanwege de geldende arbeidsveiligheidseisen. De wettelijke titel waarop de gemeente dit kan afdwingen is de Arbeidsomstandighedenwet (ARBO). Slechts wanneer de gemeente zelf opdrachtgever is voor gebiedsontwikkeling, financiert de gemeente zelf de opsporing van CE.

2

In bepaalde gevallen kan dit echter tot onwenselijke effecten leiden en bovendien dekt dit niet alle risico's af. Het gaat dan om spontane vondsten, waardoor dit veel

meer binnen het domein van openbare orde en veiligheid ligt. In deze gevallen is financiering vanuit de gemeentelijke begroting de tweede 'trap'.

3

Voor de uitzonderingsgevallen, waar opsporing noodzakelijk is, maar derden noch gemeenten de kosten niet geheel kunnen dragen, is het Rijk financieel sluitstuk.

Bovendien adviseert de Raad aan het Rijk om de ontwikkeling van kennis over de risico's van CE te faciliteren door aan de EODD de opdracht te geven om zijn kennis, expertise en (waar nodig) mankracht in te zetten. Het doel is om een objectief normenkader te ontwikkelen waarmee gemeenten de risico's van de aanwezigheid van CE in de bodem kunnen afwegen. Deze kennis moet dan samengebracht worden met de kennis en ervaring van gemeenten in een (al dan niet tijdelijk) Kenniscentrum CE. Dit wordt geheel gefinancierd door een klein percentage van Rijksbijdragen aan gemeenten voor de opsporing van CE.

Met deze kennis wordt voldaan aan de belangrijkste randvoorwaarde om tot doelmatige bestedingen van middelen aan OCE te komen.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Dit standpunt licht de Raad als volgt toe.

De verstoorder is verantwoordelijk, tenzij

Op grond van de wet Bodemsanering moet de koper van grond indien nodig overgaan tot sanering van grondwater en bodem. Verder is er een verplichting om ondergrondse olietanks indien nodig te verwijderen.¹¹ Daarnaast is er een parallel met de Archeologiewet: de verstoorder moet onderzoek verrichten naar archeologisch erfgoed in de bodem en moet de kosten daarvan dragen. De derde reden is dat de opdrachtgever op grond van ARBO-wetgeving verantwoordelijk is voor de veiligheid van medewerkers en daarom in verdacht gebied opsporing van CE moet verrichten.

Er zijn echter drie overwegingen die ertoe leiden dat de verantwoordelijkheid niet uitsluitend op particulier niveau kan liggen.

- Spontane vondsten. In het geval van spontane vondsten is er per definitie geen sprake van een opdrachtgever voor grondroerende werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan spelende kinderen die een handgranaat vinden.¹² Hier is het de gemeente die als verantwoordelijke voor de lokale openbare orde en veiligheid kan besluiten tot opsporing van CE naar aanleiding van een spontane vondst. Hier spelen dus geen aspecten rond gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening en wetgeving rond ARBO, maar hier gaat het veel meer om situaties die de openbare orde en veiligheid betreffen.
- Ten tweede spelen draagkracht en het risico op 'brown fields' een rol. Als een particulier besluit tot werkzaamheden die grondroerend zijn, dan moet hij (of zijn aannemer) in verdacht gebied opsporing van CE verrichten. Deze kosten kunnen voor particulieren of voor ondernemingen echter onevenredig hoog zijn of tot hoge doorberekening van kosten leiden. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde werkzaamheden, die ook voor de gemeente of regio gunstig kunnen zijn, geen doorgang vinden. Dat kan echter betekenen dat in verdachte gebieden geen ontwikkeling meer gepleegd zal worden ('brown fields'). De gemeente kan dan twee dingen doen: verbieden van de bouwwerkzaamheden of besluiten dat het wenselijk is dat de werkzaamheden wel doorgang vinden – maar dan de

¹¹ Besluit Opslag Ondergrondse Tanks 1998

¹² Dit is recentelijk in de gemeente Lingewaard daadwerkelijk gebeurd. Dit leidde tot het besluit om in een heel gebied opsporing te verrichten.

opsporingskosten overnemen vanwege het maatschappelijk belang.

Daarom is de gemeente de tweede trap in het eigenaarschap en de financiering: hij neemt besluiten vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid (met name naar aanleiding van spontane vondsten) of vanwege wenselijk geachte ontwikkel- of herstructureringswerkzaamheden. De afweging hiervoor vindt lokaal plaats, waarbij vanuit de financiële verhoudingen geredeneerd deze afweging ook ten laste van de eigen middelen moet komen.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Dit laat echter onverlet dat paragraaf 3 twee belangrijke uitzonderingen heeft beschreven:

- Gemeenten die slechts incidenteel te maken hebben met CE en daar redelijkerwijs geen rekening mee kunnen houden, maar in enig jaar met hoge kosten voor opsporing CE geconfronteerd worden.
- Gemeenten die structureel met zodanig hoge kosten voor opsporing van CE te maken hebben, dat een onevenredig groot beslag gelegd wordt op de uitgaven ten opzichte van gemeenten die deze niet hebben. In dat geval moeten deze gemeenten meer kosten maken voor dezelfde voorzieningencapaciteit als andere gemeenten. Vanuit de zuiverheid van de financiële verhoudingen moeten gemeenten hiervoor gecompenseerd worden, zoals dat nu al gebeurt.¹³

De Rijksverantwoordelijkheid heeft betrekking op het scheppen van voorwaarden voor gezonde gemeentelijke financiën en op de systeemverantwoordelijkheid rond openbare orde en veiligheid:

- Het opvangen van incidentele kosten die de gemeentelijke draagkracht ver te boven gaan
- De systeemverantwoordelijkheid voor het borgen van een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten.
- Het Rijk moet aan de EODD de opdracht te geven om kennis, expertise en (indien nodig) menskracht in te zetten voor de ontwikkeling van kennis over de risico's van de aanwezigheid van CE.

Gemeenten missen een beoordelingskader waarmee bepaald kan worden in hoeverre er noodzaak is tot opsporing in een verdacht gebied, in samenhang met het type werkzaamheden en het toekomstig gebruik ervan. Hetzelfde geldt voor het al dan niet verrichten van opsporing in een gebied naar aanleiding van een spontane vondst. Door dit gebrek aan kennis kunnen gemeenten geen goede afweging maken van de kosten, baten en risico's. Dit leidt tot een ondoelmatige besteding van publieke middelen. De Raad pleit er daarom voor dat gemeenten een Kenniscentrum CE oprichten, waarin gemeenten en EODD hun expertise inbrengen. Het doel is tweeledig:

- het ontwikkelen van een normenkader om de noodzaak van opsporing van CE te kunnen beoordelen
- bijeenbrengen en makelen van kennis en ervaring rond CE

Gemeenten bekostigen dit doel door een klein percentage van de Rijksvergoeding voor de opsporing van CE af te staan.¹⁴ Op deze wijze dragen gemeenten en Rijk gezamenlijk de verantwoordelijkheid. Na verloop van tijd kunnen gemeenten op eigen initiatief de vormgeving en bekostiging van deze kennisfunctie aanpassen.

¹³ Toen het Bijdragebesluit werd opgeheven, werd het bijbehorend budget overgeheveld naar het Gemeentefonds.

¹⁴ De Raad denkt aan 2%; dit komt neer op ongeveer 4 ton. Dit is voldoende voor enkele fte's en een substantieel onderzoeksbudget.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

5 Mogelijke financieringswijzen: beschrijving en weging

In de vorige paragraaf heeft de Raad de conclusie getrokken dat opdrachtgevers voor grondroerende werkzaamheden in beginsel de kosten voor de opsporing van CE moeten dragen. Gemeenten bestrijden de kosten voor opsporingen naar aanleiding van spontane vondsten uit de eigen middelen. Daarnaast draagt de gemeente de kosten als hij zelf de opdrachtgever is van werkzaamheden in verdacht gebied of als hij van oordeel is dat het beginsel 'verstoorder betaalt' tot ongewenste effecten leidt. Het Rijk treedt op als sluitstuk vanuit zijn verantwoordelijkheid voor gezonde gemeentefinanciën.

Voor excessieve kosten die slechts ten dele door de verstoorder of de gemeente opgebracht kunnen worden, zijn er verschillende varianten mogelijk. Er zijn ook mogelijkheden buiten het gemeentefonds, die al eerder systematisch in kaart zijn gebracht.¹⁵ Het beginsel 'verstoorder betaalt' komt overeen met het publiek-individuele archetype van financiering van publieke uitgaven (de overheid bepaalt de regels en kaders, het individu betaalt). Daarnaast bestaan er nog:

- publiek-collectief: de overheid bepaalt de regels en het financieringsarrangement, een collectief draagt de kosten. Hier valt bijvoorbeeld het gemeentefonds onder.
- publiek-individueel: idem, maar het individu draagt de kosten ('verstoorder betaalt')
- publiek-privaat: overheid en marktpartijen voeren het arrangement gezamenlijk uit
- privaat-collectief: de overheid stelt nog wel regels, maar de uitvoering vindt plaats door een private partij. De kosten worden gedragen door het collectief.
- privaat-individueel: de overheid staat op afstand en het individu draagt de kosten. Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de openbare orde en veiligheid is deze variant niet van toepassing.

5.1 Beoordelingskader

Om de verschillende varianten op dezelfde wijze systematisch te kunnen wegen, hanteert de Raad een beoordelingskader. Dit omvat vier aspecten, die teruggrijpen op wat de Raad in paragraaf 2 als kenschets van de problematiek heeft gegeven.

Bestuurlijke aspecten: veiligheid, aansprakelijkheid en draagvlak

Het eerste cluster betreft bestuurlijke vragen:

- Is de veiligheid gewaarborgd? Op welke wijze?
- Is helder hoe de verantwoordelijkheid ten aanzien van de kosten verdeeld is?
- Onder welke voorwaarden kan de beoordeelde variant op draagkracht rekenen?
- Biedt het arrangement mogelijkheden tot kostenbeheersing?
- Stimuleert het arrangement tot kennisvergroting en betere afwegingen?

Het aspect van kostenbeheersing zal de Raad apart uitlichten in zijn bespreking.

Eisen vanuit de financiële verhoudingen

De Raad acht het belangrijk dat een nieuwe financiering bijdraagt aan een duurzame en gezonde financiële verhouding. Daarvoor gebruikt de Raad de toetsstenen die onder andere zijn neergelegd in het advies 'Verdelen, vertrouwen en verantwoorden':

¹⁵ Zie Andersson Efficers Felix, 2008

- Globaliteit, geen onbedoelde normering vanuit Rijk
- Versterking bestedingsvrijheid gemeenten
- Draagkracht
- Kostenoriëntatie

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Financiële aspecten: doelmatigheid, kostenbeheersing, robuustheid, zekerheid

De financiële vraagstukken rondom de financiering van OCE zijn in paragraaf 2 uiteengezet. Daaruit vloeit voort dat een beoordeling van mogelijke arrangementen daarmee rekening moet houden. Verder zijn er nog enkele eisen en wensen naar voren gekomen uit de historische schets. Dat leidt tot de volgende criteria:

- recht doen aan het inhomogene kostenpatroon (in tijd en plaats)
- zo weinig mogelijk subjectieve beïnvloedingsmogelijkheden bieden
- doelmatige afwegingen niet straffen (of liever belonen, echter zonder perverse prikkels)
- zekerheid bieden aan gemeenten over de hoogte van de vergoeding

Procesgang: eenvoud, administratieve lasten e.d.

De laatste eisen zijn genoemd in de ronde langs veldpartijen en hebben betrekking op zaken die met de inrichting van het vergoedingsproces te maken hebben. Deze betreffen eisen en wensen ten aanzien van:

- eenvoud in de uitvoering
- beperkte administratieve lasten
- aansluiting bij het besluitvormend proces in de raad
- heldere en transparante eisen

5.2 Variant 1. Verzekeren

Privaat-collectief: private verzekeraar voert verzekering uit voor gemeenten

Werking

De spreiding van risico's en de uitvoering van de regeling geschiedt door een private partij, namelijk een verzekeraar. Het Rijk en gemeenten die deelnemen aan de verzekering betalen dan jaarlijks een premie. Als een gemeente kosten maakt voor opsporing die zijn draagkracht te boven gaan, kan die een claim indienen bij de verzekeraar, die de claim beoordeelt en al dan niet uitkeert. Verder zal de verzekeraar de premie die Rijk en gemeenten inleggen met een bepaalde frequentie (waarschijnlijk jaarlijks) aanpassen.

Beoordeling

In feite is in deze variant geen sprake van een financiële verhouding, omdat er geen geldstroom tussen overheidslagen onderling meer is. Desondanks kan gezegd worden dat er zeker geen sprake zal zijn van (onbedoelde) sturing vanuit het Rijk. Kostenoriëntatie is door de bepaling van de premie automatisch geborgd. Voor wat betreft de financiële aspecten is het sterke punt van deze variant dat deze geheel tegemoetkomt aan het incidentele en onvoorspelbare karakter van de kosten. Verder zal de verzekeraar – en het collectief – bij de inrichting belang hebben bij het voorkomen van kostenverhogend gedrag. Het instrument voor de kostenbeheersing is immers de verzekeringspremie. Het bestuurlijk karakter van de problematiek (de gemeente moet blijven gaan over noodzaak en hoogte van de kosten) is voor een verzekeraar echter onaantrekkelijk. Bovendien is het verdacht gebied goed bekend, zodat het klassieke voorbeeld van 'het verzekeren van een brandend huis' hier opgeld doet. Daarom is ook de procesgang onzeker. Hoewel er nog geen ervaring met een dergelijk arrangement is opgedaan, kan voorspeld worden dat er ingewikkelde procedures en ingewikkelde voorschriften vanuit de verzekeraar zullen komen, met juridisering tot gevolg. Dit hangt samen met de bestuurlijke bezwaren, die samengevat kunnen worden met: 'de verzekeraar moet

niet op de stoel van de gemeente gaan zitten'. De gemeente moet vanwege de wet kunnen besluiten tot noodzaak en omvang van de opsporing, zonder dat een verzekeraar dit voorschrijft. Maar hiermee heeft de verzekeraar geen beïnvloedingsmogelijkheden, waardoor een 'verzekering OCE' een onaantrekkelijk product wordt voor hem.

Datum
26 juni 2015
Kenmerk
2015-0000363666

Conclusie van de Raad: onmogelijk

Hoewel de deze variant aantrekkelijk is vanwege de financiële aspecten, stuit deze op onoverkomelijke bestuurlijke bezwaren: de verantwoordelijkheid van de gemeente en het belang van de verzekeraar staan lijnrecht tegenover elkaar. Deze variant valt daarom af.

5.3 Variant 2. onderlinge waarborgmaatschappij

Publiek-privaat: Collectief van gemeenten en Rijk bepalen arrangement

Werking

Een onderlinge waarborgmaatschappij (OWM) is een zelfstandige rechtspersoon in de vorm van een vereniging die zich ten doel stelt met haar leden (in dit geval: gemeenten) verzekeringsovereenkomsten af te sluiten. Deze worden afgesloten met een verzekeringsbedrijf dat de vereniging zelf uitvoert, maar zonder winstoogmerk (in tegenstelling tot de vorige variant). De ledenraad is het hoogste bestuursorgaan, dat het beleid bepaalt. Premies worden betaald door de leden en het Rijk kan premie inleggen of garant staan. De leden besluiten in het geval van OCE om op basis van wederkerigheid het risico van hoge opsporingskosten te spreiden. Een OWM kan in de praktijk een "stand alone" organisatie zijn, maar het is bij de schaal waarover het gaat gebruikelijker om de OWM uitvoering onder te brengen bij een andere organisatie. Het is niet ongewoon om daarvoor een (her)verzekeraar of een professionele tussenpersoon te kiezen.

Beoordeling

Vanuit de procesgang is het belangrijkste bezwaar dat voor een relatief klein bedrag een hele constructie opgetuigd moet worden. De financiële aspecten zijn weliswaar veelbelovend (het doet recht aan het inhomogene kostenpatroon en het collectief heeft direct belang bij kostenbeheersing), maar er is een nadeel. Lang niet alle gemeenten hebben met de problematiek van CE te maken, dus zij zullen niet snel geneigd zijn mee te doen. Dan blijft een spreiding van risico's over tussen de gemeenten met veel bommen en granaten in de bodem. De draagkracht wordt van het collectief wordt dus niet belangrijk vergroot, en de premiebepaling (verdeling van de lasten) wordt dan nog nijpender dan nu. De enige oplossing is een bestuurlijke, namelijk verplichte deelname door iedereen. Dit komt echter neer op gedwongen winkelnering.

Conclusie van de Raad: het achterliggende principe is goed, maar kan veel eenvoudiger via het gemeentefonds vormgegeven worden

Dit arrangement kan alleen maar werken als alle gemeenten meedoen, maar het opzetten van een constructie zoals een OWM staat niet in verhouding tot het bedrag. Om collectiviteit tussen alle gemeenten te organiseren, is het veel eenvoudiger om de varianten in het publiek-collectieve spectrum te zoeken - maar met behoud van de gedachte van onderlinge solidariteit.

5.4 Variant 3. Algemene uitkering gemeentefonds

Het bedrag dat resteert na bekostiging via 'verstoorder betaalt' verdelen met maatstaf 'factor CE'

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Werking

De ongeveer 50 gemeenten die structureel kosten moeten maken voor de opsporing van CE krijgen uit de algemene uitkering (AU). Dit kan met een beperkt aantal maatstaven bereikt worden. Een eerste vingeroefening leert dat de volgende maatstaven tot een globale, doch kostengeoriënteerde verdeling leiden voor de opsporing van CE:

- oppervlakte land en bodemfactor
- de bestaande verfijning naar 'oppervlakte kern' en 'oppervlakte buitengebied'
- een nieuw te introduceren 'factor CE'

Deze honoreren de hogere opsporingskosten in bebouwd gebied en de door veldpartijen genoemde invloed van bodemgesteldheid. Verder kent deze geen onbedoelde prikkels.

Omvang bedrag

Vanuit het gemeentefonds wordt nu jaarlijks voor ongeveer 40 mln uitgekeerd voor de opsporing van CE. Indien de keuze op deze variant zou vallen, beveelt de Raad aan om deze omvang geleidelijk af te bouwen tot het bedrag dat niet aan opdrachtgevers voor (grondroerende) werkzaamheden toegerekend kan worden.

Technische uitwerking

Het bedrag kan toegerekend worden aan de clusters Openbare Orde en Veiligheid of Gebiedsontwikkeling en Infrastructuur¹⁶; beide kennen de maatstaven voor 'bebouwd' en 'buitengebied'. Verder verdwijnt met deze maatstaven de kostenstructuur voor CE in de grote bedragen die in de voornoemde clusters verdeeld worden. De 'factor CE' kan dan in eerste aanleg bepaald worden door de noodzakelijke kosten voor de opsporing van CE per hectare af te zetten tegen het totale bedrag per hectare dat de onderhavige gemeente uit dit cluster krijgt. Een eerste vingeroefening leert dat de 'factor CE' ligt tussen 1 (geen of nauwelijks kosten CE) tot maximaal 1,85 per hectare. Dit is dezelfde bandbreedte als die voor de bodemfactor.

Als vangnet kunnen gemeenten met een lage 'factor CE', maar die incidenteel tegen hoge kosten aanlopen, die ze niet op (mede)opdrachtgevers kunnen verhalen noch geheel met eigen middelen kunnen opvangen, een beroep doen op de huidige suppletie-uitkering. Er geldt verder een eigen bijdrage, die vanuit het draagkrachtprincipe een percentage van de vrij besteedbare eigen middelen zou moeten zijn. De Raad denkt aan 0,5%, overeenkomend met enkele euro's per inwoner.

Beoordeling

Vanuit het oogpunt van de financiële verhoudingen kent deze variant een aantal voordelen. Dit is namelijk het enige arrangement waarin de gemeente de integrale afweging tussen kosten en baten kan maken. De verdeling is globaal, dus de 'bonnetjes' (de werkelijk gemaakte kosten) zijn er niet in terug te zien. Zo worden discussies over de volledigheid van de vergoeding op het eerste gezicht beslecht: de tegemoetkoming heeft immers geen betrekking meer op de opsporing van CE (specifiek), maar op de kosten die gemeenten voor gebiedsontwikkeling en

¹⁶ Omdat voor gebiedsontwikkeling er vaak andere initiatiefnemers zijn, die het grootste deel van de kosten zouden moeten dragen, ligt het voor de hand om slechts een klein bedrag aan dit cluster toe te voegen.

openbare orde en veiligheid (OOV) maken (globaal). Verder is er ook geen onbedoeld normerende werking meer, het grote nadeel van specifieke of doeluitkeringen. Er zijn echter ook grote nadelen aan deze variant. De meest in het oog springende is de noodzaak van een extra maatstaf, die tot een verdere verfijning leidt. Dit is onwenselijk vanuit het principe van globaliteit van het gemeentefonds. Bovendien kan deze extra maatstaf normerend werken, wat op gespannen voet staat met het principe dat het gemeentefonds niet sturend mag zijn. Op het punt van kostenbeheersing scoort deze variant goed, omdat deze geborgd is via de normeringssystematiek. Voor wat betreft de financiële aspecten is het onderhoud eenvoudig; de 'factor CE' loopt mee in het periodiek onderhoud. Op deze manier is er een automatische correctie voor gemeenten die in de loop der tijd meer (of minder) kosten voor de opsporing van CE gaan maken. Een belangrijk nadeel is echter dat er een grote kans is dat het onderhoud van deze factor tijdrovend zal zijn. Bovendien is er nu ook geen onafhankelijke bron op basis waarvan deze vergelijkbaar vastgesteld kan worden, hetgeen het onderhoud compliceert. Het grootste nadeel is echter dat geen recht wordt gedaan aan het incidentele en inhomogeen verspreide karakter van de kosten. Een stabiele en zo globaal mogelijke maatstaf kan dit nooit reproduceren. Dit is tevens een belangrijk bestuurlijk nadeel, omdat herkenbaarheid een voorwaarde is voor draagvlak. Een tweede nadeel is dat kennisontwikkeling niet automatisch geborgd is. Het derde nadeel is dat de herkenbaarheid en acceptatie verder onder druk komt, door het feit dat de kostenbeheersing nu via de normeringssystematiek verloopt. Het verwijt 'verdelen in plaats van voeden' ligt op de loer. Het is niet op voorhand duidelijk of de riposte dat het bedrag zeer klein is, vergeleken met de bijstellingen van de accessen en dergelijke, voldoende is. Verder kan de procesgang negatief beïnvloed worden als er toch een beperkt vangnet nodig blijkt te zijn: hoe moet dit vangnet er dan uitzien?

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Conclusie van de Raad: kent te veel problemen en doorkruist globaliteit van de verdeling

Vanuit de financiële verhoudingen geredeneerd heeft deze variant zowel voor- als nadelen. Kort gezegd: de eenvoud van de systematiek versus een extra, onderhoudsrijke, maatstaf die het kostenpatroon uit de aard der zaak niet goed kan reproduceren en weinig geld verdeelt. Zeker als dit in samenhang wordt gezien met andere risico's die gemeenten lopen. Omdat er mogelijk toch nog een vangnet noodzakelijk is, wordt deze variant nodeloos complex, terwijl er ook bestuurlijke nadelen zijn. Alles overziend heeft deze variant niet de voorkeur van de Raad.

5.5 Variant 4. Decentralisatie-uitkering met toets op noodzaak van kosten 'Bommenfonds' met Kenniscentrum CE, gebaseerd op de huidige suppletierегeling

Opname in de algemene uitkering is dus niet goed mogelijk. Om de voordelen van opname in het gemeentefonds te combineren met de herkenbaarheid van een declaratieregeling, is de instelling van een speciaal 'bommenfonds' binnen het Gemeentefonds het overwegen waard. Qua procesgang lijkt die in feite op de eerder genoemde OWM, maar zonder de rechtsvorm en bijbehorende eisen daarvan. Binnen de structuur van de Fvw kan dat via de figuur van een decentralisatie-uitkering.

Werking

Deze variant lijkt op de huidige interimmaatregel: de Raad stelt ook hier een eigen risico voor van 30%. Het fundamentele verschil is echter dat de kostenbeheersing, de kostenoriëntatie en kennisontwikkeling automatisch ingebouwd zijn door de vormgeving van de eis om voor een uitkering in aanmerking te komen, namelijk dat elke aanvraag als volgt behandeld wordt:

- De gemeente moet elke aanvraag vergezeld doen gaan van een zelf

- ingevuld risicobeoordelingskader
- Een onafhankelijke commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van bijvoorbeeld gemeenten, Rijk, EODD en externe deskundigen, beoordeelt of het risicobeoordelingskader inderdaad goed is toegepast en de noodzaak voor opsporing van CE voldoende is aangetoond. Dit oordeel wordt gebaseerd op kennis van een nog te vormen/beleggen kenniscentrum CE. Let wel: het oordeel gaat over de *noodzaak*, niet de *hoogte*.
- Een percentage van de algemene middelen (gemeentefonds en OZB-capaciteit) wordt als drempel gehanteerd, om tot uitdrukking te brengen dat de gemeente in beginsel zelf kostendrager is.
- De uiteindelijke uitkering is een percentage van de gemaakte kosten (bijvoorbeeld 70%), na aftrek van aan derden (zoals ProRail, Shell, RWS) in rekening gebrachte kosten. Een eigen risico van 30% dus. Een voorschot o.b.v. de begrote kosten kan overwogen worden.

Dit arrangement kan pas in werking treden als er een kenniscentrum CE gevormd is en als dat kenniscentrum een objectief risicobeoordelingskader ontwikkeld heeft.

Beoordeling

Deze regeling honoreert het daadwerkelijke kostenpatroon, waardoor deze variant bestuurlijk op veel draagvlak zal kunnen rekenen. Nadeel is wel dat er disputen zullen zijn over het draagkrachtafhankelijk percentage, de mate waarin kosten noodzakelijk zijn et cetera. Een tweede groot nadeel is dat er een ministerie moet zijn dat verantwoordelijk is voor het toekennen van de bedragen – en dus voor het advies dat uit de toets rolt. Uit de afgelopen jaren is gebleken dat ministeries deze verantwoordelijkheid niet graag op zich nemen. Daar staat als voordeel tegenover dat kennisontwikkeling rond CE automatisch geborgd is: het ontwikkelen van een risico-beoordelingskader is noodzakelijk om de toets te kunnen uitvoeren. De voornoemde toets is een nadeel beschouwd vanuit de financiële verhoudingen, omdat deze toch weer een onbedoeld sturende werking kan inhouden. Bovendien staat een DU op gespannen voet met het uitgangspunt dat gemeenten zelf integrale afwegingen van kosten en baten maken. Ook op deze manier kan een DU onbedoeld sturend gaan optreden. Het derde nadeel dat de Raad ziet, is dat deze DU semi-permanent zal blijken te zijn. Het belangrijkste nadeel voor de procesgang is de voornoemde toets, niet alleen vanwege de extra processtap en de flessenhalswerking, maar ook vanwege de mogelijke juridisering. Vanwege de kostenbeheersing en het vangnetkarakter (maximaal de noodzakelijke kosten) is een dergelijke toets echter noodzakelijk. Deze toets is echter 'van' gemeenten. Hierdoor blijven voor het Rijk ter kostenbeheersing alleen het eigen risico en de drempelbijdrage over, waardoor op de financiële aspecten deze variant slecht zou scoren. De onzekerheid voor gemeenten neemt dan immers toe.

Conclusie van de Raad: toelaatbaar als tussenstap

De grootste nadelen van deze variant – de departementale belegging, het semipermanente karakter en de financiële onzekerheid voor gemeenten op de langere termijn – maken deze ongeschikt als eindoplossing. Deze variant stimuleert echter wel automatisch een gezonde afweging van kosten en baten. Omdat hiervoor alleen een tijdelijke impuls voor de ontwikkeling van een normenkader voor nodig is, is deze variant echter goed bruikbaar als tussenstap.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

5.6 Variant 5. Beperken tot een vangnet Projectuitkering ten laste van het gemeentefonds.

Datum
26 juni 2015

Kenmerk
2015-0000363666

Inrichting

De laatste variant die de Raad beoordeelt, is het meest radicaal. De consequenties van paragraaf 4 worden volledig doorgevoerd. 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). Alleen voor de uitzonderingsgevallen is er een bijdrage vanuit de collectiviteit van gemeenten, dat wil zeggen, de kosten die een gemeente moet maken zijn zo hoog of van dusdanig structurele aard, dat hij die niet zelfstandig kan dragen. Deze vangnetuitkering is dan een projectuitkering.¹⁷

Omvang

Omdat deze variant de kosten het meest radicaal beperkt tot excessieve kosten in het OOV-domein, volstaat voor het vangnet een bedrag van ongeveer € 20 mln, af te zonderen vanuit het gemeentefonds. De overige kosten worden door derden opgebracht of worden door gemeenten uit eigen kas bestreden. De overige € 20 mln kunnen aan het cluster Gebiedsontwikkeling en Infrastructuur toegevoegd worden, zonder extra maatstaf. Zo worden gemeenten tegemoetgekomen in kosten voor de opsporing van CE (of andere incidenten) die zij in het kader van gebiedsontwikkeling moeten maken.

Technische uitwerking

Het ministerie dat dan verantwoordelijk is, is BZK, maar dan alleen vanuit zijn rol als systeembewaker van gezonde gemeentefinanciën. Dit weerspiegelt zich in de werking: de gemeente doet een aanvraag voor een vangnetuitkering bij BZK, vergezeld van een Raadsbesluit dat aantoont dat de kosten noodzakelijk zijn én niet door derden opgebracht kunnen worden én geen betrekking hebben op gebiedsontwikkeling. BZK hoeft dus zelf geen oordeel te hebben over de noodzaak en omvang van de kosten. BZK hoeft alleen maar te toetsen of de kosten de draagkracht te boven gaan (bijv. de eerder geopperde 0,5% van de algemene middelen).

Een eerste vingeroefening van de Raad leert dat het dan om ongeveer € 20 mln gaat, waar jaarlijks tussen de 15 en 30 gemeenten een beroep op doen. Hiervan zullen er ongeveer 10 regelmatig terugkeren.

Beoordeling

Vanuit de financiële verhoudingen heeft deze variant twee gezichten. Het positieve is dat een specifieke uitkering bedoeld is om kosten te bestrijden die geografisch inhomogeen verdeeld zijn en sterk fluctueren in de tijd. Bestuurlijk is de kracht van deze variant dat de verantwoordelijkheden scherp gedefinieerd zijn, zodat de problemen die in paragraaf 2 en 4 werden beschreven, op deze manier opgelost zijn. Omdat het vangnet ten laste gaat van het gemeentefonds en het Rijk alleen nog zijn verantwoordelijkheid heeft voor gezonde gemeentelijke financiën, is toewijzing aan een departement in deze variant eenvoudig – dat is BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid als fondsbeheerder. Nadeel is dat kennisvorming niet automatisch van de grond komt. Qua procesgang is de enige tussenstap dat de gemeenteraad de noodzaak van kosten moet toetsen aan het voornoemd normenkader. Dit moet dan echter wel nog ontwikkeld worden. Een juist toegepast normenkader is daarmee een belangrijke toegangskaart, zodat in deze variant ter

¹⁷ Kamerbrief 13 mei 2015, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2015

kostenbeheersing het Rijk alleen maar gebruik hoeft te maken van het eigen risico en de drempelbijdrage. Kostenbeheersing loopt dus in eerste aanleg via het principe 'verstoorder betaalt'. In tweede instantie wordt deze bereikt met zelfsturing door gemeenten: de ontwikkeling van een normenkader. Oneigenlijk gebruik van het vangnet, dat ten koste gaat van de intergemeentelijke solidariteit, wordt zo voorkomen. Dit is exact het idee achter Variant 2 (de onderlinge waarborgmaatschappij). Met deze combinatie van maatregelen wordt een belangrijk nadelig financiële aspect (de onzekerheid voor gemeenten over de uiteindelijke vergoeding) ondervangen. Bovendien is een belangrijk voordeel dat het declaratiesysteem goed aansluit op het karakter van het vangnet: een vergoeding voor de onvoorzien excessen. Aansluiting op dit specifieke kostenpatroon lukt immers het beste met een declaratieregeling.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Conclusie van de Raad: dit is het gewenste eindbeeld, maar er is een tussenstap nodig

Deze variant is vanuit paragraaf 4 geredeneerd het meest zuiver: de afweging van kosten en baten liggen bij degene die het initiatief neemt (i.c. de 'verstoorder' en de gemeente). Deze variant is geheel in lijn met de drie treden in de financiering die de Raad ziet: verstoorder – gemeente – collectiviteit als sluitstuk. De derde trede is dan het vangnet voor excessieve kosten, in de vorm van een specifieke uitkering. Hoewel de instelling van een declaratieregeling normaal gesproken niet de voorkeur van de Raad heeft, is een inhomogeen en fluctuerend kostenpatroon een belangrijk argument om deze in te stellen. Aan deze voorwaarden is in dit geval duidelijk voldaan. De gebruikelijke nadelen (sturing door het Rijk) wordt ondervangen door de zelfsturing van gemeenten via het normenkader (het idee achter Variant 2). De kostenbeheersing vindt dan in eerste aanleg plaats via gemeentelijke zelfsturing: het vangnet wordt uit het gemeentefonds betaald en er is een toets aan het normenkader. Deze zelfsturing is een belangrijk voordeel.

Deze variant is dan in feite een vormgeving van Variant 2 (de onderlinge waarborgmaatschappij) via het gemeentefonds. Bij hoge claims gaat dit ten koste van het gemeentefonds, bij lage claims profiteert de collectiviteit. De collectiviteit draagt excessieve kosten, maar er is wel een toetredingsdrempel, door gemeenten (met de EODD) vormgegeven en uitgevoerd.

6 Conclusie van de Raad: ingroeitraject met vangnet als eindbeeld

De voorkeur van de Raad gaat dus uit naar het eenvoudige en beperkte vangnet (Variant 5). Omdat echter de ontwikkeling van een normenkader nodig is, is tussenstap noodzakelijk. Deze ingroei is geënt op Variant 4 (het Bommenfonds met Kenniscentrum). Om het ontstaan van gevestigde belangen te voorkomen, om op de langere termijn zekerheid aan gemeenten te kunnen bieden en om de regeling voor een bedrag van een dergelijke omvang beperkt te houden, adviseert de Raad een kort, sober en eenvoudig ingroeitraject.

Ingroeitraject

1

Gedurende het ingroeitraject blijft de huidige, tijdelijke, declaratieregeling in stand, met de volgende aanpassing:

2

Vanuit onderlinge solidariteit en hun eigen belang dragen de gemeenten waarvan de declaratie gehonoreerd wordt, 1% tot 2% van hun vergoeding af voor de bekostiging van een kleinschalig Kenniscentrum CE, dat als taak krijgt om een normenkader OCE te ontwikkelen. Deze gemeentelijke dekking acht de Raad

voldoende.¹⁸

3

Het Rijk geeft aan de EODD de opdracht om kennis, expertise en zo nodig mankracht ter beschikking te stellen aan dit Kenniscentrum CE.

4

Na maximaal vier jaar kan overgegaan worden op de voorgestelde getrapte financiering met het sober vangnet. Gemeenten kunnen op eigen initiatief en kosten het Kenniscentrum CE voortzetten.

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Eindbeeld: vormgeving vangnet

Als concretisering van het vangnet staat de Raad het volgende voor ogen:

1

Een aanvraag voor het vangnet moet gepaard gaan van een besluit van de gemeenteraad dat de noodzaak van de kosten de uitkomst is van het hierboven genoemde normenkader. Hierin moet tevens duidelijk zijn gemaakt dat derden de kosten niet of niet geheel kunnen dragen. Voorts moeten de kosten een bepaald percentage van de algemene middelen overschrijden; de Raad voor de financiële verhoudingen denkt aan 0,5%.

2

Deze aanvraag wordt gedaan bij het ministerie van BZK, ten laste van het gemeentefonds. BZK toetst alleen of het raadsbesluit gebruik maakt van het normenkader en of de omvang van de kosten de drempel overschrijdt.

3

De vangnetuitkering bedraagt 70% van de kosten die boven de drempel uitgaan.

4

Kostenbeheersing is gewaarborgd door het in eerste instantie toepassen van het beginsel 'verstoorder betaalt' en in tweede instantie door de collectiviteit van gemeenten. Er mag immers verwacht worden dat gemeenten elkaar aanspreken als er excessief gedeclareerd wordt. Dit gaat immers ten laste van het gemeentefonds.

Op deze manier worden de volgende positieve effecten bereikt:

- een heldere en eenduidige belegging van verantwoordelijkheden en afweging van kosten en baten, in de geest van de oorspronkelijke bijdragebesluiten;
- ontwikkeling van kennis en bijgevolg een gezonde marktwerking;
- een eenvoudige, transparante en zo eerlijk mogelijke regeling;
- kostenbeheersing door zelfsturing;
- het Rijk als systeembewaker en niet als beoordelaar van gemeentelijke uitgaven.

¹⁸ Dit Kenniscentrum is zeer beperkt: maximaal 3 personen en een onderzoeksbudget van ongeveer 2 ton.

Bronnen

- *Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 1986*, Stb 1985, nr. 743
- *Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 1994*, Stb 1993, nr. 599
- *Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 1999*, Stb 1999, nr. 402
- *Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 2006*, Stb 2006, nr. 711
- Gemeente Arnhem, *Leidraad Omgaan met conventionele explosieven*, 2007
- Andersson Elffers Felix, *Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven WOII - alternatieven getoetst*, 2008
- CBS, Iv3-informatie Gemeenterekeningen
- EOD, overzicht meldingen 1971 – 2008 (Excelbestand)
- Ministerie van BZK, Circulaires Gemeentefonds
- Ministerie van BZK, Overzicht vergoedingen Bijdragebesluit, jaren 1998 t/m 2006 (Excelbestand, niet openbaar)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Omgevingswet*

Datum

26 juni 2015

Kenmerk

2015-0000363666

Gesprekken:

- Dhr. Nieuwland, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- Dhr. Oostra en dhr. Hol, Vereniging van Explosievenopsporing (VEO). Branchevereniging van gecertificeerde opsporingsbedrijven.
- Dhr. Oskam, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Dhr. Van der Heijden en dhr. Martens, Platform Blindgangers. Netwerk van gemeenten die vaak met de opsporing van CE te maken hebben.
- Dhr. Monsees, Explosievenopruimingsdienst Defensie (EOD).
- Dhr. Verhoeven, burgemeester Oudewater. Lid VNG-commissie Bestuur en Veiligheid.
- Mevr. Schuurmans, burgemeester Lingewaard.
- Dhr. Oostra, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Mevr. Wiers, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid