

Uitgangspunten voor een redelijk en proportioneel CE beleid

Inclusief een concept besluitvormingsstroomschema



Ira Helsloot
Gaby van Melick

Augustus 2016

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. OPZET UITGANGSPUNTEN EN CONCEPT BESLUITVORMINGSTROOMSCHEMA	5
3. BIJZONDERE SITUATIES.....	17

1. INLEIDING

De discussie tijdens een drietal bijeenkomsten van het Platform Blindgangers over een *toekomstig* normenkader over de omgang met de risico's van conventionele explosieven (CE) in de Nederlandse bodem inspireerde Crisislab om de inhoud samen te vatten in een aantal uitgangspunten voor een proportionele bestuurlijke omgang met CE. De doelstelling is om gemeenten alvast een denkkader te bieden dat hen *nu al* helpt te komen tot een proportionele omgang met CE.

Dit document is aan het Platform Blindgangers aangeboden en wordt via hen aangeboden ter bespreking aan de VNG commissies bestuur en veiligheid, en financiën, alsook aangeboden aan het ministerie van BZK in het kader van de huidige herbezinning van de Bommenregeling, en de besluitvorming over een te ontwikkelen normenkader en kenniscentrum.¹

Dit uitgangspuntendocument biedt eerst een viertal basisuitgangspunten voor de bestuurlijke omgang met CE risico's. Daarop volgt een meer gedetailleerde serie aan afwegingspunten die (publieke) bestuurders verdere handvatten bieden bij het maken van bestuurlijke beslissingen rondom deze thematiek. Daarmee bieden wij uitdrukkelijk geen keurslijf, maar een tool die beoogd te helpen om tot een gewogen afweging te komen. Dit uitgangspuntendocument hoeft en kan dus niet blind gevolgd worden.

Als inhoudelijke noot vooraf: wij onderkennen dat het voorliggende document op punten, zoals de operationele invulling en afbakening van de categorieën 'klein effect CE' en 'groot effect CE' en het concept 'toevalsvondst', verder kan worden uitgewerkt. Het vaststellen van wat al dan niet als een 'toevalsvondst' gezien wordt bijvoorbeeld, dient echter bij uitstek op bestuurlijk niveau te gebeuren, daar het gaat om wat maatschappelijk en politiek als een acceptabel risico gezien wordt.

Natuurlijk zijn verschillende gemeenten die historisch te maken hebben met een complexe CE problematiek al zo ver gevorderd in hun omgang met CE dat zij dit document (op punten) als vanzelfsprekend of nog ontoereikend voor hun detailvragen kunnen ervaren. Dit vermindert volgens ons echter niet het belang van het helder en eenduidig uiteenzetten van de fundamentele uitgangspunten en daaruit voortvloeiende consequenties, zodat deze als referentiekader voor alle betrokken duidelijk zijn en op deze basis samen verder gewerkt kan worden tot een adequate benadering die ook richting biedt ten aanzien van meer complexe casuïstiek.

Leeswijzer

De tekstkaders bieden verdieping of illustratieve voorbeelden en good practices, en daarmee context. De uitwisseling van dergelijke voorbeelden an sich is een good practice, daar zij handvatten biedt voor de afwegingen die bestuurders moeten maken. Vanuit deze optiek zou een aanbeveling zijn om (ten minste) een database met good practi-

¹ Conform de Meicirculaire Gemeentefonds 2016.

ces op te stellen. Het gaat hier bijvoorbeeld om voorbeelden van hoe (andere) gemeenten met CE risico's zijn omgegaan. Onze ervaringen rondom de bijeenkomsten hebben getoond dat er binnen verschillende gemeenten al veel kennis, maar ook documenten, protocollen, afwegingskaders voor risico categorisering enzovoorts bestaan die ter inspiratie kunnen dienen voor een adequate omgang met deze problematiek, alsook handvatten kunnen bieden voor de verdere uitwerking van de gevraagde afwegingen.

Woord van dank

Wij danken de leden van het Platform Blindgangers voor de inhoudelijke discussie waaraan wij mochten deelnemen en in het bijzonder Jos van der Heijden en Joost Martens voor hun commentaar op concepten van dit document.

2. OPZET UITGANGSPUNTEN EN CONCEPT BESLUITVORMINGSSTROOMSCHEMA

1. *Basis uitgangspunt omgang CE risico's*

1) *Redelijke, maatschappelijk verantwoorde en proportionele omgang/ beleid*

Redelijk betekent onder andere op basis van realistische inschattingen van risico's. Dit betekent onder andere dat de omgang met risico's op basis van het meest waarschijnlijke scenario vormgegeven wordt en niet op basis van worstcase scenario's.

Ook betekent dit dat erkend wordt dat risico's nooit tot nul te reduceren zijn, en er per definitie een 'restrisico' bestaat. Een restrisico dat voor CE in de afgelopen 70 jaar almaar kleiner is geworden daar iedere CE die uit de bodem wordt gehaald en vernietigd wordt of ongecontroleerd tot uitwerking komt het risico verder verkleint.²

Proportioneel betekent dat de kosten van het beleid in verhouding moeten staan tot de opbrengsten (de schade die met het beleid voorkomen kan worden). Het idee van proportionaliteit in de opsporing is niet nieuw, zo is dat al in eerdere besluiten genoemd.

2. *Algemene beleidsuitgangspunten*

2) *Passief beleid; "wat er ligt, ligt er goed"*

Er wordt niet uitgegaan van actieve opsporing (en eventueel ruiming) van CE die zich in de Nederlandse bodem bevinden. Hiermee wordt bedoeld dat er niet preventief naar CE in de (water)bodem wordt gezocht zonder dat er een concreet aanleiding bestaat aan te nemen dat er sprake is van een (verhoogd) CE risico, maar dat er pas gezocht wordt wanneer er (grondroerende) werkzaamheden plaatsvinden die tot een verhoogd risico op uitwerking leiden en er bovendien voldoende indicatie is om aan te nemen dat er CE aanwezig zijn. Kortom, in principe worden spontane vondsten en (daarmee) de risico's van spontane uitwerkingen zondermeer geaccepteerd.³ Dit betekent dat de zogenaamde 'toevalsvondsten'⁴ beschouwd worden als een geaccepteerd restrisico.

² Op dit moment bestaat zelfs maar beperkt inzicht hoeveel CE zich nog ongeveer in de bodem bevinden. Daarbij moet meteen opgemerkt worden dat de kans op aantreffen geen werkelijk zicht biedt op de kans op een ongecontroleerde uitwerking, oftewel de kans dat er slachtoffers vallen of materiele schade ontstaat.

³ Behalve bij (bouw en infrastructurele) projecten is dit doorgaans ook de praktijk in Nederland. Doorgaans wordt grond niet preventief afgezocht, maar worden CE geruimd wanneer zij spontaan aangetroffen worden. Zo komt de EOD soms regelmatig bij dezelfde agrariërs om gevonden explosieven te ruimen, waarbij eerdere vondsten geen aanleiding waren om het perceel geheel op te sporen.

⁴ Het gaat hierbij om incidentele vondsten. De afbakening van dit relatieve begrip dient op bestuurlijk niveau te gebeuren: bijvoorbeeld hoeveel CE moeten binnen een gebied van hoeveel hectare (in een periode van hoeveel jaar) gevonden te worden, om als niet incidentele vondst te worden gezien. Ter inspiratie kan bijvoorbeeld naar de gemeente Arnhem worden gekeken.

Bij een dergelijk beleid hoort dat ten aanzien van spontane vondsten een (uniform voor heel Nederland 'vast te stellen') protocol toevalsvondst geldt en ter kennisgeving wordt verspreid dat de vinder –burgers, uitvoerders van werkzaamheden etc.-inzicht biedt wat te doen bij een dergelijk vondst.

Illustratieve casus geaccepteerd (rest)risico

Het is niet ongekend om passief beleid te voeren: (ook) in België worden in sommige stukken landbouwgrond enorme hoeveelheden CE gevonden. Deze worden niet actief opgespoord. Belgische boeren verwijderen deze gewoon (nonchalant) uit hun velden en stapelen ze langs de kant van het veld/ de weg op, zodat ze door kunnen werken. Terwijl de "explosievenopruimingsdienst" met enige regelmaat langskomt om alle CE langs de kant van de weg op te halen.

Ook in Nederland worden er veel CE aangetroffen bij de landbewerking door agrariërs. In feite worden de meeste CE meldingen door boeren gedaan, blijkt uit ervaring van de EOD.

3) De primaire verantwoordelijkheid voor de ARBO-veiligheid ligt bij de werkgever en de werknemer,

dus ook ten aanzien van de omgang met CE risico's. Tenzij vanuit haar pet als *werkgever*, heeft de gemeente als bevoegd gezag (ten aanzien van o.a. de Openbare Orde en Veiligheid) géén verantwoordelijkheid in de borging van ARBO-veiligheid. De inspectie SZW is de relevante toezichthouder met betrekking tot de Arboveiligheid.

Opvallend is dat in de huidige praktijk de burgemeester wordt gevraagd te tekenen voor het projectplan dat de uitvoerder van opsporingswerkzaamheden indient, waarmee zij doorgaans ook de RI&E van de uitvoerder 'goedkeurt'. Deze praktijk kan niet gehandhaafd worden, daar deze de (ARBO)verantwoordelijkheid naar het bevoegd gezag verschuift. Het verdient de aanbeveling dat de wetgeving op dit punt wordt aangepast. Een voorlopige oplossing is de praktijk in enkele gemeenten dat de burgermeester bij ontvangst van een projectplan slechts voor 'gezien' tekent in plaats van 'akkoord'.

Verantwoordelijkheid voor CE risico's en ARBO-veiligheid.

ARBO wet- en regelgeving spreekt niet over opdrachtgevers maar over **werkgevers**. Aan de vanuit de ARBO voortvloeiende verplichtingen moet dus worden voldaan door die bedrijven die de feitelijke werkzaamheden uitvoeren, terwijl er feitelijk geen ketenverantwoordelijkheid is voor de **opdrachtgever** met betrekking tot de ARBO risico's.

Vanuit de ARBO-wet volgt de RI&E ten aanzien van mogelijke arbeidsrisico's als generieke verplichting voor alle werkgevers. Daarnaast bestaat meer specifieke ARBO-regelgeving (WSCS-OCE) voor OCE bedrijven.

De ARBO-wet kent bovendien een verplichting zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van derden. Dit betekent dat de uitvoerder van de werkzaamheden rekening moet houden met andere mensen in de nabijheid van waar de werkzaamheden worden verricht. Hiermee is de uitvoerder bij werkzaamheden als eerste aan zet in de borging van de openbare veiligheid, niet de gemeente.

Een enigszins vergelijkbaar mechanisme geldt zelfs ten aanzien van particulieren. Vanuit de aansprakelijkheid wetgeving dragen zij bij activiteiten, ongeacht of deze op het eigen terrein plaatsvinden of niet, namelijk een verantwoordelijkheid te voorkomen dat zij schade toebrengen aan de bezittingen of fysieke gesteldheid van anderen.

Tot slot is het op grond van de wet Wapens en Munitie particulieren en andere entiteiten niet toegestaan CE in hun bezit te hebben, tenzij daar een vrijstelling voor is afgegeven. Kortom, wanneer een CE wordt aangetroffen op/ in het eigen bezit moet hier actie op worden ondernomen.

Concluderend, bestaat er al een wettelijk kader dat bescherming biedt ten aanzien van mogelijke CE-risico's voor de openbare veiligheid, waarin de primaire verantwoordelijkheid niet bij de gemeente als bevoegd gezag ligt. Andere aan veiligheid gerelateerde wet- en regelgeving of beleid met betrekking tot de omgang met CE risico's vanuit openbare veiligheid perspectief is er niet.

4) Een rol⁵ voor bevoegd gezag bij CE ligt bij een bedreiging van de openbare veiligheid, vanwege CE op/in het eigen grondgebied.

Het zijn de activiteiten op/ in gemeentelijke⁶ grond in opdracht van het bevoegd gezag, zoals de aanleg van wegen en rioleringswerkzaamheden, waar de gemeente als bevoegd gezag een verantwoordelijkheid kent ten aanzien van de openbare veiligheid.

Verantwoordelijkheid bevoegd gezag t.a.v. openbare veiligheid

Dat het bevoegd gezag een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de Openbare Orde en Veiligheid betekent echter niet dat zij preventief dient op te treden tegen alle mogelijk risico's die de samenleving bedreigen, of dat dit wettelijk mogelijk is. Zo is het niet mogelijk derden -organisaties of particulieren- te dwingen nader onderzoek naar CE te verrichten of te voldoen aan eisen in de vergunningverlening t.a.v. onderzoek CE. De instrumenten die de burgemeester in handen heeft in het kader van openbare orde en veiligheid, kunnen alleen als er sprake is van klaarblijkelijk gevaar ingezet worden, niet bij vermoedens. Afdwingen tot het doen van onderzoek of ruimen van explosieven in specifieke gebieden kan dus niet op voorhand, maar alleen als er een concrete aanleiding is.

De risico's van CE kunnen onderling nogal verschillen, met name omdat het Netto Explosief Gewicht, en daarmee de ordegrootte van de *potentiële* effecten van verschillende CE nogal uiteenloopt. Vanuit het perspectief van de openbare veiligheid zijn het met name die risico's die maatschappij ontwrichtend werken die aandacht van het bevoegd gezag zouden moeten verdienen. Als zodanig kan het zinvol zijn CE risico's grofweg in twee categorieën te verdelen: die situatie waar het NEG en dus het potentiële effect groot is, en die waar het NEG en dus het potentiële effect klein

⁵ Een rol indiceert dat er een overweging moet worden gemaakt, niet dat het bevoegd gezag een verplichting/ verantwoordelijkheid tot (preventieve) actie heeft.

⁶ Feitelijk: grond van een overheidsorgaan.

is. Hierbij zijn het met name de grotere springladingen die een potentiële bedreiging voor de openbare veiligheid vormen, en waarop actie moet worden genomen.

Puntig gesteld, kunnen vanuit de openbare veiligheid:

- a. *klein effect*⁷ CE gezien worden als een *acceptabel restrisico*. Mede vanuit de praktijk dat zeer regelmatig klein effect CE worden gevonden, en deze daarmee al een (onbewust) geaccepteerd 'dagdagelijks' risico vormen.
- b. *alleen potentieel groter effect*⁸ CE *verondersteld worden een bedreiging te vormen voor de OOV*, of beter gesteld een dermate bedreiging dat de risico's niet per definitie als maatschappelijk geaccepteerd restrisico kunnen worden gezien, maar verdere actie overwogen moet worden.

5) *Transparantie risico's, (risico)communicatie belangrijk!*

Richting de burgers wordt actief en transparant gecommuniceerd over de risico's die er zijn, en hoe burgers daar mee om moeten gaan. Hierbij hoort het communiceren van een protocol "Wat doe ik als ik een CE vind" (protocol toevalsvondst). Dit geldt andermaal zo sterk in gebieden waar vaak CE gevonden worden, of waar anderszins bekend is dat er sprake is van een verhoogd risico op het aantreffen van CE.

Concluderend, betekenen bovenstaande uitgangspunten dat er in principe passief beleid wordt gevoerd door het bevoegd gezag: CE worden niet actief opgespoord maar 'slechts' geruimd als zij gevonden worden. Een reden tot (eventuele her)overweging van het passief beleid door het bevoegd gezag ontstaat als er aanleiding is om een *verhoogd* risico (ten aanzien van het 'risico in de rest van Nederland' dat boven als restrisico is geaccepteerd) te verwachten. Of preciezer gesteld als er zowel indicaties zijn dat er mogelijk CE aanwezig zijn, alsook sprake is van factoren die leiden tot een verhoogde kans op een ongecontroleerde uitwerking van een 'groot effect CE',⁹ te weten:

- Grondroerende werkzaamheden (Anders van aard/ impact dan sinds 1945 uitgevoerd)
- Trillingen
-¹⁰

Op basis van de wettelijke realiteit blijkt dat deze overweging in principe slechts een bestuurlijke is wanneer er in opdracht van het bevoegd gezag risico verhogende activiteiten op/ in gemeentelijke¹¹ grond worden uitgevoerd, zoals de aanleg van wegen of rioleringswerkzaamheden. In situaties waar het bevoegd gezag niet de werkgever

⁷ Om de invulling van deze term nader te kunnen bepalen, moet een omslagpunt vastgesteld worden met betrekking tot welke hoeveelheid Netto Explosief Gewicht (NEG) als klein effect welke als groot effect kan worden gezien. Een dergelijk omslagpunt helpt bij het inschalen van verschillende typen CE.

⁸ Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een vliegtuigbom.

⁹ 'Slechts' bij groot effect CE, vanuit het gegeven dat met name daar een potentieel maatschappij ontwrichtend effect kan ontstaan, waarop het bevoegd gezag kan willen acteren.

¹⁰ Elementen uit bijvoorbeeld de nota 'Omgaan met Conventionele Explosieven uit de Tweede Wereldoorlog' van de gemeente Vlissingen kunnen gebruikt worden ter context en inspiratie voor verdere uitwerking van deze factoren.

¹¹ Feitelijk grond van een overheidsorgaan.

en/of grondeigenaar is, ligt de eerste aanzet voor de borging van de openbare veiligheid bij de uitvoerder van de werkzaamheden, en niet bij de gemeente als bevoegd gezag.

3. Concept besluitvormingsstroomschema

Onderstaand een opzet voor een besluitvormingsstroomschema gebaseerd op de eerder benoemde uitgangspunten, dat helpt bij de overweging of al dan niet besloten moet worden daadwerkelijk af te stappen van het passieve beleid. Leidend is of er al dan niet sprake is van een daadwerkelijk verhoogd risico c.q. verhoogde kans. De "gevolgen" geven de beslissingen/ redematies weer die logisch volgen uit de eerder benoemde uitgangspunten.

Keuzemoment 1: is nader onderzoek of actie nodig?

In dit eerste keuzemoment wordt op basis van de parate kennis en de voorgenomen activiteiten afgewogen of nader onderzoek of actie nodig is. Centraal staat de vraag of er concrete indicaties zijn dat er werkelijk sprake is van een mogelijk verhoogd risico.

Overweging 1: Zijn er indicaties dat er structureel¹² - meer dan elders in Nederland - CE aanwezig zijn in de gemeente (of het betreffende projectgebied), op basis van een overzicht van alle MORA's,¹³ een bodembelastingkaart, eerder uitgevoerde historische vooronderzoeken en/of kennis van het oorlogsverleden van de gemeente (of projectgebied)?

Good practice: CE bodembelastingkaart als weegfactor

Een gemeente brede bodembelastingkaart kan het bevoegd gezag een structureel handvat bieden bij het besluiten of ten aanzien van specifieke werkzaamheden gefundeerd gesteld kan worden dat er *geen* reden is af te stappen van het passieve beleid, of dat er toch reden is te besluiten tot nader onderzoek of risicoanalyse.

Vooraf voor het bevoegd gezag van gemeenten waar (op basis van het verleden/ MORA's blijkt dat) regelmatig groot effect CE worden aangetroffen kan een bodembelastingkaart een zinvolle investering zijn.

Indien nee, kan zonder verdere afweging redelijkerwijs besloten worden het passieve beleid te handhaven.

Gevolg: *Indien er op basis van de MORA's blijkt dat er geen of 'slechts' incidenteel' CE zijn gevonden in de gemeente/ het relevante gebied, en/of dat het op basis van overige parate kennis ook niet waarschijnlijk wordt geacht, is er geen reden om aan te nemen dat er sprake is van een (verhoogd) risico.*

¹² Incidentele vondsten zijn onvoldoende reden om te stellen dat er sprake is van een serieuze kans op de aanwezigheid van CE in de bodem. In termen van statistiek blijft er sprake van een **verwaarloosbare kans**. Daarmee zijn incidentele vondsten onvoldoende reden om af te stappen van passief beleid. De exacte afbakening wanneer er geen sprake meer is van een incidentele vondst dient nader te worden bepaald.

¹³ MORA staat voor Munitie Opruiming Rapport Afdoening. Dit zijn de ruimrapporten die de EOD opmaakt wanneer zij CE ruimen. De ruimrapporten geven o.a. waar CE zijn geruimd, hoeveel CE en welk type CE. Deze rapporten zijn beschikbaar via de EOD, maar zijn vooralsnog niet gedigitaliseerd.

***Gevolg:** Indien er op basis van de MORA's blijkt dat er slechts 'klein effect' CE zijn gevonden in de gemeente/ het relevante gebied en/of het op basis van de overige parate kennis onwaarschijnlijk wordt geacht dat zich er 'groot effect' CE bevinden, is er 'slechts' sprake is van een verhoogd risico in termen van de ARBO-veiligheid.*

Indien ja, overweging 2, omdat zelfs als er eerder CE aangetroffen zijn, er situaties kunnen worden gedefinieerd waarbinnen het risico van een ongecontroleerde uitwerking zonder verder onderzoek aanvaardbaar wordt geacht. Hiertoe worden de werkzaamheden die eerder zijn uitgevoerd en nu gepland staan in relatie tot de conditie van de grond (eerder beroerd of niet), alsook het effect gezien de locatie als extra weegfactoren meegenomen.

Een uitzondering zijn die situaties waar parate kennis met een hoge mate van waarschijnlijkheid of zelfs met zekerheid duidt op de aanwezigheid van (groot effect) CE, en waar nader onderzoek geen houvast biedt (zie tekstkader). In deze situaties kan het meer proportioneel zijn om direct over te gaan tot risicoanalyse (zie keuzemoment 3).

Vooronderzoek

Zeker ten aanzien van bijvoorbeeld strategische en dus zwaar gebombardeerde doelen, zoals Schiphol is bekend dat er zich veel 'groot effect' CE bevinden. Deze conclusie kan redelijkerwijs worden getrokken zonder uitgebreid vooronderzoek op basis van onder andere luchtfoto's. Sterker nog blijkt dat luchtfoto's, zoals typisch opgevraagd worden bij vooronderzoek, in zulke situaties vaak verder weinig houvast of meerwaarde bieden binnen de risicoanalyse en de besluitvorming rondom de benodigde beheersmaatregelen. Kort gesteld, in dergelijke casus bieden zij verder geen inzicht in bijvoorbeeld 'de mate van' verdachtheid van het gebied of de aantallen te verwachten CE. Als zodanig kan een proportionele handelwijze zijn deze activiteit over te slaan en direct in een eenvoudige risicoanalyse besluiten over te gaan tot detectie, waarna in een uitgebreidere risico-analyse op basis van concrete inzichten uit de detectie kan worden besloten hoe (proportioneel) verder om te gaan met de (eventueel) aanwezige CE.

Vice versa vallen ook niet alle risico's via vooronderzoek te achterhalen of in beeld te brengen.

Overweging 2: Is er sprake van naoorlogs geroerde grond (tot op de diepte van de werkzaamheden, c.q. invloed daarvan)?

Indien ja, passief beleid.

***Gevolg:** Indien er sprake is van naoorlogs geroerde grond is er (tot op de diepte van de werkzaamheden c.q. invloed daarvan) geen reden om aan te nemen dat er sprake is van een verhoogd risico. Anders gesteld, het wordt zondermeer geaccepteerd dat werkzaamheden a la eerder uitgevoerde werkzaamheden worden uitgevoerd zonder verdere afwegingen over eventuele beheersmaatregelen, zolang deze in dezelfde grondlaag (diepte) worden uitgevoerd.*

Voorbeeld verdere uitwerking: *In gebieden met bebouwing of waar het land bewerkt wordt, wordt ploegschaardiepte en/of diepte riolering beschouwd als een niet verhoogd risico.*

Indien nee (of onbekend)> verdere afweging op basis van nader onderzoek.

Een aantal extra weegfactoren m.b.t. het effect kunnen eventueel worden meegenomen:

- Bebouwde kom of niet?
- Aanwezigheid vitale infrastructuur of niet c.q. bedreiging wezenlijke (sociaal-) economische belangen?

Gevolg: *Indien er geen sprake is van bebouwde kom, vitale infrastructuur of wezenlijke (sociaal-) economische belangen, kan de mogelijke aanwezigheid van een CE als een acceptabel restrisico worden beschouwd, zolang het gebruik niet wijzigt. Dan geldt passief beleid.*

Geaccepteerde restrisico's

Op basis van relatief beperkte kansen of effecten kunnen een aantal factoren per definitie worden gezien als *geaccepteerde restrisico's* (dat wil dus niet zeggen dat er per definitie geen risico's meer zijn):

- Naoorlogs geroerde grond;
- Ploegschaardiepte;
- Klein effect
- Niet bebouwde kom noch vitale infrastructuur noch wezenlijke (sociaal-) economische belangen.

Besluit:

- Handhaven passief beleid.
- Verdieping nodig en/of wenselijk. Dit betekent dat wordt overgegaan tot nader onderzoek (zie keuzemoment 2).
- Parate kennis geeft voldoende aanleiding om direct over te gaan tot risicoanalyse (zie keuzemoment 3), zonder daarbij nader onderzoek uit te voeren.

Keuzemoment 2: Moet worden overgegaan tot risicoanalyse?

In die situaties waar sprake is van een potentieel verhoogd risico (voor de openbare veiligheid; op groot effect CE dus), omdat werkzaamheden worden uitgevoerd, en bovengenoemde weegfactoren onvoldoende houvast geven om te kunnen besluiten het passieve beleid redelijkerwijs te handhaven, kan worden besloten tot nader onderzoek om de risico's voor zover mogelijk in beeld te krijgen op basis waarvan besloten kan worden of het passieve beleid alsnog gehandhaafd kan worden of nadere actie gewenst is.

Een belangrijke noot is dat met nader onderzoek niet noodzakelijkwijs het formele vooronderzoek, zoals in de huidige praktijk gebruikelijk is, wordt bedoeld. Soms zijn er alternatieven. Zo kan er gebruik worden gemaakt van bestaande kennis. Er kan bijvoorbeeld navraag worden gedaan bij een (lokale) historische kring, die inzichtelijk kan maken of en welke oorlogshandelingen in een gebied hebben plaatsgevonden, en dus of er redelijkerwijs indicaties zijn dat er zich (structureel) CE bevinden en grofweg welke dan.

Nader onderzoek / vooronderzoek

Om daadwerkelijk geschikt te zijn als basis voor een gewogen beslissing over hoe om te gaan met CE, is het van belang dat in nader- / vooronderzoek twee factoren duidelijk naar voren komen bij de beschrijving van de uitkomsten:

- Verdacht of niet (bij voorkeur in gradaties, waarmee niet alleen aangegeven wordt dat er indicaties zijn dat er CE aanwezig zijn, maar genuanceerd wordt wat de grootte van de kans is)?
- Verdacht waarvan: klein of groot effect CE?

Verder moet ook in vooronderzoek redelijkheid centraal staan: er wordt niet gewerkt op basis van worstcase scenario's. Onzekerheid – dat bijvoorbeeld niet met zekerheid het Netto Explosief Gewicht (NEG) kan worden bepaald, of dat niet kan worden uitgesloten dat ergens een CE ligt - is op zichzelf bijvoorbeeld geen reden om altijd van het hoogste mogelijke NEG uit te gaan of een gebied als verdacht aan te merken. Bij onzekerheid moet van het meest waarschijnlijke scenario worden uit gegaan.

Bijvoorbeeld: loopgraven zijn niet verdacht, tenzij zij daadwerkelijk aantoonbaar als zodanig in gebruik geweest. Of, wanneer onderzoek uitwijst dat er mogelijk nog 1 vliegtuigbom kan worden aangetroffen, omdat er maar 9 van de 10 vliegtuigbommen die zijn afgeworpen zijn te herleiden, wordt er altijd uitgegaan van het scenario dat nu net deze bom uitgerust is met een chemisch lange vertragingontsteker, als verder bekend is dat maar 1 van deze bommen uitgerust was met een dergelijk ontsteker. Aangezien die kans maar 1 op 10 is, is dit niet het meest waarschijnlijke scenario.

Naar aanleiding van het nader onderzoek ontstaat een tweede keuzemoment:

Ofwel, er is geen indicatie dat zich er mogelijk CE in het projectgebied bevinden. Er is dus geen sprake van een (verhoogd) risico, waarmee er geen reden is af te wijken van het passieve beleid.

Ofwel, er zijn wel indicaties dat er sprake *kan* zijn van een verhoogd risico. Als gevolg kan niet zondermeer besloten worden het passieve beleid te handhaven. Tenminste

niet wanneer een gebied verdacht is met betrekking tot 'groot effect' CE. Wanneer een projectgebied 'slechts' verdacht is met betrekking tot 'klein effect' CE kan vanuit het openbare veiligheidsperspectief nog steeds gesteld worden dat het passieve beleid eenvoudigweg gehandhaafd kan worden. In deze context is adequate en transparante risicocommunicatie echter extra belangrijk.

Gevolg: Slechts wanneer uit nader onderzoek blijkt dat een gebied verdacht is m.b.t. groot effect CE, bestaat er vanuit de openbare veiligheid noodzaak tot verdere risicoanalyse.

Besluit:

- Passief beleid handhaven, want nader onderzoek wijst uit dat er geen risico-indicaties zijn,
- Of, omdat de risico's onder het geaccepteerde restrisico vallen (i.e. klein effect c.q. NEG)
- Noodzaak tot risicoanalyse, want er zijn indicaties dat er risico's zijn.

Keuzemoment 3: Zijn beheersmaatregelen zowel nodig als proportioneel, en zo ja welke?

Dit keuzemoment ontstaat wanneer er werkelijk indicaties zijn dat er sprake is van een verhoogd risico, bijvoorbeeld omdat vooronderzoek een gebied als verdacht heeft aangemerkt. De afweging is daarmee hoe om te gaan met deze (verhoogde) risico's.

Het eerste uitgangspunt van dit kader is dat de omgang met risico's redelijk en proportioneel moet zijn. Een risicoanalyse voor het toekomstig gebruik van het verdacht gebied is een belangrijk instrument bij een (proportionele) afweging, daar het risico's in context zet en afweegt tegen de mogelijke beheersmaatregelen. Daarmee blijft een risicoanalyse tegelijkertijd slechts een instrument. Het uiteindelijke besluit hoe met het risico wordt omgegaan – of, en welke actie ondernomen wordt - blijft altijd een (bestuurlijke) afweging. Zelfs bij grote risico's kan het nog altijd zo zijn dat de kosten van de mogelijke beheersmaatregelen niet in verhouding staan tot de (maximaal) te behalen baten. Het blijft dus zelfs na een risicoanalyse mogelijk de bestaande risico's te accepteren als restrisico!

Gevolg: Beheersmaatregelen worden slechts ondernomen worden wanneer de (potentiele) baten in verhouding staan tot de kosten van de maatregel(en). Anders geldt het risico als een maatschappelijk acceptabel restrisico.

Ten aanzien van de risicoanalyse zelf betekent het streven naar redelijkheid en proportionaliteit onder andere dat wanneer risico's worden ingeschat er uit wordt gegaan van het meest waarschijnlijke scenario in plaats van van worst-case scenario's (zoals nu vaak gebruikelijk is).

Risico's kunnen bovendien alleen in relatie tot de geplande werkzaamheden worden gedefinieerd; niet alle werkzaamheden leiden tot een verhoogde kans op uitwerking van een CE. Die kans (zeker met betrekking tot groot effect CE) is groter wanneer er bijvoorbeeld gebaggerd of geheid wordt. Kortom, een belangrijke factor is de relatie tussen de risico's op aanwezigheid en uitwerking van CE in een verdacht gebied en het toekomstig gebruik c.q. de toekomstige functie van dat gebied.

Stap 1: Inventarisatie en evaluatie van de risico's

Nader onderzoek, en met name het vooronderzoek kan een belangrijke bron van gegevens vormen voor een inventarisatie en evaluatie van de risico's. Er kan echter behoefte zijn om te trachten de daadwerkelijke risico's (nog) beter in beeld te krijgen. Daarom kan een eerste overweging, of een onderdeel daarvan, bij een dergelijke risicoanalyse zijn; of het nodig is over te gaan tot detectie¹⁴ als tussenstap. Bijvoorbeeld in casus, zoals het eerdergenoemde Schiphol, waar vooronderzoek geen uitkomst biedt kan een dergelijke stap als gewenst worden ervaren.

Potentiële tussenstap: Detectie

Detectie leidt tot twee mogelijk uitkomsten:

¹⁴ Het gaat expliciet over detectie, niet het geheel van detecteren, laagsgewijs ontgraven, veiligstellen enz.

Ofwel, op grond van de opsporingsactiviteiten kan de grond alsnog worden vrijgegeven.

Ofwel, er ontstaat een overzicht met “hits”, en er is een nadere afweging nodig. In dit geval bieden de resultaten houvast bij de verdere risicoanalyse en afweging van verdere beheersmaatregelen. Een “hit” bij een detectie betekent namelijk niet per definitie dat benadering de enige mogelijke vervolgstap is; er zijn ook mitigerende maatregelen mogelijk zonder dat absoluut zeker hoeft te zijn dat er een CE aanwezig is.¹⁵ Er kan bijvoorbeeld gekozen worden direct op en rondom de locatie van het vermoedelijke CE een plantsoen aan te leggen, zodat er tijdens de verder geplande werkzaamheden geen verhoogd risico op uitwerking bestaat, en het beperkte risico op spontane uitwerking¹⁶ dat na de werkzaamheden overblijft vergelijkbaar is met het maatschappelijk geaccepteerde restrisico dat in de rest van Nederland bestaat.

Een belangrijke kanttekening is dat een “hit” tijdens een detectie niet per definitie betekent dat er zich daadwerkelijk een CE bevindt, slechts benadering wijst dit uit. Omgekeerd betekent het door het opsporingsbedrijf vrijgeven van de grond niet zondermeer dat er zich geen CE in bevinden, hoewel deze kans beoogd natuurlijk sterk afneemt. Dit betekent dat goed overwogen moet worden of opsporingsactiviteiten proportioneel zijn.

Hoewel zojuist als een potentieel onderdeel van het in kaart brengen van de risico's binnen een locatie specifieke risicoanalyse is besproken, kan detectie ook worden ingezet als beheersmaatregel. De resultaten van detectie activiteiten kunnen namelijk gebruikt worden om bepaalde werkzaamheden, zoals sonderingen of het plaatsen van schroefpalen, veilig uit te voeren.

Stap 2: Inventarisatie en analyse beheersmaatregelen:

Naast de inventarisatie en analyse van de risico's is een tweede belangrijk onderdeel van een risicoanalyse een inventarisatie en analyse van de mogelijke beheersmaatregelen. Er zijn doorgaans verschillende beheersmaatregelen mogelijk, sommige trachten de risicobron volledig weg te nemen (ruiming CE), terwijl anderen proberen de kans op optreden c.q. ongecontroleerde detonatie (het plaatsen van boorpalen in plaats van heipalen, of het veranderen van de bestemming van het gebied) en/of juist het effect proberen te beperken (inkapselen CE).

Kortom, is de boodschap dat opsporing en ruiming als *mogelijke* beheersmaatregelen moeten worden gezien, binnen een breder scala van andere maatregelen. De meerwaarde van verschillende activiteiten als detectie kan afhankelijk zijn van de gekozen beheersmaatregel.

¹⁵ Ook het benaderen, veiligstellen en eventueel ruimen van CE zijn niet zonder gevaren, zeker aangezien juist het uitoefenen van externe invloed, zoals het beroeren van een CE tot verhoogd risico op ongecontroleerde uitwerking leidt. Om deze verhoogde risico's zoveel mogelijk te beperken zijn uiteraard wel allereerste afspraken gemaakt en werkprotocollen opgesteld.

¹⁶ Een analyse van CE casuïstiek door Crisislab toont dat de kans op een werkelijke spontane explosie in Nederland beperkt is, zeker nu ruim 65 jaar na de WOI.

Mogelijke beheersmaatregelen

Ruiming van CE is 'slechts' één van de mogelijke beheersmaatregelen, en wel de meest 'extreme'. Als alternatief zijn er ook (creatieve) kosten-efficiënte oplossingen mogelijk, zoals het ophogen van een gebied en zo een bufferzone creëren, of het uitvoeren van werkzaamheden met beveiligd materieel. Ook is het mogelijk eenvoudigweg de bestemming van een specifiek, verdacht gebied te veranderen naar bijvoorbeeld 'park', of het heien of afstand of bij wijze van "omploegen van een stuk land waar een weg of een groenvoorziening aangelegd gaat worden met een zware ploeg". Eventuele schade aan materieel, als een ploeg, is nl relatief 'goedkoop', zeker als op deze wijze werkzaamheden eenvoudigweg ongehinderd plaats kunnen vinden terwijl bij een eventuele ongecontroleerde uitwerking van een CE de kans op slachtoffers zeer beperkt blijft.

Daarnaast blijft het immer mogelijk af te zien van eventuele beheersmaatregelen. Een redelijke en proportionele omgang met een risico vraagt ook om een scherpe blik ten aanzien van de mogelijke beheersmaatregelen en de kosteneffectiviteit en wenselijkheid daarvan.

Na (1) inventarisatie van de mogelijke beheersmaatregelen, is dan ook (2) een analyse van deze maatregelen nodig. Een belangrijk onderdeel is de maatschappelijke kosten-batenanalyse van deze beheersmaatregelen: wat kosten ze en wat leveren ze maximaal/ potentieel/ redelijkerwijs op? Hierbij is aandacht voor kosten en baten uitdrukkelijk gerelateerd aan het herstel van schade, maar ook verzekeringen voor eventuele schade.

Op basis van de resultaten van de analyse moet vervolgens een (bestuurlijke) afweging worden gemaakt: is het mogelijk en wenselijk/ proportioneel beheersmaatregelen te ondernemen. Zo ja, welke dan en tot welke wordt besloten?

Noot: Bij afweging van kosten-baten moet ten aanzien van eventuele beheersmaatregelen, zoals benadering en ruiming, gerealiseerd worden dat ook deze niet zonder hun eigen kosten en risico's zijn. Zo kan ook juist het benaderen (en/of demonteren) van CE het risico op een ongecontroleerde explosie verhogen. Anderzijds brengen OCE activiteiten hun eigen kosten met zich mee. Naast de directe kosten zijn dat ook de indirecte kosten gerelateerd aan bijvoorbeeld de evacuatie van een buurt incl. alle bedrijven en het stilleggen van werkzaamheden. Kosten die vaak niet meegenomen worden in een afweging, maar wel kunnen oplopen.

Besluit:

- Geen beheersmaatregelen (i.e. deze zijn nl disproportioneel)
- Beheersmaatregelen, te weten X.

3. BIJZONDERE SITUATIES

Er kan sprake zijn van bijzondere situaties waarin men wil afwijken van bovenstaand besluitvormingsstroomschema, of waarin dit stroomschema vooralsnog onvoldoende houvast biedt.

Desalniettemin kunnen de benoemde uitgangspunten, het uitgezette denkkader en de aangehaalde (mogelijk) enig houvast bieden. Zo helpen een risicoanalyse en een maatschappelijke kosten-batenanalyse ook bij een specifieke situatie af te wegen welke aanpak redelijk en proportioneel is.

Een voorbeeld is wanneer na afweging passief beleid gevoerd wordt in een projectgebied en toch een CE wordt gevonden. Een centrale vraag is dan of alle werkzaamheden per definitie stil moeten worden gelegd, ongeacht de kosten?

- In de lijn van redelijke en proportionele actie moet dit per specifieke situatie worden afgewogen op basis van een kosten-batenanalyse. Hierin moeten de potentiële baten (voorkomen schade) worden afgewogen tegen de kosten van de mogelijke beheersmaatregelen.

Illustratieve casus

Bij werkzaamheden in een stadscentrum wordt een CE gevonden. Er is onvoldoende plaats om een terperconstructie te plaatsen. Het bouwen van een alternatieve afscherming, die bescherming biedt bij een ongecontroleerde ontploffing (tijdens de ruiming) kost ca. 1 miljoen en duurt 4 weken. De burgemeester besluit de CE zo te laten ruimen, met het oog op de kosten en tijdsduur van de bouw van een eventuele afscherming, en zeker om de CE zo snel mogelijk van deze risicolocatie (veel toeristen, zeker gezien de aanstaande vrije dagen) te verwijderen.