

## Wie is verantwoordelijk?

*Een verkenning van de gemeentelijke taken en bevoegdheden  
rond de omgang met Ontploffbare Oorlogsresten*



I. Helsloot  
M. Helsloot

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Kenniscentrum Ontploffbare Oorlogsresten (Kenniscentrum OO). Opdrachtgever voor het Kenniscentrum Ontploffbare Oorlogsresten is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Auteurs*

prof. dr. Ira Helsloot  
Marijn Helsloot MSc

Oktober 2022

Crisislab  
Dashorsterweg 1  
3927 CN Renswoude  
[www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl)

# Inhoudsopgave

---

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding en doelstelling	5
1.2	Onderzoeksopzet	5
1.3	Leeswijzer	6
<b>2.</b>	<b>Definities en afbakening</b>	<b>7</b>
2.1	Taken en bevoegdheden in plaats van verantwoordelijkheden	7
2.2	Processtappen	8
2.3	Gemeentelijke rollen en actoren	10
2.4	Relevante wet- en regelgeving	12
2.5	Supermatrix	14
<b>3.</b>	<b>Processtap 1: Nul-situatie</b>	<b>17</b>
3.1	Gemeente als opdrachtgever	17
3.2	Gemeente als werkgever	17
3.3	Gemeente als bevoegd gezag	20
3.4	Reflectie	24
<b>4.</b>	<b>Processtap 2: Inventarisatie OO-risico</b>	<b>26</b>
4.1	De gemeente als opdrachtgever	26
4.2	De gemeente als werkgever	28
4.3	De gemeente als bevoegd gezag	30
4.4	Reflectie	31
<b>5.</b>	<b>Processtap 3: Treffen beheersmaatregelen OO</b>	<b>34</b>
5.1	De gemeente als opdrachtgever	34
5.2	De gemeente als werkgever	36
5.3	De gemeente als bevoegd gezag	37
5.4	Reflectie	38
<b>6.</b>	<b>Processtap 4: OO geconstateerd</b>	<b>41</b>
6.1	De gemeente als opdrachtgever of werkgever	41
6.2	De gemeente als bevoegd gezag	43
6.3	Reflectie	46
<b>7.</b>	<b>Processtap 5: Administratieve afhandeling</b>	<b>50</b>
7.1	De gemeente als opdrachtgever of werkgever	50
7.2	De gemeente als bevoegd gezag	51
7.3	Reflectie	53

<b>8.</b>	<b>Het geheel overziend</b>	<b>55</b>
8.1	Aanleiding en aanpak	55
8.2	Gemeentelijke taken	56
8.3	Gemeentelijke bevoegdheden	57
8.4	Witte vlekken	58
 <b>Bijlage 1. Verkenning Platform Blindgangers</b>		<b>62</b>
B1.1	Processtappen	62
B1.2	Actoren	63
B1.3	Wetten en regelgevingen	64

# 1. Inleiding

---

*In het eerste hoofdstuk wordt de aanleiding en opzet van het onderzoek beschreven.*

## 1.1 Aanleiding en doelstelling

Enkele jaren geleden is door Platform Blindgangers een eerste aanzet gedaan om de 'rollen en verantwoordelijkheden' rondom de (preventieve) omgang met ontplofbare oorlogsresten (OO) op papier te zetten. Het was een poging om in kaart te brengen welke processtappen er zijn als het gaat om de omgang met OO en welke verantwoordelijkheden daarbij horen.

Tijdens deze eerste aanzet werden er diverse onduidelijkheden en knelpunten gesignaleerd. Een daarvan is de onduidelijkheid over de precieze verantwoordelijkheid van gemeenten in het beheersen van het risico van OO. Die eerste aanzet liet zien dat de gemeente 'in theorie' (bijna) overal medeverantwoordelijk voor is. Immers, op basis van de Gemeentewet (artikelen 175 en 176) heeft de burgemeester de bevoegdheid om maatregelen te nemen om de openbare veiligheid te waarborgen. Dat kan natuurlijk met nadruk niet betekenen dat de burgemeester de wettelijke verantwoordelijkheid zou hebben om alle ongevallen te voorkomen. Voor gemeenten is het daarom bijvoorbeeld de vraag wanneer de gemeente die bevoegdheid moet of kan inzetten en, indien dit het geval is, wat de gemeente dan precies moet doen.

Het Kenniscentrum Ontplofbare Oorlogsresten helpt gemeenten bij vragen over de omgang met OO. De vraag die daarom door het kenniscentrum aan Crisislab is gesteld, is:

*Beschrijf de gemeentelijke verantwoordelijkheden in de omgang met OO inclusief hun vindplaats en eventuele onduidelijkheden over de invulling ervan (de zogenaamde witte vlekken).*

## 1.2 Onderzoeksopzet

Allereerst is in kaart gebracht welke *processtappen* er zinvol te onderscheiden zijn in de omgang met OO. Voor het in kaart brengen van het OO-verdacht gebied is hiervoor al een voorzet gedaan door Platform Blindgangers (zie bijlage 1). De praktisch bruikbare processtappen voor de algemene omgang met OO (denk aan de mogelijkheid op aantreffen van spontane vondsten, al dan niet door particuliere detectie) zijn in dit onderzoek verder in kaart gebracht.

Nadat de processtappen in kaart zijn gebracht, is uitgezocht verantwoordelijkheden de gemeente in deze stappen heeft. Een eerste aanzet is ook op dit punt gedaan door Platform Blindgangers. Een diepere analyse was echter noodzakelijk waarin onderscheid is gemaakt tussen een wettelijke taak en een wettelijke bevoegdheid van

de gemeente versus die van andere actoren. Immers ook andere actoren hebben eigen taken en bevoegdheden in de omgang met OO zoals de initiatiefnemer, het opsporingsbedrijf en de EODD. Niet elke OO-aap ligt daarmee op de schouders van de gemeente.

De uitkomst van deze analyse is beschreven in een *supermatrix* waarin de verantwoordelijkheden, wetten en regelgevingen, rollen van de gemeente én processtappen staan opgenomen. In deze supermatrix die de primaire opbrengst is van dit onderzoek staat dus vermeld wat de rol van de gemeente is en op welke wet- of regelgeving dit gebaseerd is. De supermatrix is separaat opgesteld en te vinden op de website van het Kenniscentrum OO.<sup>1</sup>

De laatste stap die is gezet in dit onderzoek is het beschrijven van de ‘witte vlekken’. De wet- en regelgeving geeft veelal beleidsvrijheid in de concrete invulling van een wettelijke verantwoordelijkheid. Dit kan door gemeenten als een onduidelijkheid worden ervaren waardoor ze twifelen over hoe om te gaan met OO. We spreken dan over (gepercipieerde) ‘witte vlekken’ in de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten. In deze rapportage zullen we aangeven waar zulke beleidsvrijheid bestaat. Het is aan het Kenniscentrum OO om te beoordelen welke witte vlekken verder onderzocht moeten worden om gemeenten te helpen met concrete instrumenten.

### 1.3 Leeswijzer

Het voorliggende rapport beschrijft de hoofdlijnen van de opbrengst van het onderzoek en verantwoord de gekozen methodiek.

In hoofdstuk 2 worden alle gebruikte termen geïntroduceerd. Zo wordt expliciet gedefinieerd wat onder taken en bevoegdheden wordt verstaan. Daarnaast worden de relevante wet- en regelgeving, processtappen en rollen van de gemeente geïntroduceerd.

In hoofdstuk 3 tot en met 7 zijn allemaal gewijd aan de taken en bevoegdheden van gemeenten in een van de vijf onderscheiden procestappen.

In hoofdstuk 8 wordt een samenvatting gegeven.

---

<sup>1</sup> Zie <https://kenniscentrum-oo.nl> voor de website van het Kenniscentrum OO.

## 2. Definities en afbakening

---

*In het tweede hoofdstuk worden alle gebruikte termen geïntroduceerd. Zo wordt expliciet gedefinieerd wat onder taken en bevoegdheden wordt verstaan. Daarnaast worden de relevante wet- en regelgeving, processtappen en rollen van de gemeente geïntroduceerd.*

### 2.1 Taken en bevoegdheden in plaats van verantwoordelijkheden

Als eerste merken we op dat we in de inleiding ‘losjes’ gesproken hebben over ‘verantwoordelijkheid’. Dit is echter een slecht gedefinieerd begrip. Het verdient de voorkeur om consequent te spreken over ‘taak’ en ‘bevoegdheid’. Hiervoor maken wij gebruik van de volgende begrippen:

**Taak:** een wettelijke verplichting voor een actor om invulling te geven aan een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht.

**Bevoegdheid:** een wettelijke mogelijkheid voor een actor om een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht uit te voeren of op te leggen of te verbieden.

In het algemeen vergt een taak een bevoegdheid om de taak te kunnen uitvoeren als de medewerking van anderen noodzakelijk is. Een bevoegdheid zonder beschreven taak geeft beleidsvrijheid om de bevoegdheid wel of niet in te zetten.

#### **Enkele voorbeelden ter illustratie**

Een voorbeeld uit de **Gemeentewet** (artikel 172, lid 1 en lid 2) van een taak en een bijpassende bevoegdheid voor de burgemeester is de volgende:

*Taak: De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.*

*Bevoegdheid: De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen.*

Artikel 175, lid 1 van de Gemeentewet geeft de burgemeester wel een bevoegdheid maar er is (bewust) geen taak aan gekoppeld:

*Bevoegdheid: de burgemeester is bevoegd alle bevelen te geven die hij ter beperking van gevaar nodig acht in het geval van (ernstige vrees voor) rampen. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.*

Een voorbeeld uit het **Arbeidsomstandighedenbesluit** (artikel 4.10, lid 2) van een taak voor de werkgever (waar geen bevoegdheid voor nodig is) is:

*Taak: In alle gevallen waarin gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers kan bestaan door de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten, wordt, alvorens werkzaamheden worden aangevangen, hiernaar een oriënterend onderzoek ingesteld.*

In lid 7 van hetzelfde artikel wordt een bevoegdheid toegekend aan de EODD.

*Bevoegdheid: Het ruimen van ontplofbare oorlogsresten wordt uitsluitend verricht door explosievenopruijngseenheden van het Ministerie van Defensie.*

Hier geldt ook weer dat dit niet automatisch betekent dat de EODD de taak heeft alle OO te ruimen. Die taak van de EODD is haar door het minister van Defensie opgedragen.

De genoemde voorbeelden laten zien dat de omgang met explosieven in de Arbowet en -regelgeving is vastgelegd op zo'n wijze dat er niet altijd per definitie een 'wettelijke taak' voor de gemeente is.

## 2.2 Processtappen

Een processtap is een fase in de beheersing van het OO-risico. Door verschillende processtappen te onderscheiden, kan preciezer beschreven worden wanneer een gemeente een taak en/of bevoegdheid heeft of. Wij baseren ons ook nu grotendeels op de categorisering van Platform Blindgangers, maar stellen op drie niveaus toch een versimpeling voor (in bijlage 1 is een overzicht van de processtappen van het platform en de verhouding met de onze te vinden):

1. Wij beginnen met een nul-situatie waarin geen concrete grondroerende werkzaamheden zijn gepland. In deze situatie kan de gemeente proactief nadenken over OO-beleid maar kunnen er ook 'spontaan' explosieven worden aangetroffen.
2. Wij zien een vooronderzoek en een risicoanalyse als één processtap waardoor we het nadrukkelijk zien als een fase (voorafgaand aan werkzaamheden) waarin wordt nagedacht of er verdere beheersmaatregelen (let op: in zekere zin zijn een vooronderzoek en een risicoanalyse ook al beheersmaatregelen) moeten worden getroffen. Pas nadat beide zijn uitgevoerd kan immers beoordeeld worden of er verdere beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Het is mogelijk dat het vooronderzoek en de risicoanalyse separaat worden uitgevoerd.
3. Platform Blindgangers onderscheidt de verschillende beheersmaatregelen (waaronder detecteren op verschillende wijze) die getroffen kunnen worden. Wij zien dit echter als een processtap: het treffen van beheersmaatregelen. Heel praktisch zal het vaak niet uitmaken wat voor beheersmaatregelen er getroffen worden (bijvoorbeeld realtime of non-realtime detectie) als er maar een beheersmaatregel wordt georganiseerd (middels een daartoe bevoegd bedrijf). Er is geen wet- of regelgeving die expliciet veronderstelt welke maatregelen er genomen worden en welke rol de gemeente als bevoegd gezag hierin heeft.

Hiermee zien wij in totaal vijf processtappen c.q. fases in de beheersing van het OO-risico.



Processtappen Crisislab	Omschrijving processtap
1. Nul-situatie	Een beginsituatie waarbij geen grondroerende werkzaamheden op gemeenteground worden gestart. Een gemeente kan nadenken over hoe zij omgaat met een OO-risico.
2. Inventarisatie OO-risico	Voorafgaand aan grondroerende werkzaamheden zal het risico op OO moeten worden geïnventariseerd.
3. Treffen beheersmaatregelen OO	Indien uit de inventarisatie (stap 2) blijkt dat er een onacceptabel risico op OO is, dienen er maatregelen getroffen te worden om het risico te beheersen. In de praktijk zal dit veelal <i>opsporing</i> zijn dat in verschillende vormen kan plaatsvinden (realtime en non-realtime), maar ook kunnen de werkzaamheden door aangepaste procedures bijvoorbeeld op een voldoende veilige wijze uitgevoerd worden.
4. OO geconstateerd	Wanneer (uit stap 3 of na een spontane vondst) blijkt dat er zich daadwerkelijk OO in het werkgebied bevindt, zullen er nadere beheersmaatregelen moeten worden getroffen zoals veelal maar niet noodzakelijk ruiming van de OO.
5. Administratieve afhandeling	Wanneer stap 4 is afgehandeld zal het proces moeten worden afgesloten zowel financieel als evaluatief: 'wat betekent de vondst voor de processtappen 1 – 3 in de betreffende gemeente?'.

**Tabel 2.1:** Processtappen die worden onderscheiden door Crisislab.

In processtap 3 wordt bewust gesproken over een 'onacceptabel' risico op de aanwezigheid van OO aangezien er natuurlijk *altijd* een zeker risico is.

In Nederland wordt het acceptabel zijn van risico's veelal bepaald door te kijken naar het risico op overlijden van een individu dat aan het risico wordt blootgesteld (zie ook het intermezzo hierna 'Het individueel risico in wet- en regelgeving'). Binnen het arbobeleid is de gedachte dat de keuze wat een acceptabel risico is, gemaakt wordt door de werkgever die zijn RI&E uitvoert. Die keuze is dan idealiter gebaseerd op het gestelde in een arbocatalogus opgesteld door werkgevers en werknemers die getoetst kan worden door de Nederlandse Arbeidsinspectie op het voldoen aan bijvoorbeeld 'de stand der techniek'. Voor gemeenten geldt dat zij voor risico's voor de openbare veiligheid een eigen afweging kunnen maken en die vast kunnen leggen in een vergunningsverleningsproces gebaseerd op de APV. Het ligt dan voor de hand om aan te haken bij regulier veiligheidsbeleid in Nederland dat i.h.a. uitgaat van een individueel overlijdensrisico van  $10^{-5}$  voor een risicocompartiment (d.w.z. een verzameling gelijksoortige risico's) of  $10^{-6}$  voor een specifiek risico binnen een risicocompartiment.

### Het individueel risico in wet- en regelgeving

Sinds in 1989 de nota 'Omgaan met risico's' is verschenen, staat in het hele Nederlandse veiligheidsbeleid de normering van de kans op overlijden per jaar centraal, dit wordt het individueel risico genoemd. De nota stelde een norm voor van een individuele overlijdenskans van eens per honderdduizend jaar (kortweg, een IR van  $10^{-5}$ ) per risicocompartiment. De  $10^{-5}$  norm wordt toegepast bij de risico's op overlijden door grote ongevallen en de blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

De  $10^{-5}$  norm is geaccepteerd maar niet expliciet wettelijk vastgelegd voor veel risicovolle werk gerelateerde activiteiten die onder de arbeidsomstandighedenwetgeving vallen. Voor bijvoorbeeld de omgang met giftige stoffen is de  $10^{-5}$  norm impliciet opgenomen door overname van de adviezen van de Gezondheidsraad over de acceptabele blootstelling in de arbeidsomstandighedenwetgeving eraan die op die norm gebaseerd zijn.

Op andere (omgevingsveiligheids)domeinen is de norm wel expliciet opgenomen zoals het mijnbouwbeleid en waterveiligheidsbeleid.

Volgens de Mijnbouwwet, artikel 52d, lid 2, geldt voor de winning voor de gaswinning in het Groningenveld dat:

*Onze Minister betreft bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$*

En volgens het Nationaal Waterplan 2016-2021<sup>2</sup> geldt dat:

*Het waterveiligheidsbeleid biedt iedereen in Nederland die achter de dijk woont ten minste een beschermingsniveau van 1/100.000 per jaar. Dat wil zeggen dat de kans voor een individu om te overlijden als gevolg van een overstroming niet groter mag zijn dan 0,001% per jaar.*

Overigens moet benoemd worden dat er nog niet op een dergelijk wijze naar de omgang met OO gekeken wordt. De voorbeelden geven echter aan dat hoewel een wettelijke norm voor een (on)acceptabel risico voor de omgang met OO dus niet bestaat, er door gemeenten dus wel aansluiting kan worden gezocht bij de normering uit andere veiligheidsdomeinen.

### 2.3 Gemeentelijke rollen en actoren

Allereerst zal duidelijk zijn dat er niet één gemeentelijke actor is. Binnen de gemeentelijke organisatie kunnen de volgende bestuursorganen als actoren met een rol bij de omgang met OO worden onderscheiden:

---

<sup>2</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Economische Zaken (2015). Nationaal Waterplan 2016-2021.

- College van burgemeester en wethouders (college van B&W),
- Burgemeester,
- Gemeenteraad.

De gemeente is er dus in meerdere verschijningsvormen. Opgemerkt moet worden dat een ambtenaar zelf enkel een werknemer is en daarmee in dienst staat van het college van B&W, de burgemeester en/of de gemeenteraad. Een ambtenaar is daarmee ondersteunend maar zelf geen 'bestuursorgaan' (zelfs bij mandatering blijft hij/zij een verlengstuk van college van B&W, de burgemeester en/of de gemeenteraad).

De gemeente (feitelijk de gemeentelijke actoren) kan verder in de omgang met OO drie rollen hebben:

- De gemeente als opdrachtgever,
- De gemeente als werkgever,
- De gemeente als bevoegd gezag als hoeder van de openbare veiligheid, kortweg bevoegd gezag.

Zoals zal worden uitgelegd heeft de gemeente in de rollen 'de gemeente als opdrachtgever' of 'de gemeente als werkgever' geen wezenlijk verschillende taken in vergelijk met private opdrachtgevers en werkgevers.

Onderscheid Crisislab	Toelichting
Gemeente als opdrachtgever	Een gemeente kan opdrachtgever zijn bij een bepaald project/werkzaamheid.
Gemeente als werkgever	Een gemeente kan de directe werkgever zijn van medewerkers (die in OO-verdacht gebied werken).
Gemeente als bevoegd gezag	Een gemeente kan als bevoegd gezag functioneren (en bijvoorbeeld wel of geen vergunning verlenen).

**Tabel 2.2:** Actoren en rollen die worden onderscheiden door Crisislab.

Het bestuursorgaan 'college van B&W' is de primaire opdrachtgever en werkgever binnen de gemeente.

Binnen de gemeentelijke rol bevoegd gezag maken moet wel onderscheid gemaakt worden naar de bestuursorganen college van B&W, burgemeester en gemeenteraad.

Dit geeft volgende indeling van bestuursorganen en hun mogelijke rollen:

Gemeente als:	Opdrachtgever	Werkgever	Bevoegd gezag
<b>College BW</b>	(1)	(2)	(3)
<b>Burgemeester</b>	(1)	(2)	(4)
<b>Gemeenteraad</b>	(1)	(2)	(5)

**Tabel 2.3:** De verschillende gemeentelijke rollen die kunnen worden onderscheiden.

Uiteindelijk kunnen er dus 5 verschillende combinaties van gemeentelijke actoren en rollen worden onderscheiden waarvoor de wettelijke taken en bevoegdheden zullen worden beschreven:

1. De gemeente als opdrachtgever,
2. De gemeente als werkgever,
3. Het college van B&W als bevoegd gezag,
4. De burgemeester als bevoegd gezag,
5. De gemeenteraad als bevoegd gezag.

Merk ten slotte op dat er altijd verschillende manieren waarop een overheid invulling kan geven aan haar taken en bevoegdheden, met andere woorden er is altijd een zekere beleidsvrijheid. De mate en invulling van die beleidsvrijheid kan tot verwarring leiden, we spreken dan in dit onderzoek over ‘witte vlekken’

## 2.4 Relevante wet- en regelgeving

Platform Blindgangers heeft eerder al 16 wet- en regelgevingen benoemd die mogelijk een rol spelen in de omgang met het OO-beleid. Aangezien in deze verkenning enkel naar de rol van gemeente (als opdrachtgever, werkgever of bevoegd gezag) wordt gekeken, zullen niet al deze wetten en regelgevingen relevant zijn. Zo zal de Politiewet wel van belang zijn wanneer de politie wordt ingeschakeld n.a.v. een (spontaan) aangetroffen OO, maar beschrijft de Politiewet de taken en bevoegdheden van de politie en niet die van de gemeente.<sup>3</sup> Om deze reden zullen wij ook niet naar de wetten als Wet milieubeheer en Wet vervoer gevaarlijke stoffen kijken. Aangezien de EODD alleen bevoegd is om de explosieven te ruimen, zullen gemeente hier geen/een beperkte rol in spelen. Wanneer een gemeente *bereid* is om een vernietigingslocatie te creëren zal er natuurlijk wel aan deze regels voldaan moeten worden, maar dit is dan een lokale (en dus gedifferentieerde) beleidskeuze. Een voorbeeld van zo een wettelijke verlichting of taak na het toewijzen of creëren van een vernietigingslocatie is dat [een ieder] *alle* maatregelen moet nemen of nalaten om de nadelige gevolgen voor het milieu, na handelingen met betrekking tot afvalstoffen, zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken (Wet milieubeheer, artikel 10.1).

De volgende wet- en regelgeving is geselecteerd als relevant voor dit rapport:

1. Arbeidsomstandighedenregelgeving (dus -wet, -besluit en -regeling)
2. Gemeentewet,
3. Omgevingswet,
4. Wet veiligheidsregio's,

---

<sup>3</sup> Wanneer de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester (Politiewet, artikel 11). Dit betekent dus dat de burgemeester dan wel een zekere bevoegdheid (tot aansturing) heeft en daarmee er ook scherp op moet zijn dat de uitoefening van de bevoegdheden van politieambtenaren *in verhouding staan tot het beoogde doel en redelijk en gematigd zijn* (Politiewet, artikel 7, lid 7). Wij zien echter naast dit (algemene) beginsel geen verdere wettelijke taak of bevoegdheid voor de gemeente die kan worden afgeleid uit de Politiewet.

5. Wet wapens en munitie.

We besteden verder aandacht aan twee specifieke vormen van lagere regelgeving die gemeenten in beperkte mate binden:

6. CS-000<sup>4</sup>,
7. Circulaire Vliegtuigberging<sup>5</sup>,

In deze lijst staat zowel (hogere) wetgeving als (lagere) regelgeving. Een wet is leidend, dus alleen wanneer een bepaald onderwerp niet in een wet opgenomen is, zal er naar regelgeving worden gekeken.

**Een bovenwettelijke taak wordt door het CS-000 aan gemeenten toebedeeld**

Op deze plaats wijzen we al op een merkwaardigheid in de lagere regelgeving: uit artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit volgt dat opsporing alleen mag plaatsvinden door gecertificeerde bedrijven. In het vigerende certificatieschema CS-000 (bijlage 3) wordt impliciet een taak aan het bevoegd gezag toegewezen: *Uit de aanmelding [van het opsporingstraject] moet blijken dat het bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid instemt met het uitvoeren van de opsporing.* Dit is natuurlijk merkwaardig aangezien een gemeente geen (bovenwettelijke) taak kan worden toegewezen in een certificatieschema dat door een branche is opgesteld.

De wet- en regelgevingen die voor deze rapportage zijn gebruikt, zijn in mei 2022 voor het laatst geraadpleegd. De relevante artikelen worden in de rapportage genoemd.

**Algemene wet bestuursrecht**

Naast bovenstaande meer ‘specifieke’ wetten en richtlijnen, geldt ook dat de gemeente moet voldoen aan de algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden de richtlijnen voor de omgang tussen (gemeentelijke) overheid en burgers, bedrijven etc. beschreven, bijvoorbeeld over wanneer er (g)een bestuurlijke boete kan worden gegeven. Deze uitgangspunten uit de Awb zijn niet uniek voor de omgang met OO.

Belangrijk voor deze studie zijn de algemene bepalingen over besluiten van een overheidsorgaan relevant:

- Artikel 3.2: *Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.*
- Artikel 3.4: *De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

---

<sup>4</sup> CS-000 staat voor Certificatieschema opsporen ontplofbare oorlogsresten en is opgesteld door de schemabeheerder, Stichting Veilig Omgaan met Explosieve Stoffen (VOMES). CS-000 geeft verplichtingen waaraan gecertificeerde opsporingsbedrijven moeten voldoen. Het is hiermee nadrukkelijk geen wet- of regelgeving voor gemeenten.

<sup>5</sup> De Circulaire Vliegtuigberging heeft in de eerste plaats als doel om aan betrokkene informatie te verschaffen over de procedures rond de omgang met vliegtuigwrakken. De Circulaire Vliegtuigberging is gebaseerd op een interpretatie van het wettelijk kader en bevat dus geen ‘nieuwe’ wettelijke taken en bevoegdheden.

- Artikel 3.9: *Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.*
- Artikel 3.46: *Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.*

Bovenstaande bepalingen laten zien dat een besluit dus niet ‘zomaar’ mag worden genomen maar dat een besluit van een overheidsorgaan moet zijn berust op een zekere zorgvuldigheid, proportionaliteit en een deugdelijke motivering. Dit zal ook gelden voor de besluiten die worden genomen ten aanzien van de omgang met OO.

In deze verkenning wordt alleen gekeken naar nationale wet- en regelgeving. Dit betekent dat wat volgt uit lokale convenanten en verordeningen niet zal worden meegenomen als ‘wettelijke taak’. Let op: het opstellen van een lokale verordening met aandacht voor OO is wel een ‘bevoegdheid’ – maar geen ‘taak’ – ex Gemeentewet waaraan wel aandacht zal worden gegeven. Met andere woorden, dit betekent niet dat het lokaal bevoegd gezag geen mogelijkheden (of bevoegdheden) heeft om lokaal gedifferentieerd beleid te voeren, en dus extra maatregelen kan nemen zoals het verbod op magneetvissen, maar wel dat dit niet verplicht is.

#### **Convenant beoordeling projectplan opsporing ontplofbare oorlogsresten**

Platform Blindgangers (mede namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)), en daarmee een groot aantal gemeenten, heeft het *convenant beoordeling projectplan opsporing ontplofbare oorlogsresten* ondertekend. Hiermee nemen deze gemeenten nadrukkelijk een bovenwettelijke rol in het opsporingsproces op zich (zie ook hoofdstuk 5 ‘Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen’). Volgens artikel 4 van het convenant dient immers het projectplan op onderdelen die relevant zijn voor het waarborgen van de openbare orde en veiligheid beoordeeld te worden door of namens de burgemeester van de aangesloten gemeente. Op grond van artikel 5 van het convenant dient de gemeente het projectplan te beoordelen en een reactie (akkoord of niet akkoord) te geven.

## **2.5 Supermatrix**

Het resultaat van het onderzoek is een ‘supermatrix’ waarin aangegeven staat wat taken en bevoegdheden per rol van de verschillende actoren in de verschillende processtappen is en waarop (welke wet- of regelgeving) dit is gebaseerd.

Wij onderscheiden dus 2 typen verantwoordelijkheden (taak en bevoegdheid), 5 processtappen, 5 rollen c.q. actoren en 9 wetten. Concreet betekent dit dat er  $2 \times 5 \times 5 \times 9 = 450$  ‘vakjes’ moeten worden ingevuld. Let op: het merendeel van de ‘vakjes’ blijft leeg aangezien er niks over wordt vermeld in de betreffende wet- en regelgeving.

De analyse doen wij aan de hand van 3 stappen:

1. Wij analyseren op basis van de 9 regelgevingen wat de taak en bevoegdheid is voor elk van de processtappen, onderdelen binnen het proces en actoren. Dit resulteert

in  $2 \times 5 \times 5 = 50$  analyses. Voor elke processtap en actor wordt de volgende tabel ingevuld:

Wet	Taak	Bevoegdheid
Arbeidsomstandighedenbesluit		
Arbeidsomstandighedenregeling		
Arbeidsomstandighedenwet		
Circulaire Vliegtuigberging		
Gemeentewet		
Omgevingswet		
Wet veiligheidsregio's		
CS-000		
Wet wapens en munitie		

**Tabel 2.4:** Stap 1 van de analyse.

- Op basis van de 50 analyses analyseren wij verder voor elke actor wat de rol (dus combinatie van taken en bevoegdheden) is voor elk van de processtappen. Dit resulteert in  $5 \times 5 = 25$  analyses. Voor elke actor wordt de volgende tabel ingevuld:

Processtap	Taken en bevoegdheden
Processtap 1: nul-situatie	
Processtap 2: Inventarisatie OO-risico voorafgaand aan werkzaamheden	
Processtap 3: Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen	
Processtap 4: Het constateren van de aanwezigheid van OO	
Processtap 5: Afhandeling proces	

**Tabel 2.5:** Stap 2 van de analyse.

- Op basis van de 25 analyses analyseren wij verder voor elke actor in welk onderdeel van het proces zij een rol heeft. Dit resulteert in 5 analyses (conclusies) en de volgende samenvattende tabel:

Gemeente als:	Opdrachtgever	Werkgever	Bevoegd gezag
College BW	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden
Burgemeester	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden
Gemeenteraad	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden	Taken en bevoegdheden

**Tabel 2.6:** Stap 3 van de analyse.

De supermatrix is op dezelfde manier vormgegeven, alleen dan omgekeerd. Een actor kijkt eerst naar zijn overkoepelende rol, vervolgens naar de specifieke rol per processtap en vervolgens waar dit staat en op welke wet- en regelgeving dit gebaseerd is.



## 3. Processtap 1: Nul-situatie

---

*In dit hoofdstuk bespreken wij de eerste processtap. In de nul-situatie is er nog geen aanleiding om 'actief' maatregelen te nemen om het risico door ontplofbare oorlogsresten te voorkomen. Er zijn geen nieuwe grondroerende werkzaamheden gepland in opdracht van de gemeente. Wij zullen de verschillende rollen van de gemeente (als opdrachtgever, als werkgever en als bevoegd gezag) in deze fase van het proces belichten.*

### 3.1 Gemeente als opdrachtgever

De gemeente als opdrachtgever voor grondroerende werkzaamheden heeft in deze processtap geen rol aangezien er in deze fase geen opdracht wordt gegeven tot het uitvoeren van grondroerende werkzaamheden.

Let op: wij beschouwen hier de opdrachtgever als bedoeld in het Arbeidsomstandighedenbesluit, artikel 1.1, tweede lid, onderdeel c. Dit betekent dat het feitelijk alleen gaat om 'degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht' en/of 'op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht'.<sup>6</sup> De gemeente als opdrachtgever voor bijvoorbeeld groenonderhoud valt dus niet onder deze definitie waardoor de werkgever 'alleen' de taak heeft om te zorgen voor de veiligheid van werknemers.<sup>7</sup>

### 3.2 Gemeente als werkgever

#### 3.2.1 Herhaaldelijke grondroerende werkzaamheden

De gemeente kan zelf ook werkgever zijn bij (herhaaldelijke) grondroerende werkzaamheden. Hierbij denken wij aan bijvoorbeeld groenonderhoud.

#### *Arbeidsomstandighedenwet*

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) verplicht (artikel 5). Dit betekent dat werkgevers in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vastlegt welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich meebrengt. Een van de risico's die in een RI&E voor bijvoorbeeld groenonderhoud-werkzaamheden naar voren zouden kunnen komen, zou het OO-risico kunnen zijn.

---

<sup>6</sup> Onder een bouwwerk wordt in het Arbeidsomstandighedenbesluit verstaan: een civieltechnisch werk. Een niet-uitputtende lijst is opgenomen in bijlage I bij de richtlijn 2/57/EEG (betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor tijdelijke en mobiele bouwplaatsen).

<sup>7</sup> We merken op dat de gemeente als opdrachtgever voor bijvoorbeeld groenonderhoud wel wettelijke taken kan hebben (zie artikel 9.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit) voor een zelfstandige of werkgever die zelf deze arbeid verricht. Desondanks wordt in dit artikel ook expliciet gezegd dat zelfstandigen of werkgevers die zelf deze arbeid verrichten verplicht zijn tot naleving van de voorschriften en verboden die staan genoemd in (o.a.) 4.10, tweede tot en met tiende lid. Hiermee hebben ook deze 'opdrachtnemers' zelf de taak om het OO risico in te schatten en het al dan niet uit te laten uitvoeren van een oriënterend onderzoek.

### *Arbeidsomstandighedenbesluit*

Dit is in lijn met artikel 4.1b van het Arbeidsomstandighedenbesluit waarin staat dat er door werkgevers is voldaan aan hun zorgplicht rond werkzaamheden met **gevaarlijke stoffen** indien: *in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in artikel 5 van de wet, de aard, mate en duur van de blootstelling is beoordeeld in overeenstemming met artikel 4.2.*<sup>8</sup>

#### **Kwantificeren van risico's in de RI&E**

In artikel 2.5a en 2.5b van de Arbeidsomstandighedenbesluit staat dat bepaalde bedrijven en inrichtingen (waarbij er een risico is door de (grote) aanwezigheid van gevaarlijke stoffen), een veiligheidsbeheerssysteem moeten invoeren. Het veiligheidsbeheerssysteem zal mede gebaseerd moeten zijn op de RI&E. Bovendien dienen de risico's met gevaarlijke stoffen systematisch te worden geïdentificeerd en geëvalueerd en zullen scenario's voor mogelijke zware ongevallen beschreven.

De RI&E die bedrijven en inrichtingen met gevaarlijke stoffen moeten opstellen, houdt rekening met zowel de kans als effect. Volgens artikel 2.5b, lid 1, b:

*de scenario's voor mogelijke zware ongevallen beschreven. Bij de keuze van de scenario's wordt rekening gehouden met externe gevaren voor de installatie. De kans op het ontstaan van een zwaar ongeval en het effect van een plaatsgevonden zwaar ongeval worden in de scenario's zoveel mogelijk gekwantificeerd.*

Het risico met gevaarlijke stoffen kan dus door werkgevers worden gekwantificeerd waardoor inzichtelijk wordt gemaakt hoe groot het risico is. Idealiter worden natuurlijk eerst de grootste risico's aangepakt.

Het biedt de gemeente als werkgever dus de mogelijkheid om het acceptabel zijn van risico's op een kwantitatieve wijze te bepalen. In dat geval zou er aangesloten kunnen worden met de norm voor (on)acceptabele risico's zoals in hoofdstuk 2 is gepresenteerd.

Artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit stelt dat: *In alle gevallen waarin gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers kan bestaan door de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten, wordt, alvorens werkzaamheden worden aangevangen, hiernaar een oriënterend onderzoek ingesteld.*

Op basis van het Arbeidsomstandighedenwet en -besluit kan er dus gesteld worden dat de werkgevers de *wettelijke taak* hebben om bij grondroerende werkzaamheden 'na te denken' over het risico dat medewerkers kunnen lopen door de mogelijke aanwezigheid van OO. Een conclusie kan natuurlijk zijn dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat er OO aanwezig is en/of de werkzaamheden niet zullen leiden tot het aantreffen van of een onacceptabel risico voor werknemers door OO (zie het

---

<sup>8</sup> Artikel 4.2 geeft nadere voorschriften voor de RI&E en de beoordeling hiervan.

intermezzo *Beleidsnota gemeenten acceptabel risico grondroerende werkzaamheden* hieronder).

Mocht de conclusie zijn dat werknemers wel een risico lopen door de aanwezigheid van OO, dan zal er een oriënterend onderzoek (naar de aanwezigheid van) OO moeten worden ingesteld.

#### **Beleidsnota gemeenten acceptabel risico grondroerende werkzaamheden**

Verschillende gemeenten hebben een beleidsnota opgesteld waarin de omgang met OO wordt beschreven. Voorbeelden zijn de gemeente Goirle en de gemeente Breda. Onderdeel van de nota kan regulier grondgebruik zijn zoals groenonderhoud:

*De gegevens over de spontaan aangetroffen niet gesprongen explosieven (NGE) en de ervaring van de medewerkers van de gemeente met betrekking tot het spontaan aantreffen van NGE in de afgelopen decennia wijzen uit dat bij het reguliere grondgebruik nagenoeg nooit NGE worden aangetroffen. Het is praktisch gezien vrijwel onmogelijk om aan regulier grondgebruik aanvullende eisen te stellen met betrekking tot de opsporing van NGE. De kosten hiervan wegen niet op tegen de veiligheidswinst.<sup>9</sup>*

*Regulier grondgebruik kan daarom zonder NGE-onderzoek worden uitgevoerd. Feitelijk wordt hiermee de situatie zoals die de afgelopen decennia aanwezig was gecontinueerd. In voorkomende gevallen volstaat het protocol "Spontaan aantreffen van NGE".*

Het laat zien dat de gemeente Breda het risico van OO heeft geïnventariseerd en geëvalueerd.

### *3.2.2 Spontane vondst*

Werknemers kunnen natuurlijk, nadat is beoordeeld dat zij in 'onverdacht gebied' werken of geen reëel risico lopen (zie het intermezzo *Beleidsnota gemeenten acceptabel risico grondroerende werkzaamheden* hierboven), spontaan OO aantreffen.<sup>10</sup>

Op grond van de Wet wapens en munitie is het voor burgers zonder ontheffing niet toegestaan om wapen en munitie in bezit te hebben (artikel 26). Gevonden wapens en munitie dienen 'terstond' bij de korpschef in bewaring te worden gegeven (artikel 8). Dit geldt dus ook voor medewerkers van de gemeente.

Bovendien mag er alleen gewerkt worden met explosieven indien bedrijf en werknemer hiervoor gecertificeerd zijn (zie het Arbeidsomstandighedenbesluit, artikel 4.10).

---

<sup>9</sup> Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda houdende regels omtrent de omgang met niet gesprongen explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. Geldend vanaf 22-04-2021.

<sup>10</sup> Sterker nog: onverwacht OO aantreffen kan ook in verdacht gebied indien het verdacht is op een ander soort OO en waardoor er niet naar andere OO gezocht werd.

Duidelijk is daarmee dat werknemers van de gemeente (en burgers) zelf geen munitie in bezit mogen hebben en/of hiermee mogen werken. De vraag is dan alleen hoe ‘terstond in bewaring geven bij de korpschef’ geïnterpreteerd moet worden. Veel gemeenten maken gebruik van een protocol voor het spontaan aantreffen van explosieven. Het protocol komt er vaak op neer dat men de explosieven moet laten liggen, de politie moet waarschuwen en dat het object op veilige afstand in de gaten moet houden totdat de politie is gearriveerd.

Onderdeel van de RI&E kan dus ook zijn ‘het ontwikkelen van een protocol voor spontaan aantreffen van explosieven’ zoals diverse gemeenten hebben gedaan.<sup>11</sup>

### *3.2.3 Conclusie*

De gemeente als werkgever is verplicht om een RI&E uit te voeren. Bij grondroerende werkzaamheden is aandacht voor gevaarlijke stoffen en OO vereist en is de werkgever verplicht om na te denken over (de aanwezigheid van) OO.

Hiermee zal de gemeente bij werkzaamheden aan/op gemeentegrond in ieder geval rekening moeten houden met de aan- of afwezigheid van explosieven.

De taken en bevoegdheden tijdens het ruimen van explosieven bespreken we in processtap 4 (hoofdstuk 6).

## **3.3 Gemeente als bevoegd gezag**

In de nul-situatie is er nog geen aanleiding om maatregelen te nemen om het risico door OO te voorkomen. Er zijn immers geen grondroerende werkzaamheden gepland. Wel kan een gemeente ‘proactief’ tot beleid(smaatregelen) komen.

### *3.3.1 De gemeenteraad als bevoegd gezag*

De gemeenteraad is bevoegd om verordeningen vast te stellen op basis van de Gemeentewet (artikel 147). Een voorbeeld hiervan is het verbod op magneetvissen en een detectieverbod.

---

<sup>11</sup> Het Kenniscentrum OO heeft hiervoor een voorbeeldtekst opgesteld, zie hiervoor <https://kenniscentrum-oo.nl/>.

### Algemene Plaatselijke Verordening

Iedere gemeente heeft een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) waarin de lokale regelgeving staat vermeld. De gemeentelijke verordeningen worden door de gemeenteraad vastgesteld (Gemeentewet, artikel 147). De APV's ertoe kunnen leiden dat er een lokaal gedifferentieerd beleid wordt gevoerd in de omgang met OO. In diverse gemeenten is bijvoorbeeld middels de APV een verbod op magneetvissen of metaaldetectie door particulieren ingevoerd maar dit is geen landelijk verbod. Magneetvissen is dus niet op nationaal niveau verboden maar wel lokaal in bepaalde gemeenten. Ook voor het vaststellingsproces van de Algemene plaatselijke verordeningen geldt dan natuurlijk wel de algemene bepalingen van 'zorgvuldig en gemotiveerd bestuur' zoals in het intermezzo *Algemene wet bestuursrecht* is omschreven: er moet rekening worden gehouden met de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen.

De gemeenteraad is dus bevoegd om preventieve maatregelen c.q. verordening ter voorkoming van het OO-risico. In dat geval dient er rekening te worden gehouden met de algemene bepalingen van 'zorgvuldig en gemotiveerd bestuur' zoals in het intermezzo *Algemene wet bestuursrecht* is omschreven.

Bovendien dient er rekening te worden gehouden met de handhaafbaarheid van de verordening. Op grond van de Gemeentewet (artikel 160) is het college van B&W bevoegd om beslissingen voor de raad voor te bereiden en uit te voeren. Hiermee is het college van B&W belast met de preventieve besluiten die de raad rond OO-beleid maakt en opneemt in de APV.

#### 3.3.2 *Het college van B&W en de burgemeester als bevoegd gezag*

Een groot aantal gemeente heeft een bodembelastingkaart OO (in het vervolg: bommenkaart) opgesteld. Wij kennen geen wet die dat verplicht maar ten minste twee wetten en een regelgeving kunnen het aannemelijk maken dat dit wel gebeurt.

1) Op grond van de Wet veiligheidsregio's (artikel 15) is het bestuur, bestaande uit de burgemeesters uit de regio, verplicht om eens in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen dat gebaseerd is op een risicoprofiel (o.a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden).

Het is echter de vraag of de explosie van een OO als brand, ramp of crisis kan worden gezien. Op basis van de omschrijvingen in de wet blijkt dit onder normale omstandigheden niet het geval te zijn: een onverwachte uitwerking van OO leidt waarschijnlijk tot enkele slachtoffers maar niet tot een situatie waarin 'het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate [wordt] geschaad' of een situatie waarin 'een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast'.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Het 'veiligheidsgevoel' van bewoners kan worden aangetast door een spontane vondst of explosie. Wij zien dit echter niet als onderdeel van de definitie van ramp of crisis die in de Wet veiligheidsregio's wordt

### Definities volgens Wet veiligheidsregio's

*Ramp*: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

*Crisis*: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Dit betekent dat voor een veiligheidsregio, en daarmee de burgemeesters, op grond van artikel 15 van de Wet veiligheidsregio's enkel het in kaart brengen van verdachte gebieden c.q. een bommenkaart verplicht is als dit als *groot risico* wordt gezien [voor veel mensen] en/of er aanleiding is te veronderstellen dat er zich OO rond vitale of andere risicovolle locaties bevindt. Hiermee zijn burgemeesters dus alleen 'verplicht' om de risicovolle gebieden in kaart te brengen en niet de mogelijke OO in de hele gemeente/regio.

2) Daarnaast staat in de Omgevingswet dat 'Een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving' (artikel 1.6). Er is dus een bepaalde zorgplicht (ook) voor gemeenten. Dit betekent echter niet dat een gemeente verplicht is om inzicht te bieden in de mate van OO in de bodem.<sup>13</sup> Deze zorgplicht geldt zwaarder voor de opdracht- en werkgevers, artikel 1.7 van de Omgevingswet stelt immers dat:

*'Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht [a.] alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen'.*

Hiermee wordt de taak om te maatregelen te nemen ter bescherming van de fysieke leefomgeving expliciet bij de uitvoerende/ondernemende partij gelegd die er zorg voor moet dragen dat de juiste maatregelen genomen worden.

### OO in de Omgevingswet?

Het onderstaande tekstfragment komt uit het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet en geeft aan dat er vanuit de Omgevingswet geen wettelijke taken zijn voor gemeenten met betrekking tot OO.

---

gegeven. Dit betekent dat gemeenten kunnen kiezen hierop (het veiligheidsgevoel) te acteren maar dat dit geen wettelijke basis heeft (dus ook niet op grond van de Wet veiligheidsregio's) en het daarmee dus ook geen wettelijke taak is voor gemeenten.

<sup>13</sup> In de memorie van toelichting (4.1.4) is nadrukkelijk gesteld dat de functie van de zorgplicht voor de overheid is het 'bieden van een rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van onmiskenbare strijd met de zorgplicht (vangnetfunctie). Het is de verwachting dat de zorgplicht in de praktijk een beperkte, maar nuttige functie zal vervullen bij het waarborgen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De vangnetfunctie van de voorgestelde zorgplicht en de ervaringen met de bestaande zorgplichten voor onderdelen van de fysieke leefomgeving in de huidige wetgeving, waarop in het wetsvoorstel is voortgebouwd, rechtvaardigen de verwachting dat van de artikelen 1.6 en 1.7 geen groter juridiserend effect zal uitgaan dan van de huidige zorgplichtbepalingen in afzonderlijke wetten.'

### **Explosieven<sup>14</sup>**

*Onontplofte explosieven, leveren een gevaar op als ze verplaatst of aangeraakt worden bij graafwerkzaamheden. Het onverwachts aantreffen van niet gesprongen explosieven tijdens graafwerkzaamheden, kan zorgen voor gevaarlijke situaties voor werknemers en omwonenden.*

*De Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving stellen geen regels. Wel is het vanuit de arbeidsomstandigheden-regelgeving en vanuit [openbare] orde en veiligheid (Gemeentewet) noodzakelijk om hier aandacht aan te besteden. Een aantal gemeenten hebben een risicokaart opgesteld voor de mogelijke aanwezigheid van explosieven.*

Artikel 1.6 kan gelezen worden als een mogelijkheid om (proactief) beleid te maken maar zonder wettelijke taak of zonder dat hier een bevoegdheid van de gemeente naar een derde is gekoppeld.

Daarnaast geeft de Omgevingswet op grond van artikel 2.4 dat de gemeenteraad de taak om een omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De regels omvatten alle aspecten van de fysieke leefomgeving en niet per definitie de omgang met OO, waardoor het geen verplichting is om de omgang met OO op te nemen in de omgevingsplannen. De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van B&W.

3) Tot slot ligt de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het al dan niet laten uitvoeren van bergingen, opsporingen of ruiming van vliegtuigwrakken (meer precies: Een militair vliegtuig dat tijdens de Tweede Wereldoorlog is neergestort op (huidig) Nederlands grondgebied) bij het gemeentebestuur volgens artikel 5.1 van Circulaire Vliegtuigberging.

Deze beslissingsbevoegdheid is primair gebaseerd op de bevoegdheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Hiermee kan de burgemeester dus, als preventieve maatregel, besluiten om in ieder geval vliegtuigwrakken en dus -bommen op te sporen. Deze bevoegdheid is (volgens de Circulaire Vliegtuigbergen, zie artikel 5.1) echter voornamelijk gebaseerd op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet, dus ter handhaving van de openbare orde of wanneer er gevaar/ramp dreigt. Beide begrippen zijn breed geformuleerd maar in een 'nul-situatie' is er geen sprake van [de dreiging van] een ramp of verstoring van de openbare orde.<sup>15</sup>

Het preventief bergen, opsporen of ruimen van vliegtuigwrakken is dus een bevoegdheid van burgemeesters maar geen wettelijke taak.

---

<sup>14</sup> Zie: Besluit van 27 november 2020 tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en enkele andere besluiten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet).

<sup>15</sup> Wij zeggen hier bewust in een 'nul-situatie' d.w.z. in een situatie waarin geen (nieuwe) grondroerende werkzaamheden plaats gaan vinden. In Nederland kennen wij geen situaties waarbij slachtoffers zijn gevallen na een spontane explosie van een vliegtuigbom.

Concluderend stellen wij dat er geen wetten of regelgevingen zijn die stellen dat een gemeente als bevoegd gezag proactief beleid moet voeren door bijvoorbeeld de aanwezigheid van OO in beeld te brengen, OO op te sporen en/of OO te laten ruimen. Het voorzien van een bommenkaart, gemeentelijke inventarisatie of -vooronderzoek is daarmee dienstverlening in plaats van een wettelijke taak.

### 3.4 Reflectie

Wij stellen dat een gemeente als werkgever die zich met grondroerende werkzaamheden bezighoudt verplicht is om na te denken over hun omgang met OO. Een werkgever maakt dit aantoonbaar in de RI&E.

Een gemeente als bevoegd gezag hoeft geen proactieve maatregelen te treffen aangezien er geen reden om aan te nemen is dat OO spontaan tot uitwerking zal komen en tot een ramp of crisis zal leiden (beide is immers zelden tot nooit gebeurd in Nederland na de Tweede Wereldoorlog). Een gemeente als bevoegd gezag kan wel besluiten om te faciliteren (bijvoorbeeld het opstellen van een bommenkaart) en/of regisseren (het opstellen van beleidsregels) maar dit is dus geen wettelijke verplichting.

Op basis van het bovenstaande hebben wij drie witte vlekken kunnen ontdekken:

1. Een RI&E moet worden uitgevoerd door werkgevers. Wanneer zijn er voldoende indicaties om te veronderstellen dat er in de gemeente tijdens [eigen] werkzaamheden een risico is op aantreffen OO en dit op te nemen in de RI&E? En wat hier vervolgens mee te doen?
2. Het is onduidelijk wat er gedaan dient te worden bij een spontane vondst. De meeste OO wordt 'spontaan' aangetroffen' door particulieren, boeren, etc. Er is een protocol maar het is onduidelijk wat hiervan de status is en hoe dit verspreid wordt.
3. Hoewel het opstellen van een gemeentelijke bommenkaart of beleidsregels niet verplicht is, kan het wel zorgen voor eenduidig beleid binnen de gemeente (immers een groot vooronderzoek) en is behulpzaam voor ondernemers aangezien initiatiefnemers dit niet meer hoeven te doen. Het is echter wel de vraag welke wettelijke taken/verplichtingen dit verder oproept voor de gemeente.



### Een voorlopig antwoord op witte vlek 3

In de Algemene wet bestuursrecht staan een aantal principes waaraan besluiten van de gemeente moeten voldoen: besluiten moeten zorgvuldig en gemotiveerd genomen worden. Zorgvuldig is in deze context van belang aangezien iemand erop moeten kunnen vertrouwen dat de gemeente de juiste informatie verstrekt. Indien de gemeente gebruik maakt van externe expertise ontslaat dit de gemeente er niet van om dit onderzoek te beoordelen (zie artikel 3.9):

*Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.*

Daarnaast hebben de bestuursorganen ook een informatieplicht (artikel 3.20):

*Het bestuursorgaan bevordert dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit.*

De informatieplicht sluit ook aan op de zorgplicht [die een ieder heeft] zoals genoemd in de Omgevingswet, artikel 1.6.

Het (laten) opstellen van een bommenkaart zorgt daarmee voor ten minste twee verplichtingen: de gemeente moet zorgen voor een accurate bommenkaart en zorgen dat de nieuwe aanvragers ook de beschikking hebben over deze informatie.

<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Geen</b>	<b>Taak: RI&amp;E</b>	<b>Taak (uitgevoerd veiligheidsregio): risicoprofiel Bevoegdheid: Beleidsregels</b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Geen</b>	<b>Taak: RI&amp;E</b>	<b>Geen</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Geen</b>	<b>Taak: RI&amp;E</b>	<b>Bevoegdheid: Plaatselijke Verordening Bevoegdheid: Omgevingsplan</b>

**Tabel 3.1:** Taken en bevoegdheden in processtap 1.

## 4. Processtap 2: Inventarisatie OO-risico

---

*In dit hoofdstuk bespreken wij de tweede processtap. Voorafgaand aan grondroerende werkzaamheden zal het risico op OO moeten worden geïnventariseerd door de werkgever. Volgens artikel 4.10, lid 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit: 'In alle gevallen waarin gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers kan bestaan door de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten, wordt, alvorens werkzaamheden worden aangevangen, hiernaar een oriënterend onderzoek ingesteld.' Een oriënterend onderzoek kan een (officieel) vooronderzoek zijn, maar op basis van de toelichting bij dit artikel volstaat een 'quick scan' ook. Wij zullen de verschillende rollen van de gemeente (als opdrachtgever, als werkgever en als bevoegd gezag) in deze fase van het proces belichten.*

### 4.1 De gemeente als opdrachtgever

In het geval dat de gemeente opdrachtgever is (als altijd in dit rapport) voor een bouwwerk), heeft zij een wettelijk taak om te zorgen voor een veilig ontwerp van de werkzaamheden. Van de opdrachtnemer kan niet worden verwacht dat die in staat is alle omgevingsrisico te kennen en adequaat te beheersen.

Voor de omgang met OO betekent dat het de gemeente als opdrachtgever is die bepaald of er 'gevaar voor de veiligheid of gezondheid van werknemers kan bestaan door de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten' (artikel 4.10, lid 2 Arbobesluit).<sup>16</sup> Als dat het geval is moet een oriënterend onderzoek bepalen of het risico acceptabel is.

#### 4.1.2 Oriënterend onderzoek

Voor bouwwerken geldt er een verplichting voor opdrachtgevers<sup>17</sup> om te zorgen dat werkgevers aan hun arbo-verplichtingen kunnen voldoen:

*De opdrachtgever is verplicht in de ontwerpfase zich ervan te vergewissen dat de betrokken werkgevers en zelfstandigen in staat zijn de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoeringsfase na te komen (artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit).*

Een opdrachtgever moet daarom (bij de uitvraag van offertes) mededeling doen van de kans op aanwezigheid van OO (indien hij daar kennis van heeft of kan hebben), aldus de toelichting op artikel 4.10 (ontplofbare oorlogsresten) van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

---

<sup>16</sup> *Gevaar* is niet gedefinieerd in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Zoals we hebben laten zien in hoofdstuk 2 geldt voor andere (arbo-)gevaren een 10<sup>-5</sup> norm.

<sup>17</sup> Een opdrachtgever is volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit (artikel 1.1) degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht en/of op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht.

Daarnaast dient de opdrachtgever, op grond van artikel 2.28 van het Arbeidsomstandighedenbesluit, ervoor te zorgen dat er een Veiligheids- & Gezondheidsplan (V&G plan) wordt opgesteld waarin o.a. de specifieke gevaren tijdens de uitvoering zijn opgenomen. De gevaren, maatregelen en de organisatorische, technische en bouwkundige keuze dienen vermeld te worden in het V&G plan (artikel 2.28 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). Hiermee dient de keuze voor het al dan niet uitvoeren van een oriënterend onderzoek zoals bedoeld in artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit bij grondroerende werkzaamheden te worden beargumenteerd.

Overigens is het in zijn algemeenheid nog onduidelijk wanneer er in voldoende mate aan het oriënterend onderzoek is voldaan. In de toelichting op artikel 4.10 (ontploffbare oorlogsresten) van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt gesproken over ‘een ‘quick scan’ waarmee bijvoorbeeld bij de betreffende gemeente of op de bommenkaart na wordt gegaan of er in dat gebied oorlogshandelingen hebben plaatsgevonden.’ Merk op dat de uitgangspunten voor de afbakening van verdacht gebied per gemeente kunnen verschillen. De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de Markov Chain Monte Carlo methode (ofwel de ‘Amsterdamse methode’), terwijl andere gemeenten gebruik hebben gemaakt van de nearest-neighbourmethode.<sup>18</sup>

In tegenstelling tot het opsporen van OO wordt hier in het Arbeidsomstandighedenbesluit niet gesproken over een verplichte certificering van degene die deze taak uitvoert. Er is echter wel een Certificatieschema Vooronderzoek en Risicoanalyse OO (CS-VR00) vastgesteld door Centraal College van Deskundigen OO (CCvD-OO) en goedgekeurd door Stichting Veilig Omgaan met Explosieven Stoffen (VOMES) waarin de eisen voor een vooronderzoek en risicoanalyse staan vermeld. Het vooronderzoek en risicoanalyse dat hier wordt bedoeld sluit echter aan op het ‘nader onderzoek’ (zie paragraaf 4.1.2) dat wordt omschreven in lid 3 van artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

#### 4.1.2 Nader onderzoek

De opdrachtgever heeft bij bouwwerken primair de taak om te zorgen voor een veilig ontwerp. Zij zijn, op grond van artikel 2.28, lid 2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit, verplicht om risico’s te inventariseren of te laten inventariseren (concreet: opdrachtgevers zijn verplicht te zorgen dat er een V&G plan wordt opgesteld) en indien na de inventarisatie specifieke gevaren naar voren komen, maatregelen te nemen of te laten nemen.

---

<sup>18</sup> De Amsterdamse methode heeft als uitgangspunt voor de afbakening van de grenzen van verdacht gebied dat een blindganger zich met 90% zekerheid in het verdacht gebied zal bevinden. Er wordt dus een 10% onzekerheidsmarge gehanteerd en geaccepteerd. Zie *Helsloot, I. & Cator, E. (2018) Methodiek afbakening van verdacht gebied* voor een onderbouwing van deze assumptie en een verdere uitleg van deze methodiek. Voor de nearest-neighbourmethode is onbekend hoe groot de onzekerheidsmarge is die door het gebruik ervan wordt geaccepteerd.

Concreet betekent dit dat zij de taak hebben om te zorgen dat er in het V&G-plan passende maatregelen worden opgenomen wanneer het oriënterend onderzoek uitwijst dat er een mogelijk gevaar voor werknemers is. Daarvoor kan nader onderzoek noodzakelijk zijn. Artikel 4.10, lid 3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit: *Indien het oriënterend onderzoek de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten die gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid of gezondheid van werknemers niet uitsluit wordt een nader onderzoek ingesteld.*

De gevaren, maatregelen en de organisatorische, technische en bouwkundige keuze dienen vermeld te worden in het V&G plan (artikel 2.28 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). Hiermee dient de afweging en keuze voor het (al dan niet) nader onderzoek te worden beargumenteerd. Een voorbeeld van een keuze in het V&G plan zou het toepassen van de veldwerkinstructie kunnen zijn waardoor het voor het zetten van handboringen niet uitmaakt of een gebied wel of niet verdacht is en het (mogelijke) risico op een andere wijze gemitigeerd wordt.

Dit betekent niet dat de opdrachtgever alle veiligheidsmaatregelen zelf hoeft uit te voeren (zie de toelichting op artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit en het blauwe kader in paragraaf 4.2.1). Er kunnen afspraken worden gemaakt tussen opdrachtnemers en opdrachtgevers over de beheersmaatregelen in het contract. Voor OO geldt dat de opdrachtgever, hoofdaannemer en eventuele onderaannemer vooraf moeten bepalen wie het nader onderzoek verricht en hoe de kosten worden verdeeld (zie de toelichting op artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit).

Merk op dat er een Certificatieschema Vooronderzoek en Risicoanalyse OO (CS-VROO) bestaat (zie ook paragraaf 4.1.1). Hierin staan eisen voor bedrijven die het certificaat willen halen voor de uitvoering van een vooronderzoek en risicoanalyse. Er is geen wettelijk verplichting in de Arbowetgeving dat bedrijven die vooronderzoek en risicoanalyse uitvoeren gecertificeerd moeten zijn. *Opsporings*bedrijven moeten wel gecertificeerd zijn conform CS-000, alleen gecertificeerde bedrijven mogen immers opsporingswerkzaamheden uitvoeren (zie ook processtap 3, hoofdstuk 5). Dit geldt dus niet voor het vooronderzoek en de risicoanalyse, nergens in de Arbowetgeving staat dat een bedrijf dat een vooronderzoek uitvoert gecertificeerd moet zijn conform CS-VROO. Een opdrachtgever kan er dus voor kiezen om op een andere (gelijkwaardige) wijze invulling te geven aan het nader onderzoek.

## **4.2 De gemeente als werkgever**

### *4.2.1 Oriënterend onderzoek*

Indien er geen opdrachtgever is, heeft de werkgever de taak om alle risico's te inventariseren, dus ook het OO-risico. In dit geval zullen zij ook moeten zorgen dat het oriënterend onderzoek zoals wordt bedoeld in artikel 4.10, lid 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt uitgevoerd.

Ook hiervoor geldt dat er in de eerste plaats geïnventariseerd kan worden in hoeverre OO een gevaar/risico vormt bij de werkzaamheden. Mocht uit deze inventarisatie blijken dat dit niet het geval is, dan hoeven er ook geen aanvullende maatregelen c.q. onderzoeken worden gedaan.

Ingewikkelder wordt het als er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

Op grond van artikel 3 en artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 4.1b van het Arbeidsomstandighedenbesluit dient de werkgever:

- Invulling te geven aan de zorgplicht voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers (artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 4.1b van het Arbeidsomstandighedenbesluit).
- Risico voor werknemers te inventariseren en evalueren (RI&E, artikel 5).

#### **Een gezamenlijke taak**

Volgens de toelichting op artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit:

*Het zich vergewissen door de opdrachtgever doet niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer voor gezond en veilig werken. Het betekent ook niet dat een opdrachtgever alles zelf hoeft uit te voeren. Bij een geïntegreerde contractvorm kunnen hierover bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt in het contract met de uitvoerende partij. Daarbij blijft de eindverantwoordelijkheid wel bij de opdrachtgever berusten. Terwijl de individuele werkgever zich richt op de gevaren en risico's verbonden aan de werkzaamheden van zijn personeel, richt de opdrachtgever zich op gevaren en risico's die meerdere of alle partijen op of naast de bouwplaats raken.*

Hoewel de werkgever dus altijd een zorgplicht heeft, zal in dit geval de opdrachtgever het oriënterend onderzoek zoals wordt bedoeld in artikel 4.10, lid 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit moeten uitvoeren. Volgens de toelichting op het betreffende artikel dient de opdrachtgever *altijd* de kans op aanwezigheid van OO (indien hij daar kennis van heeft of kan hebben) te vermelden bij het uitbrengen van een verzoek om offerte.

#### **4.2.2 Nader onderzoek**

Net als opdrachtgevers hebben ook werkgevers een taak om te zorgen dat er *nader onderzoek* wordt uitgevoerd wanneer het oriënterend onderzoek uitwijst dat er een mogelijk gevaar voor werknemers is (zie processtap 2). Artikel 4.10, lid 3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit: *Indien het oriënterend onderzoek de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten die gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid of gezondheid van werknemers niet uitsluit wordt een nader onderzoek ingesteld.*

Indien er alleen een werkgever is, is het duidelijk wie deze wettelijke taak moet uitvoeren: de werkgever.

Ook hier wordt het pas ingewikkeld wanneer er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Zoals uit de toelichting op artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit en het blauwe kader in paragraaf 4.2.1 blijkt hoeft de opdrachtgever niet alle veiligheidsmaatregelen zelf uit te voeren en blijft de werkgever (mede-)verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van werknemers.

Voor OO geldt derhalve dat de opdrachtgever, hoofdaannemer en eventuele onderaannemer vooraf moeten bepalen wie het nader onderzoek verricht en hoe de kosten worden verdeeld (zie de toelichting op artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). In die afspraken kan staan dat de opdrachtgever nader onderzoek heeft uitgevoerd en in dat geval hoeft de opdrachtnemer als werkgever dus geen nader onderzoek zelf uit te voeren. De werkgever heeft altijd als taak om met gezond verstand naar de arbeidsrisico's te kijken en dus ook naar het risico van OO. Indien de opdrachtgever het risico volgens de opdrachtnemende werkgever op onvoldoende wijze mitigeert moet de werkgever zelf maatregelen nemen of afzien van de opdracht.

Eenmaal op de bouwlocatie is de opdrachtnemende werkgever verplicht tot medewerking aan en naleving van het overkoepelende V&G plan voor de werkzaamheden (zie paragraaf 4.2.1 en 4.2.2) volgens artikel 2.35, lid 3, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dus ook aan de voorgeschreven beheersmaatregelen zal de werkgever zich moeten conformeren.

### **4.3 De gemeente als bevoegd gezag**

Op grond van artikel 175 van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om bevelen te geven 'in geval van [...] van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, ter beperking van gevaar'.

In theorie kan de burgemeester dus verplichten tot het uitvoeren van een oriënterend of nader onderzoek, in geval van een realistische risico dat OO een 'ramp' kunnen veroorzaken. Wij verwijzen hier nogmaals naar processtap 1 (paragraaf 3.3.2) waarin we hebben laten zien dat OO slechts in zeer beperkte mate en bepaalde gevallen aan de definitie van ramp uit de Wet veiligheidsregio's voldoet.<sup>19</sup> Dit zal echter alleen in uitzonderingssituaties zoals vanwege grote vliegtuigbommen of munitiedumplocaties het geval kunnen zijn. In processtap 4 (paragraaf 6.3) bespreken we mogelijkheden voor het inzetten van de noodbevoegdheid meer in detail.

---

<sup>19</sup> Dit is ook de definitie die volgens jurisprudentie gehanteerd dient te worden bij het inzetten van noodbevoegdheden zoals bedoeld in de Gemeentewet. In processtap 4 (paragraaf 6.3) laten we zien wanneer de burgemeester noodbevoegdheden mag inzetten.

Belangrijk is de nuance dat de burgemeester is *belast* (lees: heeft een wettelijke taak) met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 van de Gemeentewet) maar is *bevoegd* (lees: heeft wettelijke bevoegdheden) 'alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht' (artikel 175 van de Gemeentewet). Met andere woorden: de burgemeester *moet* ingrijpen bij verstoring van de openbare orde maar *kan* ingrijpen bij situaties waarbij de veiligheid in het geding is.

Zoals in de vorige processtap (processtap 1, paragraaf 3.3.2) naar voren is gekomen is de gemeente zelf niet wettelijk verplicht tot het uitvoeren van een inventarisatie c.q. bommenkaart. Alleen indien de gemeente werkgever of opdrachtgever is dient het risico (en dus de aan- of afwezigheid van OO in de bodem) in beeld te worden gebracht voor de bouw- en/of werklocatie.

Natuurlijk speelt de gemeente wel een rol in het vergunningverleningsproces maar dit betekent niet dat zij zelf OO-risico-inventarisaties moeten uitvoeren. Wel kan de gemeenteraad extra eisen opleggen voor bestemmings-/exploitatiegebieden (zie Wet ruimtelijke ordening en Omgevingswet, artikel 5.20) en kan het college van B&W beleidsregels opstellen die doorwerking hebben in bijvoorbeeld de bouwvergunning. Het is dan aan de gemeentelijke organisatie om de vergunning op deze punten te beoordelen en toezicht te houden op uitvoering daarvan. Er is gemeentelijke beleidsvrijheid in de intensiviteit van het te organiseren toezicht.

#### **Omgevingsvergunning**

Het is in bepaalde gevallen verboden om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Dit geldt ook voor (bepaalde) bouw- en milieubelastende activiteiten. In dat geval moet het bevoegd gezag de aanvraag omgevingsvergunning beoordelen. Er kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren (artikel 5.18 van de Omgevingswet). Beoordelingsregels voor de aanvraag van bouwactiviteiten worden onder andere gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid (artikel 5.20 van de Omgevingswet).

#### **4.4 Reflectie**

Eerst moet worden opgemerkt dat de gemeente als bevoegd gezag geen taak heeft te zorgen voor de juiste arbo-omstandigheden maar enkel voor de handhaving van de openbare orde, waarvan in deze processtap geen sprake is.

De gemeente als werkgever of opdrachtgever heeft wel de taak om te zorgen voor arboveiligheid. Hiermee hebben zij de wettelijke taak om ten minste na te denken over hun omgang met explosieven. De Gemeente Breda heeft beleidsregels opgesteld en op deze manier aan haar verplichting voldaan.

Een uitkomst kan ook zijn: er is geen reden om te veronderstellen dat er een risico op overlijden door OO is dus hier doen we verder niks mee.

### Bodemonderzoek in Breda

De Gemeente Breda heeft een bommenkaart opgesteld. Deze kaart is de basis voor de verplichting waaraan opdrachtnemers van de gemeente moeten voldoen, onder andere wanneer er wel of geen nader onderzoek nodig is. Bijvoorbeeld:

Bodemonderzoek kan zonder aanvullende maatregelen worden uitgevoerd, mits de bodem niet verdacht is op afwerpmunitie. Handboringen kunnen ook in op afwerpmunitie verdachte gebied worden gezet zonder dat nader onderzoek verplicht is. De medewerkers dienen dan wel te worden geïnstrueerd dat zij bij weerstand stoppen met boren.

Zij maken deze afweging aangezien zij het risico als bijzonder klein beoordelen.

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit concluderen wij dat:

- De opdrachtgever de taak heeft om de risico's op de betreffende bouwplaats in beeld te brengen en daardoor het oriënterende onderzoek moet uitvoeren, als bedoeld in 4.10 van het besluit, dient uit te voeren. Hiermee kan de inventarisatie ook uitwijzen dat zij geen risico zien op grond van hun werkzaamheden.
- De werkgever heeft de taak te zorgen voor het welzijn van werknemers. De werkgever zal dus ten minste het ontwerp moeten onderschrijven en de beheersmaatregelen naleven.<sup>20</sup>

Een concreet voorbeeld kan het zetten van handmatige boringen zijn in verdacht gebied waarbij een opdrachtgever de werkinstructie kan accepteren maar waarbij dus ook de werkgever een eigen afweging moet maken (en indien deze het ook accepteert er zorg voor draagt dat deze werkinstructie ook nageleefd wordt, zie artikel 2.35, lid 3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit).

Indien uit de inventarisatie blijkt dat er een risico is door de grondroerende werkzaamheden en uit het oriënterende onderzoek blijkt dat er mogelijk OO aanwezig zou kunnen zijn, dient er een *nader* onderzoek te worden uitgevoerd. Zowel de opdrachtgever als de werkgever heeft een taak om te zorgen dat wordt uitgevoerd.

Wij constateren twee witte vlekken:

- Wat is precies een oriënterend onderzoek of een quick scan en wanneer is door zo'n onderzoek in voldoende mate aan de arbeidsomstandighedenregelgeving voldaan?
- Kan een opdrachtnemer (als werkgever) gedwongen worden de risico-inventarisatie en -evaluatie van de opdrachtgever te accepteren? Wat als de opdrachtnemer (als werkgever) het niet eens is met de uitvoering ervan *nadat* een

---

<sup>20</sup> Let op: ook de opdrachtgever heeft de taak om toezicht op de wijze waarop de maatregelen worden uitgevoerd te organiseren (artikel 2.28 van het Arbeidsomstandighedenbesluit).



opdracht is gegund waarvoor een offerte is uitgebracht onder de veronderstelling dat de gemeente als opdrachtgever een adequate risico-inventarisatie en -evaluatie heeft uitgevoerd?

<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Taak: vergewisplicht en V&amp;G plan</b>	<b>Taak: Zorgplicht en RI&amp;E</b>	<b>Taak: Vergunningsverlening</b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Taak: vergewisplicht en V&amp;G plan</b>	<b>Taak: Zorgplicht en RI&amp;E</b>	<b>Bevoegdheid: Noodbevel</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Taak: vergewisplicht en V&amp;G plan</b>	<b>Taak: Zorgplicht en RI&amp;E</b>	<b>Geen</b>

**Tabel 4.1:** Taken en bevoegdheden in processtap 2.

## 5. Processtap 3: Treffen beheersmaatregelen OO

---

*In dit hoofdstuk wordt de derde processtap besproken. Indien uit de inventarisatie (vorige processtap) blijkt dat er een (verhoogd) risico op OO is, dienen er maatregelen getroffen te worden om het risico te beheersen. In praktijk blijkt dat dit vaak detectie zal zijn dat in verschillende vormen kan plaatsvinden (realtime en non-realtime). Wij zullen de verschillende rollen van de gemeente (als opdrachtgever, als werkgever en als bevoegd gezag) in deze fase van het proces belichten.*

### 5.1 De gemeente als opdrachtgever

#### 5.1.1 Passende maatregelen

De opdrachtgever, als hij weet van gevaar, moet zekerstellen dat de opdrachtnemer de passende maatregelen neemt. Wij verwijzen hier naar processtap 2 (paragraaf 4.1) waaruit blijkt dat zowel de opdrachtnemer als opdrachtgever de taak hebben om te zorgen dat werknemers veilig en gezond (kunnen) werken op de bouw-/werklocatie.

Er zullen dus passende maatregelen moeten worden getroffen als uit de risicoanalyse blijkt dat er een gevaar voor werknemers is. Een passende maatregel kan detectie zijn maar dat hoeft natuurlijk niet. Er kan ook worden gekozen voor een andere werkmethode waardoor het risico op een andere manier wordt beheerst.

Artikel 4.10, lid 4 van het Arbeidsomstandighedenbesluit: *Indien uit het nader onderzoek blijkt dat gevaar bestaat voor de veiligheid of gezondheid van werknemers door de aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten, worden die ontplofbare oorlogsresten opgespoord of **andere passende maatregelen getroffen om dit gevaar te voorkomen.***

De gevaren, maatregelen en de organisatorische, technische en bouwkundige keuze dienen vermeld te worden in het V&G plan (artikel 2.28 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). Hiermee dient de afweging en keuze voor het (al dan niet) treffen van maatregelen te worden beargumenteerd.

Volgens artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet heeft de werkgever (en gezien artikel 2.26 ook de opdrachtgever van een bouwwerk) de taak om maatregelen te treffen ter voorkoming van gevaar voor derden:

*Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter voorkoming van dat gevaar.*

Dit betekent dus dat de werkgever of opdrachtgever de ‘wettelijke taak’ heeft om maatregelen te (laten) treffen ter voorkoming van gevaar voor de omgeving. Dit is ook in lijn met de Omgevingswet (zie procestap 1, paragraaf 3.3.2).

### 5.1.2 Opsporing

Mocht de opdrachtgever besluiten dat ‘de meest passende maatregel’ het uitvoeren van opsporing is, dan mag dit alleen gedaan worden door een bedrijf dat in bezit is van een geldig certificaat volgens CS-000.

Artikel 4.10, lid 5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit: *Het opsporen van ontplofbare oorlogsresten wordt uitsluitend verricht door een bedrijf dat voor de te verrichten arbeid in het bezit is van een certificaat opsporen ontplofbare oorlogsresten dat is afgegeven door Onze Minister of een door hem aangewezen certificerende instelling.*

De opdrachtgever dient hiermee dus in ieder geval een bedrijf in te schakelen dat in bezit is van een ‘certificaat opsporen ontplofbare oorlogsresten’.

Ook voor de opsporing is een competentieniveau vereist (afhankelijk van vorm van detectie, zie artikel 4.16 van de Arbeidsomstandighedenregeling) maar de borging hiervan ligt natuurlijk bij het opsporingsbedrijf.

Het opsporingsbedrijf heeft de taak voor de werkvoorbereiding en het opstellen van het projectplan (zie CS-000, artikel 4). Op drie punten kent het CS-000 de opdrachtgever een taak toe:

- Het opsporingsbedrijf c.q. certificaathouder dient voorafgaand aan de werkzaamheden met de opdrachtgever<sup>21</sup> vast te stellen of de afgesloten verzekeringen voldoende dekkend zijn (CS-000, artikel 2.1.6);
- Overleg tussen opsporingsbedrijf c.q. certificaathouder, de opdrachtgever, de EODD en de gemeente(n) over beschermende maatregelen voor de omgeving (CS-000, artikel 4.1);
- Het projectplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de opdrachtgever (artikel CS-000 4.2). Hiermee moet de opdrachtgever expliciet aangeven akkoord te gaan met de detectiemethode.

Dat de opdrachtgever een inhoudelijk oordeel moet geven over het door de werkmethode van het door hem ingehuurde specialistische opsporingsbedrijf is opvallend. Tenminste is het niet zo dat de opdrachtgever na akkoord met het projectplan automatisch aansprakelijk is bij schade door ontplofende OO. Er mag worden uitgegaan dat het opsporingsbedrijf de opsporing conform uitgangspunten en

---

<sup>21</sup> De opdrachtgever is in dit geval degene voor wiens rekening een project als bedoeld in dit certificatieschema wordt uitgevoerd en/of op wiens initiatief het project wordt uitgevoerd. Dit betekent dat ook een werkgever *de opdrachtgever* kan zijn voor een opsporingsproject. In dat geval geldt dit ook voor de ‘gemeente als werkgever’.

afspraken uitvoert. Als het opsporingsbedrijf dit niet doet, en er schade ontstaat, zal het opsporingsbedrijf de schade moeten vergoeden. Er is dan sprake van een *onrechtmatige daad*. Dit is een belangrijke reden dat een adequate verzekering is vereist voor opsporingsbedrijven.

Na uitvoering van het project wordt het opsporingsgebied door de certificaathouder c.q. opsporingsbedrijf conform afspraak opgeleverd. Het opsporingsbedrijf dient een proces-verbaal op te stellen en te delen deze de gemeente(n) als bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid (CS-000, artikel 4.12).

Voor werknemers die opsporingswerkzaamheden verrichten (of aanwezig zijn op het terrein) geldt dat 'een bewijs van registratie en herregistratie in het Register veilig werken met explosieve stoffen dan wel een afschrift van een dergelijk bewijs op de arbeidsplaats aanwezig is' (artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). De opdrachtgever dient toezicht te organiseren (artikel 2.31 van het Arbeidsomstandighedenbesluit) door het aanstellen van een coördinator voor de uitvoeringsfase die maatregelen treft dat alleen bevoegde personen de bouwplaats kunnen betreden. In het geval van een gecertificeerd opsporingsbedrijf mag de coördinator uitvoeringsfase ervan uitgaan dat de werknemers van dat bedrijf geregistreerd zijn.

### 5.1.3 Conclusie

De opdrachtgever heeft primair de taak om te zorgen voor een veilige werkomgeving op bouwlocaties voor opdrachtnemers die daar werkzaamheden gaan uitvoeren. De opdrachtgever dient daarom te onderzoeken of er een OO-risico is voor werknemers en, indien het risico niet voldoende kan worden uitgesloten, passende maatregelen te (laten) treffen.

Bij opsporingswerkzaamheden heeft het opsporingsbedrijf primair de taak om te zorgen voor de veiligheid van de eigen werknemers. De opdrachtgever dient echter wel akkoord te geven op het projectplan van het opsporingsbedrijf waardoor de opdrachtgever ook hier een opvallende taak heeft. De wetgever gaat ervan uit dat de opdrachtgever voldoende expertise hiervoor organiseert.

## 5.2 De gemeente als werkgever

Voor wat betreft werkgevers waarbij er geen opdrachtnemer-opdrachtgever-relatie is zijn de wettelijke taken duidelijk: in dit geval heeft de werkgever de taak om passende maatregelen te nemen en verschillen de wettelijke taken niet van de taken die een opdrachtgever heeft en in paragraaf 5.1 staan beschreven. De gemeente als werkgever moet dus (voldoende kennis organiseren om) passende beheersmaatregelen (te) treffen en, indien er daarbij voor opsporing gekozen wordt, het projectplan voor opsporing (te laten) beoordelen.

Ook hier wordt het pas ingewikkeld wanneer er wel sprake is van een opdrachtnemer-opdrachtgever-relatie. De werkgever heeft immers geen rol voor een veilige bouwlocatie maar wel voor de eigen werknemers. In processtap 2 (paragraaf 4.2) hebben we laten zien dat de zorgplicht van werkgevers ook bestaat wanneer er een opdrachtgever is. De werkgever dient hiermee in ieder geval het ontwerp van de beheersmaatregelen te onderschrijven.

Evenals de opdrachtgever heeft de werkgever de wettelijke taak te zorgen voor het voorkomen van gevaar voor derden dat direct of indirect wordt veroorzaakt door diens werkzaamheden (artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet). Dit is in lijn met de Omgevingswet die stelt dat eenieder die redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige effecten kan hebben voor de fysieke leefomgeving verplicht is om de maatregelen te nemen [die redelijkerwijs van hem verwacht kunnen worden] om de gevolgen te voorkomen.

Eenmaal op de bouwlocatie is de werkgever verplicht tot medewerking aan en naleving van het V&G plan (zie paragraaf 4.2.1 en 4.2.2) volgens artikel 2.35, lid 3, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Mochten er andere beheersmaatregelen getroffen worden, zal de werkgever zich hieraan moeten conformeren.

### 5.3 De gemeente als bevoegd gezag

De rol van de gemeente als bevoegd gezag kan in deze processtap twee 'verantwoordelijkheden' hebben:

- Het college van B&W moet akkoord geven met het opsporingsproject;
- De burgemeester mag een noodbevel geven.

#### 5.3.1 Akkoord opsporingsproject

Bij het opstellen van een projectplan voor detectie/opsporing heeft de gemeente geen wettelijke taak. Wel kan er, in overleg met het opsporingsbedrijf en de opdrachtgever, worden besloten dat er beschermende maatregelen voor de omgeving dienen te worden genomen (CS-000, artikel 4.1).<sup>22</sup>

Desondanks wordt er toch een rol toegedicht aan de gemeente als bevoegd gezag. Een opsporingsbedrijf dient voorafgaand aan de werkzaamheden het project aan te melden bij de EODD. Uit de aanmelding moet blijken dat het bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid instemt met het uitvoeren van de opsporing (zie CS-000, bijlage 3 richtlijn EODD inzake communicatie).

---

<sup>22</sup> In hoofdstuk 2 is het convenant beoordeling projectplan opsporing ontplofbare oorlogsresten besproken. Duidelijk mag zijn dat door het tekenen van dit convenant een gemeente als bevoegd gezag wel een nadrukkelijke taak krijgt in deze processtap.

Wij benadrukken dat dit niet wettelijke geregeld is maar wel een schriftelijke procedure. Het is echter onduidelijk wat dit betekent, wat er gebeurt als een gemeente geen uitspraak wil doen en of een gemeente als bevoegd gezag het verzoek negeert en de wettelijk taak om te zorgen voor de veiligheid van werknemers en de omgeving (die wel wettelijk is omschreven) expliciet bij andere partijen leggen.

### 5.3.2 Noodbevoegdheid

Het bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester, mag bevelen geven ter handhaving van de openbare orde (zie artikel 175 van de Gemeentewet). Bovendien geldt in ieder geval bij opsporing van vliegtuigwrakken en dus ruiming van vliegtuigbommen dat het gemeentebestuur 'beslissingsbevoegd' is (artikel 5.4 van Circulaire Vliegtuigbergings<sup>23</sup>).

Concreet betekent dit dat burgemeester kan besluiten dat opsporing of een maatregel noodzakelijk is. Zoals ook in processtap 1 is weergegeven is het echter niet realistisch om te veronderstellen dat een explosie van een explosief leidt tot 'ernstige wanordelijkheden' of rampen, waardoor deze bevoegdheid begrensd is. Bovendien geldt ook voor het inzetten van een noodbevoegdheid dat het (financiële) consequenties kan hebben. In processtap 4 (paragraaf 6.3) bespreken we mogelijkheden voor het inzetten van de noodbevoegdheid meer in detail.

Overigens heeft ook de gemeenteraad een zekere 'noodbevoegdheid'. Op grond van artikel 151b van de Gemeentewet kan de gemeenteraad besluiten een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied 'door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' gebied waarmee de burgemeester extra bevoegdheden krijgt. Hiervoor geldt echter dat dit niet het geval zal zijn wanneer er een verdenking op (mogelijke) aanwezigheid van OO is, aangezien er wel munitie kan worden aangetroffen maar geen wapens.<sup>24</sup>

## 5.4 Reflectie

De opdrachtgever en werkgever hebben de wettelijke taak om passende maatregelen te treffen. Terugkerend is de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Beide hebben een rol in het beheersen van arbo-risico's. Zij zullen hier voorafgaand aan het traject contractuele afspraken over moeten maken.

Net als de opdrachtgever en werkgever heeft de gemeente als bevoegd gezag ook een rol in deze processtap: enerzijds dient het college van B&W akkoord te geven volgens de communicatierichtlijnen van de EODD en anderzijds heeft de burgemeester de

---

<sup>23</sup> We zijn ons ervan bewust dat de Circulaire Vliegtuigbergings geen zelf geen bevoegdheden geeft maar het een interpretatie van een juridisch kader is en niet verplichte aanbevelingen geeft. De minister van Defensie heeft de Circulaire ondertekent. Bij gebrek aan bovenliggende wetgeving hanteren we dit als uitgangspunt.

<sup>24</sup> In de Wet wapens en munitie is een categorisering gemaakt van wat onder wapens en wat onder munitie valt. Ontpofbare oorlogsresten zullen onder 'munitie, categorie II' vallen.

mogelijkheid om een noodbevel te geven. De gemeenteraad als bevoegd gezag heeft geen rol in deze processtap.

Wat betreft arboveiligheid zijn de wettelijke taken in beeld: de opdrachtgever en werkgever dienen te zorgen voor een veilige werkomgeving. Wat betreft de omgevingsveiligheid is het beeld meer vertroebeld: iedereen is 'een beetje verantwoordelijk' voor de veiligheid van de omgeving:

- De opdrachtgever en werkgever hebben de wettelijke taak om te zorgen voor maatregelen ter voorkoming van gevaar voor derden (artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet en artikel 1.7 van de Omgevingswet);
- Het opsporingsbedrijf (indien er gekozen wordt voor detectie) heeft eveneens deze wettelijke taak;
- Het college van B&W wordt actief of passief betrokken bij het opstellen van het projectplan voor opsporing (CS-000, bijlage 3);
- De burgemeester heeft de bevoegdheid om een noodbevel te geven en te verplichten tot opsporing.

Hiermee constateren wij dus een witte vlek in de organisatie: Wie heeft de taak om maatregelen te treffen zodat de veiligheid van de omgeving geborgd is?

Een voorlopig antwoord op deze vraag is dat werkgever en opdrachtgever in de eerste plaats deze taak hebben, immers 'gaat wet boven richtlijn'. Indien er voor opsporing gekozen wordt, zal het opsporingsbedrijf in de eerste plaats deze taak hebben en moeten zorgen voor het borgen van de omgevingsveiligheid.

Het laatste punt, de bevoegdheid van de burgemeester, geldt alleen bij ernstige vrees voor rampen en ernstige wanordelijkheden. Dit sluit aan op de meer principiële vraag: wanneer is er sprake van 'vrees voor rampen en ernstige wanordelijkheden'?

Deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk beantwoord.

In tabel 5.1 en tabel 5.2 zijn de taken en bevoegdheden schematisch weergegeven. Dit schema laat zien dat indien een burgemeester overgaat tot een noodbevel tot opsporing, dit een 'nieuwe taak' creëert voor het college van B&W als bevoegd gezag. Maar merk op dat deze taak niet staat omschreven in de wet maar wordt opgedragen door de communicatiestandaarden van de EODD en het CS-000.

<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Geen</b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Bevoegdheid: Noodbevel</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Taak: Beheersmaatregelen</b>	<b>Geen</b>

**Tabel 5.1:** Taken en bevoegdheden in processtap 3.

<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Geen</b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Geen</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Taak: Akkoord projectplan</b>	<b>Geen</b>

**Tabel 5.2:** Taken en bevoegdheden in processtap 3 indien er wordt gekozen voor opsporing.



## 6. Processtap 4: OO geconstateerd

---

*In dit hoofdstuk bespreken wij de vierde processtap. Wanneer (na processtap 3) blijkt dat er OO is in het gebied waarbinnen grondroerende werkzaamheden zijn, zal hier rekening mee worden gehouden. Concreet betekent dit dat er geen grondroerende werkzaamheden kunnen plaatsvinden zonder dat er beheersmaatregelen worden getroffen. Vaak betekent dit dat munitie geruimd zal worden. Wij zullen de verschillende rollen van de gemeente (als opdrachtgever, als werkgever en als bevoegd gezag) in deze fase van het proces belichten.*

### 6.1 De gemeente als opdrachtgever of werkgever

In de voorgaande processtappen is laten zien dat zowel de opdrachtgever als werkgever een wettelijke taak hebben om te zorgen dat werknemers veilig kunnen werken. Bovendien is er bij diverse werkzaamheden (voor de gemeente) geen opdrachtgever betrokken, bijvoorbeeld doordat er geen sprake is van een bouwwerk, waardoor de werkgever alleen deze taak heeft.

De taakverdeling blijkt dus pas ingewikkeld te zijn wanneer er sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Wij concludeerden in de voorgaande processtappen dat de opdrachtgever de taak heeft om te zorgen voor een veilig ontwerp. Hierdoor zullen zij dus in de eerste plaats de taak hebben om maatregelen te (kunnen laten) treffen. De werkgever blijft een taak hebben dat werknemers veilig kunnen werken.

Net als in de volgende processtappen betekent het dus dat ook in deze processtap (dus nadat er daadwerkelijk OO is aangetroffen) de opdrachtgever de taak heeft om te zorgen voor een veilige werkplek c.q. bouwplaats. Zij zullen dan ook moeten besluiten om de explosieven te laten ruimen of andere beheersmaatregelen te treffen. De werkgever (bij een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie) dient het ontwerp ten minste te beoordelen en te onderschrijven. Dit betekent ook dat de werkgever moet afzien van de opdracht als deze de beheersmaatregelen onvoldoende veilig acht.

Het onderscheid en taakverdeling tussen werkgever en opdrachtgever (indien van toepassing) onderscheid is in de voorgaande processtappen (hoofdstukken 4 en 5) meermaals omschreven. Aangezien zij beide een taak hebben voor het veilig kunnen laten werken van werknemers (zeker als er geen sprake is van een opdrachtgever zoals bedoeld in artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), bespreken wij het nu in een paragraaf.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Bovendien wordt in artikel 4.10 (Ontploffbare oorlogsresten) niet vermeld *wie* de beheersmaatregelen moet treffen.

### 6.1.1 *Het ruimen van munitie*

De eerste en meest logische beheersmaatregel zal het ruimen van de munitie zijn. Dit mag uitsluitend worden verricht door de explosievenopruimingseenheden van het Ministerie van Defensie (artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit).

Voor opsporingswerkzaamheden geldt dat het project vooraf aan de EODD wordt gemeld waardoor de rolverdeling duidelijk is. Volgens de Arbeidsomstandighedenregeling, artikel 4.16, mag alleen Senior deskundige opsporing ontplofbare oorlogsresten de oorlogsresten overdragen aan de EODD.

Maar ook als er 'spontaan' OO wordt aangetroffen, dus in situaties dat er na de inventarisatie geen reden was om te veronderstellen dat er OO aanwezig zou zijn, mag alleen de EODD de munitie ruimen.

Hiermee wordt de uitvoerende rol bij het ruimen van explosieven expliciet bij de EODD gelegd. Artikel 8 van de Wet wapens en munitie zegt echter dat:

*Hij die een wapen of munitie voorhanden heeft, zonder daartoe gerechtigd te zijn, is verplicht deze terstond bij de korpschef in bewaring te geven.*

De Wet wapens en munitie laat het dus ook toe dat de wapens en munitie naar de korpschef worden gebracht maar dat lijkt in dit geval niet wenselijk. Volgens het Protocol toevalsvondst dient daarom de politie te worden gebeld waarna deze de EODD inschakelt.

Dit dilemma zal echter voornamelijk spelen bij een spontane vondst en niet na aantreffen door een opsporingsbedrijf. Hiermee heeft de opdrachtgever en/of werkgever dus alleen een taak wanneer er spontaan OO wordt aangetroffen, namelijk te zorgen dat er op een juiste wijze met een spontane vondst wordt omgegaan.

### 6.1.2 *Andere beheersmaatregelen*

Het Arbeidsomstandighedenbesluit (artikel 4.10) zegt expliciet dat er ook andere beheersmaatregelen kunnen worden getroffen om 'het gevaar' te voorkomen:

*Indien uit het nader onderzoek blijkt dat gevaar bestaat voor de veiligheid of gezondheid van werknemers door de aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten, worden die ontplofbare oorlogsresten opgespoord **of andere passende maatregelen** getroffen om dit gevaar te voorkomen.*

Er zijn dus naar ruiming ook andere (creatieve) oplossingen mogelijk, die mogelijk meer kosten-efficiënt zijn. Het ophogen van een gebied en zo een bufferzone creëren, of

het uitvoeren van werkzaamheden met beveiligd materieel zijn voorbeelden. Daarnaast is het mogelijk eenvoudigweg de bestemming van een specifiek, verdacht gebied te veranderen naar bijvoorbeeld 'park', of het bij wijze van 'omploegen van een stuk land waar een weg of een groenvoorziening aangelegd gaat worden met een zware ploeg' (eventuele schade aan de ploeg is namelijk 'goedkoop').

#### **Alternatieve beheersmaatregel in Gouda<sup>26</sup>**

In Gouda werd op zo'n 8 tot 10 meter onder het maaiveld een object gedetecteerd. Daar is gekozen om het object niet te benaderen (dus het is ook niet bekend of het om CE gaat). De funderingsconstructie van het gebouw is dusdanig aangepast (door middel van een overkluizing) dat het object kon blijven liggen en geen invloed ondervond van de bouwwerkzaamheden.

Wat deze maatregelen gemeen hebben is dat het vaak niet uitmaakt of er nu daadwerkelijk OO aanwezig zijn. Daarmee kan verder onderzoek om deze risico's precies in beeld proberen te brengen overbodig of disproportioneel zijn. Sterker nog: in dit geval zou een oriënterend onderzoek, een nader vooronderzoek en opsporing (processtap 2 en 3) ook niet nodig zijn.

In dit geval zullen zowel de opdrachtgever en opdrachtnemer (dus werkgever bij deze relatie) de beheersmaatregelen voldoende veilig moeten vinden en dus onderschrijven.

## **6.2 De gemeente als bevoegd gezag**

Het college van B&W als bevoegd gezag is belast met de organisatie van de brandweezorg waaronder ook wordt verstaan: 'het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand' (Wet veiligheidsregio's, artikel 2 en artikel 3). Dit betekent dat het college van B&W als bevoegd gezag een rol heeft bij de organisatie nadat er een ongeval heeft plaatsgevonden (immers 'bij ongevallen anders dan brand')<sup>27</sup> en het college van B&W geen preventieve taak heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Ook op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen heeft het college van B&W als bevoegd gezag 'niet echt' een taak: op verzoek van de minister van Defensie dient het college van B&W ontheffing te geven voor het vervoeren van gevaarlijke stoffen (artikel 29, lid 2). Ze zullen dus 'verplicht' zijn deze ontheffing toe te wijzen.

---

<sup>26</sup> Uit: I. Helsloot, G. Van Melick, J. Vlagsma, J. Blokvoort, R. Blokvoort (2016). Proportionaliteit bij de omgang met conventionele explosieven.

<sup>27</sup> Bovendien staat er niet het voorkomen van ongevallen anders dan brand zoals dat bij ongevallen bij brand wel staat vermeld. Ook geldt dat zonder verdere toelichting de beperkende zinsnede uit die oorspronkelijke Wet veiligheidsregio's ontbrak 'voor zover niet in andere wetten geregeld' wel is toegevoegd aan lid 3 maar hier ontbreekt. In dit geval is duidelijk in de Arbowetgeving is geregeld dat in ieder geval bij werkzaamheden het OO-risico is geregeld (T.C. Boorman, C.J.J.M. Stolker, & W.L. Valk (2021). Openbare orde en veiligheid. p. 491).

Op twee manieren kan de gemeente als bevoegd gezag een rol vervullen in de ruiming van explosieven:

- De burgemeester heeft noodbevoegdheden die ingezet kunnen worden om rampen te voorkomen;
- Het college van B&W kan faciliteren in het aanbieden van vernietigingslocaties (maar dit kan ook onderdeel zijn van de 0 situatie).

### 6.2.1 Noodbevoegdheden burgemeester

Op grond van CS-000, artikel 4.12, dient het opsporingsbedrijf een proces verbaal op te stellen met onder andere de resultaten van het detectieonderzoek en deze te delen met de gemeente(n) waarin het projectgebied is gelegen, als bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid.<sup>28</sup> De gemeente als bevoegd gezag heeft daarmee inzicht in de omvang van het OO-risico bij werkzaamheden<sup>29</sup> en kan vervolgens besluiten eventueel noodbevoegdheden in te zetten.

Het bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester, mag bevelen geven ter handhaving van de openbare orde (zie artikel 175 van de Gemeentewet). De burgemeester kan hiermee de opdrachtgever of werkgever (of grondbezitter) verplichten de werkzaamheden te staken en verdere opsporingswerkzaamheden uit te voeren of de bom te laten ruimen.

Ook kan de burgemeester een noodverordening afgeven (zie artikel 176 van de Gemeentewet) waarbij algemeen verbindende voorschriften worden gegeven. Een noodverordening moet vervolgens door de gemeenteraad worden vastgesteld.<sup>30</sup> Na het aantreffen van een explosief ligt een noodverordening meer voor de hand dan een noodbevel aangezien er dan een algemeen gebiedsverbod kan worden opgelegd terwijl een noodbevel individueel moet worden opgelegd.<sup>31</sup> Op deze manier kan het gebied 'gecontroleerd' worden zodat alleen de EODD aanwezig kan zijn.

In tegenstelling tot een noodbevel dient een noodverordening na afkondiging wel te worden voorgelegd aan de gemeenteraad die dan dus de wettelijke taak 'krijgt' de noodverordening te beoordelen en al dan niet te bekrachtigen.

---

<sup>28</sup> Het CS-000 is niet specifiek over de termijn wanneer het proces verbaal opgestuurd moet worden.

<sup>29</sup> Het uitgangspunt bij opsporing is dat het OO dat er al jaren ligt niet door de opsporingswerkzaamheden tot een groter risico wordt. Opsporing zal plaatsvinden voor nieuwe activiteiten die mogelijk wel tot een extra risico leiden.

<sup>30</sup> Indien de gemeenteraad de voorschriften niet bekrachtigd kan de burgemeester beroep instellen bij de commiesaris van de Koning.

<sup>31</sup> A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra. (2016). *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*. Amsterdam: Reed Business.

### Voorbeelden noodverordening<sup>32</sup>

Op 14 december 2015 wordt in de gemeente Sluis een 1000 lbs brisant vliegtuigbom aangetroffen. Er wordt besloten dat de EODD dit explosief op 27 januari 2016 ter plaatse onschadelijk zal maken. De burgemeester kondigt een noodverordening af voor de dag waarop de bom onschadelijk wordt gemaakt: het is voor iedereen verboden om zich in het gebied waar de ruimingswerkzaamheden zijn te bevinden of te betreden.

Op 16 mei 2019 worden er in de gemeente Vught in een sloot verschillende scherpe explosieven aangetroffen. Het betreft een voormalig kazerneterrein. De burgemeester kondigt een noodverordening af voor onbepaalde termijn: het is verboden voor eenieder om zich op te houden in het water en de oever van de sloot en te magneetvissen.

In tegenstelling tot voorgaande processtappen lijkt bij het aantreffen van explosieven een situatie waarin de burgemeester zijn bevoegdheden effectief kan inzetten. In paragraaf 6.3 laten we zien wanneer het inzetten van een noodbevoegdheid is toegestaan.

Ook de gemeenteraad heeft een 'noodbevoegdheid' in de zin dat zij een gebied kunnen aanduiden als veiligheidsrisicogebied (artikel 151b van de Gemeentewet). Voor een veiligheidsrisicogebied dient er '(ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens' te zijn. Dit lijkt ook in deze situatie niet het geval te zijn: er kan immers munitie worden aangetroffen maar (waarschijnlijk) geen wapens.

### 6.2.2 Vernietigingslocaties

Ondanks dat werkgevers en opdrachtgevers in de eerste plaats de taak hebben om te zorgen voor maatregelen die gevaar voor de omgeving beperken (zie processtap 3, paragraaf 5.4) betreft de EODD juist de gemeente in het beheersen van het risico bij de ruiming van OO. De gemeente wordt op deze manier actief betrokken in het ruimen van explosieven, zoals te zien is in de brief van de Commandant Explosieven Opruimingsdienst Defensie naar gemeenten.

### Uitvoering ruimopdracht<sup>33</sup>

*De EODD zet dagelijks ruimploegen in op diverse locaties waar gemelde explosieven zijn aangetroffen (vindplaats). Voorafgaande aan de ruiming vervoegt de ruimploeg zich bij het politiebureau, zoals opgegeven bij de melding. Vervolgens gaat de ruimploeg samen met een politiepatrouille (welke optreedt namens bevoegd gezag) naar de vindplaats. Ter plaatse zal de ruimploeg het aangetroffen explosief identificeren. Daarna zal de ploeg de ruimmethode bepalen en uiteindelijk het explosief vernietigen.*

<sup>32</sup> Zie voor deze en andere voorbeelden: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/>.

<sup>33</sup> Uit: Brief van Commandant Explosieven Opruimingsdienst Defensie *Procedure ruimen munitie WO II en geïmproviseerde explosieven (IED's)*. 27 augustus 2018.

*Voor vernietiging zal, door tussenkomst van de gemeente, een geschikte vernietigingslocatie moeten worden geïdentificeerd. De gemeente kent eventuele 'bijzonderheden' in het terrein immers het beste. Te denken valt hierbij aan ondergrondse infra als kabels en leidingen, de aanwezige bebouwing en mogelijk het particulier eigendom van het terrein. De ruimploeg stelt ter plaatse vast of de geïdentificeerde vernietigingslocatie geschikt is, waarbij zij tevens letten op de uitwerking van het explosief (rondvliegend materiaal dat vrij komt bij de explosie). Daarnaast stelt de ploegcommandant vast of het terrein voldoet aan de opgestelde eisen voor een vernietigingsterrein (bijlage 2, eisen vernietigingsterrein).*

*Onstabiele (geïmproviseerde) explosieven worden ter plaatse of als de situatie ter plaatse dit niet toelaat (leidingen, bebouwing enz.) zo dicht mogelijk bij de vindplaats vernietigd.*

De betrokkenheid van het college van B&W (lees ook de burgemeester) komt naar voren in de Circulaire Vliegtuigberging waarin staat dat de burgemeester beslissingsbevoegd is bij de opsporing en ruiming van vliegtuigwrakken. De commandant van de ruimploeg is echter heeft echter de taak om te zorgen voor de veiligheid van eigen personeel en is beslissingsbevoegd voor zover het de veiligheid van zijn personeel betreft' (artikel 5.4). Hiermee blijkt het ruimingsproces en de aanwijzing van een vernietigingslocatie in de praktijk dus een samenspraak te zijn tussen burgemeester en EODD. Er is echter geen wet die regelt dat de burgemeester of het college van B&W hier een wettelijke verplichting/taak in hebben.

Een aantal gemeenten hebben ervoor gekozen om zelf vernietigingslocaties te creëren waardoor de EODD de munitie kan ruimen. In dezelfde brief naar gemeenten verzoekt de Commandant Explosieven Opruimingsdienst Defensie de gemeenten op voorhand een vaste vernietigingslocatie aan te wijzen zodat explosieven snel(ler) vernietigd kunnen worden en er geen grote verstoring van de openbare orde en veiligheid is.<sup>34</sup>

Wij benadrukken dat dit een *verzoek* is, en het college van B&W hierin kan faciliteren, maar dat dit geen verplichting is. Er is geen wet of regelgeving die dit verplicht. Het aanwijzen van een vernietigingslocatie brengt nieuwe taken met zich mee. De vernietigingslocatie moet dan wel aan wettelijke eisen voldoen, niet alleen aan de eisen van de defensie maar ook aan milieuwetgeving. De vraag c.q. witte vlek welke aanvullende taken 'faciliteren' oproept is in de eerste procestap (paragraaf 3.4) ook besproken.

### 6.3 Reflectie

In de situatie dat er daadwerkelijk OO wordt aangetroffen zien wij een witte vlek rondom de gemeente als bevoegd gezag: hoewel de EODD de wettelijke bevoegdheid heeft voor de ruiming wordt ook de gemeente hierin betrokken. De vraag is dan wat de wettelijke taak van de gemeente hierin is.

---

<sup>34</sup> Brief van Commandant Explosieven Opruimingsdienst Defensie *Procedure ruimen munitie WO II en geïmproviseerde explosieven (IED's)*. 27 augustus 2018.

Daarnaast zien wij ook twee meer principiële vragen:

1. Is het altijd nodig om het gebied te ruimen en explosieven op te sporen? Zijn er niet kosten-efficiëntere beheersmaatregelen die vanuit de gemeente als opdrachtgever of werkgever getroffen kunnen worden?

Dit is echter een meer praktische vraag dan een juridische vraag en kan daarom niet beantwoord worden in deze studie. Naast een veiligheidsaspect spelen ook andere factoren zoals kosten, natuur, vergoeding een rol.

2. In welke situaties mag de gemeente als bevoegd (in het bijzonder de burgemeester) gezag gebruik maken van haar noodbevel-bevoegdheden?

De tweede vraag kunnen we (deels) beantwoorden met behulp van jurisprudentie. Hierdoor weten we dat de burgemeester zijn bevoegdheid mag inzetten indien:

- De bedreiging van een vitaal belang; en
- De ontoereikendheid van normale bevoegdheden.

Voor bedreiging van vitaal belang zal moeten worden aangesloten bij de definitie voor ramp van de Wet veiligheidsregio's: *een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.*

Deze conclusie wordt getrokken op basis van de toelichting van de wet. In het arrest *Uitvaardiging noodbevel ter bewaking terrein waar gevaarlijke afvalstoffen liggen* wordt geconcludeerd dat voor de uitleg van het begrip ramp aansluiting kan worden gevonden bij de definitie in de Wet veiligheidsregio's. In het geval van deze casus heeft de burgemeester niet in redelijkheid kunnen concluderen dat sprake was van een ernstige bedreiging van het milieu en daarmee van vrees voor een ramp als bedoeld in artikel 175.<sup>35</sup>

Dit was wel het geval in de casus waarbij de burgemeester gebruik maakte van zijn noodbevel-bevoegdheden n.a.v. (de vermoedelijke) aanwezigheid van munitie nabij een bouwplaats waardoor er instortingsgevaar dreigde: *Het besluit van 7 april 2005 is gebaseerd op een risico-evaluatie door Saricon B.V., waarin staat dat in de strook van de voormalige tankgracht waarop de bouwplannen van [appellante] zijn geprojecteerd vermoedelijk mijnen en munitie zijn gedumpt en dat er zich mogelijk een concentratie van munitie bevindt. De conclusie van de analyse is dat de bouwwerkzaamheden in deze strook zonder verder onderzoek geen voortgang kunnen hebben.*<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> [ECLI:NL:RVS:2016:1044](#), Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20-04-2016.

<sup>36</sup> [ECLI:NL:RVS:2009:BG9795](#), Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14-01-2009; (Hoger beroep).

In dit geval was er ernstige vrees voor ‘een ramp’ (namelijk instortingsgevaar van gebouwen door een munitiedumplocatie). Er moet dus wel (concrete) aanleiding zijn om te veronderstellen dat er dusdanige munitie aanwezig is dat het kan leiden tot rampen. Wij zien hierdoor twee aanleidingen om dit te veronderstellen:

- Een aangetroffen vliegtuigbom of raket of een locatie waarin (veel) munitie is gedumpt is.
- Deskundig advies waarin staat dat er sprake is van dreiging voor de omgeving (zie processtap 3: beheersmaatregelen (hoofdstuk 5)).

De tweede vereiste is dat ‘normale bevoegdheden’ ontoereikend zijn en dat het proportioneel moet zijn. In de casus waarbij instortingsgevaar dreigde toetste de rechter ook deze eisen (en concludeerde dat de er geen andere bevoegdheden waren en de ingreep proportioneel was). Wel stelde de rechtbank in deze casus dat ‘dit onverlet laat dat [appellante] om vergoeding van de door hem door het uitstel van deze werkzaamheden geleden schade kan verzoeken’.

De burgemeester moet daarmee ook de proportionaliteit in de afweging om in te grijpen meenemen.

Dit is overigens ook een van de conclusies van Wierenga e.a. die stellen dat de noodmaatregelen onder andere moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

**Proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste volgens Wierenga, Post en Koornstra<sup>37</sup>**

*Uit het subsidiariteitsvereiste vloeit voort dat gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel. De proportionaliteitseis schrijft voor dat de maatregel steeds in een redelijke verhouding dient te staan tot de ernst van de situatie. De (keuze van de) maatregel mag niet ingrijpender of beperkender zijn dan in de gegeven situatie noodzakelijk is.*

Het inzetten van noodbevoegdheden moet hiermee een bewuste keuze zijn waarmee een mogelijke ‘ramp’ daadwerkelijk kan worden voorkomen.

---

<sup>37</sup> A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra. (2016). *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*. Amsterdam: Reed Business.



<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Bevoegdheid: Vernietigingslocaties</b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Bevoegdheid: Noodbevel/-verordening</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Taak: Het (laten) treffen van maatregelen</b>	<b>Geen</b>

**Tabel 6.1:** Taken en bevoegdheden in processtap 4.

## 7. Processtap 5: Administratieve afhandeling

---

*In dit hoofdstuk bespreken wij de vijfde processtap. Er zijn na het treffen van maatregelen (zoals een nader onderzoek en/of ruiming) ten minste twee zaken die opgepakt moeten worden: enerzijds de kosten(verdeling) en anderzijds de data(verspreiding). Wij zullen de verschillende rollen van de gemeente (als opdrachtgever, als werkgever en als bevoegd gezag) in deze fase van het proces belichten.*

### 7.1 De gemeente als opdrachtgever of werkgever

Na afronding van beheersproces, het opsporingsproject en/of de ruiming zullen er twee afhandelingsvraagstukken zijn:

- hoe om te gaan met de kosten;
- hoe om te gaan met de data verspreiding.

Wij benadrukken dat dit, en zeker voor de gemeente als opdrachtgever, onderwerpen zijn waarover idealiter voorafgaand aan het bouwproject afspraken zijn gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld de 'bommenregeling' ook het startpunt van een project zijn.

De gemeente als opdrachtgever en de gemeente als werkgever hebben in deze situatie in principe dezelfde positie waardoor we beide rollen in een hoofdstuk bespreken.

De gemeente als opdrachtgever of werkgever kan een suppletie-uitkering aanvragen op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Voor 68% van de werkelijk gemaakte kosten door de gemeente voor opsporing en ruiming kan een bijdrage uit het gemeentefonds worden gevraagd.<sup>38</sup> Het betreft hier vooral opsporingskosten aangezien ruiming wordt gedaan door de EODD en hierdoor kosteloos door het Rijk aan het gemeentebestuur ter beschikking wordt gesteld. Bij een spontane vondst zullen de kosten dus vaak beperkt zijn.

Om in aanmerking te komen voor een bijdrage volstaat de toezending van een gemeenteraadsbesluit waarin de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van explosieven zijn opgenomen (Septembercirculaire 2014 gemeentefonds).

Dit betekent ook dat, hoewel er afspraken gemaakt kunnen zijn tussen de opdrachtgever en het college van B&W, de bijdrage niet toe kan worden gewezen als de gemeenteraad hier niet mee akkoord gaat.

---

<sup>38</sup> Inmiddels wordt, doordat het Kenniscentrum OO is opgestart, geen 70% maar 68% vergoed (Meicirculaire 2021 gemeentefonds).

### Vragen door de gemeenteraad in Waalwijk

In 2022 heeft de gemeenteraad in Waalwijk zich gebogen over de aanvraag voor de bommenregeling. Namens een ontwikkelaar had de gemeente een rekening ingediend van ruim zes ton. De gemeenteraad besloot, voordat ze de aanvraag voor de suppletie-uitkering goedkeurde, eerst om een specificatie van de kosten te vragen.<sup>39</sup>

Het voorbeeld laat zien dat een gemeenteraad de mogelijkheid heeft om een aanvraag niet te accepteren en toe te zenden naar Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naast de financiële afhandeling zou er ook gedacht kunnen worden aan de administratieve afhandeling. Nadat er opsporingswerkzaamheden zijn geweest, dient het opsporingsbedrijf een proces verbaal op te stellen met onder andere de resultaten van het detectieonderzoek en deze te delen met de gemeente(n) waarin het projectgebied is gelegen, als bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid. Het kan betekenen dat het invloed heeft op de bommenkaart (indien er een bommenkaart is opgesteld).

Voornameijk de gemeente als bevoegd gezag zal hier iets mee moeten.

Er is overigens geen verplichting voor een opdrachtgever om het vooronderzoek te archiveren en te delen en ontbreekt het aan een standaard of afspraken hoe er gerapporteerd wordt (zoals dat bij bodemonderzoek middels de Wet basisregistratieondergrond wel het geval is). Om te voorkomen dat vooronderzoeken dubbel worden gedaan, kan het handig zijn om dit wel op een of andere manier te doen.

## 7.2 De gemeente als bevoegd gezag

De gemeente als bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om ook een aanvraag in te dienen voor de kosten van andere opdrachtgevers. Ook hiervoor geldt dan dat 68% vergoed wordt mits goedgekeurd door de gemeenteraad.

Bij een spontane vondst zullen de kosten vaak beperkt zijn (zeker in het geval er geen gebruik wordt gemaakt van noodbevoegdheden) aangezien de EODD beschikbaar wordt gesteld door het Rijk. In dat geval zal er weinig 'financiële afhandeling' zijn.

Volgens de Circulaire Vliegtuigberging (artikel 9) kunnen gemeenten EODD, en daarmee de Nederlandse staat, alleen aansprakelijk stellen indien er sprake is van opzet of grove schuld.<sup>40</sup> Dit betekent dat er bij schade door explosieven geen *risicoaansprakelijkheid* geldt en de personen die schade ondervinden dus zelf de

<sup>39</sup> Brabants Dagblad (2022). Onderzoek explosieven kost ontwikkelaar vele tonnen: Waalwijk doet beroep op 'bommenregeling'

<sup>40</sup> In de Circulaire Vliegtuigberging (artikel 9) wordt tevens geadviseerd om voor een concrete ruiming 'een verzekering af te sluiten voor het bovenmatig risico dat niet wordt gedekt door de reguliere gemeentelijke aansprakelijkheids- en / of risicoverzekering of door een (opstal)verzekering van andere belanghebbenden'. Gemeenten die veel met dit vraagstuk te maken hebben, zoals de gemeente Rotterdam, zullen mogelijk al een dergelijke verzekering hebben afgesloten.

geleden schade moeten dragen. Het is een keuze voor gemeente om daarvoor faciliterend een verzekering af te sluiten.

Naast de financiële afhandeling kan er ook door het college van B&W worden nagedacht over de administratieve afhandeling: in hoeverre heeft de vondst (al dan niet spontaan) en/of het opsporingsonderzoek invloed op de bommenkaart? Dit vraagstuk geldt natuurlijk alleen indien er sprake is van een bommenkaart die is opgesteld door de gemeente als bevoegd gezag.

Mochten er opsporingswerkzaamheden zijn geweest, heeft dit vanzelfsprekend effect op de bommenkaart. Er kan immers een gebied (of een bodemlaag in het gebied) vrijgegeven worden. Als er een bommenkaart is opgesteld, en beschikbaar is gesteld, zal deze moeten worden aangepast. Het opsporingsbedrijf dient een proces verbaal op te stellen met onder andere de resultaten van het detectieonderzoek en deze te delen met de gemeente(n) waarin het projectgebied is gelegen. Het aanpassen van de bommenkaart zal dan weinig inspanning vereisen.

Het is echter wel de vraag wat er gedaan dient te worden wanneer er een spontane vondst is in onverdacht gebied. Het gaat dan voornamelijk om de vraag: wanneer blijkt een onverdacht gebied toch verdacht te zijn?

In tegenstelling tot de het college van B&W en de burgemeester heeft de gemeenteraad wel een duidelijke rol in deze processtap. De gemeenteraad dient te besluiten over de aanvraag voor de suppletie-uitkering (zie hiervoor de Septembercirculaire 2014 gemeentefonds).

Ondanks dat het dus 'duidelijk' is dat gemeenteraad een taak heeft in deze processtap, in ieder geval wanneer er sprake is van opsporingswerkzaamheden waarvan de kosten worden ingediend, is het 'onduidelijk' hoe de taak moet worden ingevuld. Volgens de Septembercirculaire 2014 gemeentefonds en de Meicirculaire 2021 gemeentefonds:

*Om in aanmerking te komen voor een bijdrage voor [jaartal] dient de gemeente een raadsbesluit in waarin de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van explosieven zijn opgenomen. Er hoeft geen verdere onderbouwing overlegd te worden.*

De gemeenteraad dient de aanvraag voor de suppletie-uitkering dus te accepteren maar er is geen toetsingskader geven waarop de aanvraag beoordeeld kan worden. Bovendien hoeft er in het raadsbesluit geen verdere onderbouwing voor de gemaakte kosten te worden gegeven.

### **Motie Forza De Bilt: Zet bommenregeling voortaan alleen doelmatig in**

In 2020 heeft de lokale partij Forza De Bilt de motie ingediend om 'de bommenregeling uit het gemeentefonds voortaan alleen nog aan te vragen voor particuliere kosten indien die onvoorzien en excessief zijn, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur zegt<sup>41</sup>. De motie van Forza De Bilt is verworpen met 5 stemmen voor en 21 stemmen tegen.

Dat er geen onderbouwing gegeven hoeft te worden gegeven, wil niet zeggen dat de gemeenteraad de aanvraag niet hoeft te beoordelen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK)<sup>42</sup> zegt hierover:

*Alleen gemeenten kunnen een aanvraag indienen bij het ministerie van BZK. In de praktijk komt het voor dat gemeenten ook kosten van derden in het raadsbesluit opnemen. Het ministerie van BZK heeft hier in principe geen bezwaar tegen, maar acht terughoudendheid van belang. Er is voor de kosten van derden verschil tussen een particulier met een 'spontane vondst' op eigen grond of een projectontwikkelaar die opdracht heeft gegeven tot 'grondroerende werkzaamheden'. Wat BZK betreft geldt voor de laatste categorie het principe 'de verstoorder betaalt' en ligt een bijdrage via de bommenregeling niet in de rede. Voor de eerste categorie ligt een bijdrage wel voor de hand. Het kan dus per geval verschillen of een bijdrage voor kosten van derden legitiem is. Richtsnoer is dat de bommenregeling in het gemeentefonds niet is bedoeld voor het compenseren van private partijen voor kosten die anders door de markt zouden worden gedragen. In de optiek van BZK is de gemeente het beste in staat om de lokale situatie te beoordelen en om, in het verlengde, de vraag te beantwoorden of het opnemen van kosten van derden in het raadsbesluit in het betreffende geval legitiem is.*

Hoewel het niet in een wet is vastgelegd, wordt dus wel degelijk van gemeente verwacht dat zij beoordelen of de aanvraag *legitiem* is.

### **7.3 Reflectie**

In de huidige situatie kunnen gemeente kosten voor onderzoek, opsporing en ruiming (deels) compenseren door een aanvraag te doen voor een vergoeding uit het gemeentefonds. Wat betreft de rol voor de gemeente als opdrachtgever en werkgever mag het duidelijk zijn: deze kunnen een verzoek indienen voor een suppletie-uitkering bij de gemeenteraad.

Het is wel de vraag hoe de gemeente als bevoegd gezag om kan gaan met deze suppletie-uitkering. Voor zowel het college van B&W als de gemeenteraad zien wij een witte vlek:

---

<sup>41</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur had in 2015 een advies uitgebracht waarin stond dat '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.'

<sup>42</sup> Zie hiervoor: Factsheet bommenregeling gemeentefonds, via <https://www.rijksoverheid.nl/>.

- In hoeverre is het gelegitimeerd voor het college van B&W om voor private opdrachtgevers een aanvraag in te dienen?
- Op welke manier dient de gemeenteraad de aanvraag voor de suppletie-uitkering te beoordelen?

Het ministerie van BZK zegt hierover dat er een verschil is tussen een particulier met een ‘spontane vondst’ op eigen grond of een projectontwikkelaar. Voor een particulier is een bijdrage via de bommenregeling dus wel *gelegitimeerd* terwijl voor de projectontwikkelaar eigenlijk zou moeten gelden dat de verstoorder betaalt. De motie van Forza de Bilt (zie intermezzo Motie Forza De Bilt: Zet bommenregeling voortaan alleen doelmatig in) is daarmee in lijn met de gedachte van de bommenregeling. Een (onterechte) aanvraag voor een bijdrage betekent immers dat het maatschappelijke geld niet voor een ander (maatschappelijk) doel kan worden gebruikt.

Naast de financiële afhandeling kan er door het college ook gedacht worden aan de administratieve afhandeling. In het geval van een bommenkaart zal moeten worden overwogen of deze geactualiseerd dient te worden.

Daarnaast kan worden overwogen om de onderzoeksgegevens beschikbaar te maken voor derden. Er is geen wet- of regelgeving die verplicht om vooronderzoeken en/of benaderingsonderzoeken ‘actief’ te delen. Wel kan het bruikbaar zijn voor andere partijen zodat een onderzoek niet dubbel gedaan wordt.

<i>Gemeente als</i>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Werkgever</b>	<b>Bevoegd gezag</b>
<b>College BW</b>	<b>Taak: opstellen aanvraag<sup>43</sup></b>	<b>Taak: opstellen aanvraag</b>	<b>Bevoegdheid: opstellen aanvraag<sup>44</sup></b>
<b>Burgemeester</b>	<b>Taak: opstellen aanvraag</b>	<b>Taak: opstellen aanvraag</b>	<b>Geen</b>
<b>Gemeenteraad</b>	<b>Taak: opstellen aanvraag</b>	<b>Taak: opstellen aanvraag</b>	<b>Taak: beoordelen aanvraag</b>

**Tabel 7.1:** Taken en bevoegdheden in processtap 5.

<sup>43</sup> Dit is geen verplichting maar zal in dit geval wel gedaan moeten worden om aanspraak te maken op de suppletie-uitkering. Hetzelfde geldt voor de gemeente als werkgever.

<sup>44</sup> Dit geldt alleen indien de opdrachtgever (niet zijnde de gemeente als opdrachtgever) aanspraak wil maken op de suppletie-uitkering.

## 8. Het geheel overziend

---

*In dit hoofdstuk sluiten we het geheel af door de bevindingen van het onderzoek samen te vatten.*

### 8.1 Aanleiding en aanpak

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de omgang met OO. Het is veel gemeenten echter onduidelijk welke wettelijke verantwoordelijkheid ze daarbij precies hebben.

Aan Crisislab is daarom door het Kenniscentrum OO de vraag gesteld:

Beschrijf de gemeentelijke verantwoordelijkheden in de omgang met OO inclusief hun vindplaats en eventuele onduidelijkheden over de invulling ervan (de zogenaamde witte vlekken)?

Omdat het begrip ‘verantwoordelijkheid’ zelf nog niet heel precies is, wordt in dit onderzoek gesproken over:

- Taken: een wettelijke verplichting voor een actor om invulling te geven aan een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht.
- Bevoegdheid: een wettelijke mogelijkheid voor een actor om een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht uit te voeren of op te leggen.

De gemeente als zodanig bestaat uit meerdere bestuursorganen:

- Gemeenteraad,
- College van burgemeester en wethouders,
- Burgemeester.

Merk daarna op dat de taken en bevoegdheden van de bestuursorganen binnen de gemeente afhangen van welke rol zij hebben:

- Werkgever,
- Opdrachtgever,
- Bevoegd gezag als hoeder van de openbare veiligheid, kortweg bevoegd gezag.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is vervolgens het volgende onderscheid gemaakt tussen processtappen in de omgang met OO, de gemeentelijk rol in zo'n processtap en de wet- en regelgevingen die dan relevant is:

1. Nul-situatie: er zijn geen grondroerende activiteiten gepland,
2. Inventarisatie OO-risico vanwege geplande grondroerende activiteiten,
3. Het treffen van beheersmaatregelen vanwege geplande grondroerende activiteiten,
4. Na constatering van aanwezigheid OO vanwege activiteiten.

Verder wordt nog ingegaan op een laatste processtap, namelijk:

5. Afhandeling proces van beheersing van OO-risico (zoals gemaakte kosten en de betekenis voor de eerdere processtappen van het feit dat er daadwerkelijk OO is aangetroffen).

## 8.2 Gemeentelijke taken

### 8.2.1 Gemeente als opdrachtgever of werkgever

De gemeente als opdrachtgever of werkgever heeft twee wettelijke taken wat betreft OO: 1) zij dragen zorg voor de veiligheid van werknemers en 2) zij dragen zorg voor de veiligheid van de omgeving.

Met de opdrachtgever wordt bedoeld: ‘degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht’ en/of ‘op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht’. De gemeente als opdrachtgever voor bijvoorbeeld groenonderhoud valt dus niet onder deze definitie waardoor de werkgever ‘alleen’ de taak heeft om te zorgen voor de veiligheid van werknemers.

Concreet betekent dit dat opdrachtgevers en werkgevers in de eerste plaats de taak hebben om te zorgen voor de veiligheid (als geheel voor zowel werknemers als derden) en zij er dus voor moeten zorgen dat er 1) een oriënterend onderzoek wordt uitgevoerd naar het risico van OO en 2) nader onderzoek als blijkt dat er een risico op de aanwezigheid van OO bestaat en/of 3) maatregelen treffen wanneer blijkt dat er een gevaar voor werknemers of de omgeving is.

De Arbowet- en regelgeving biedt de mogelijkheid om risico's in te schatten. Dit betekent ook dat opdrachtgevers en werkgevers moeten beslissen welke maatregelen getroffen worden om het aanwezige risico in voldoende mate te beheersen.

### 8.2.2 Gemeente als bevoegd gezag

De primaire taak de gemeente als bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester, is het handhaven van de openbare orde (maar let op: geen ‘en veiligheid’). Hoe dit in de praktijk invulling zal moeten krijgen is niet omschreven in de wet. In ieder geval heeft de burgemeester bij ‘ernstige vrees voor rampen’ de bevoegdheid om noodbevelen op te leggen.

Wat ‘ernstige vrees voor rampen’ precies omvat is niet gedefinieerd en situatie afhankelijk, maar ten minste twee eisen kunnen er gesteld worden:

1. Er moet sprake zijn van een acute (dreigende) situatie zoals in de Wet veiligheidsregio's (artikel 1) wordt omschreven,<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een



2. Het noodbevel moet proportioneel zijn en andere bevoegdheden moeten ontoereikend zijn.

Een noodbevel zou alleen afgegeven kunnen worden indien er:

- 1) een risico is voor de omgeving (dus geen Arbo-risico, daarvoor heeft immers de opdrachtgever de taak),
- 2) het een 'aanzienlijk' explosief betreft waardoor er een ramp kan worden veroorzaakt (bijvoorbeeld een vliegtuigbom of een munitiedumplocatie) én
- 3) het nabij vitale infrastructuur of een woonwijk is.

Overigens geldt, zoals ook hiervoor aangegeven, dat de opdrachtgever/werkgever de taak heeft om te zorgen voor de veiligheid van de omgeving en dat de gemeente als bevoegd gezag alleen kan ingrijpen. Een belangrijke vereiste om deze afweging te maken is dat er concrete aanleiding is om te veronderstellen dat er een risico is. Dit kan doordat er daadwerkelijk een explosief is aangetroffen maar ook na deskundig advies.

### **8.3 Gemeentelijke bevoegdheden**

Als eerste kan de gemeente als bevoegd gezag (in dit geval de burgemeester) noodbevoegdheden inzetten ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het kan een noodbevel zijn (bijvoorbeeld een 'bevel' tot staking van werkzaamheden) of een noodverordening (bijvoorbeeld een gebiedsverbod). In paragraaf 8.2 is laten zien dat de burgemeester deze noodbevoegdheden niet zomaar en onbeperkt mag inzetten.

Een gemeenteraad kan een veiligheidsrisico gebied instellen indien er vrees is voor de aanwezigheid van wapens en verstoring van de openbare orde maar is niet het geval te indien er munitie is aangetroffen of kan worden aangetroffen.

Daarnaast kan de gemeente als bevoegd gezag ook een 'faciliterende' of 'regisserende' rol vervullen.

Een faciliterende gemeente heeft de mogelijkheid om een bodembelastingkaart (ofwel bommenkaart) op te stellen zoals diverse gemeente hebben gedaan. Het document kan vervolgens als uitgangspunt gehanteerd worden om wel of geen nader onderzoek te doen. Een andere manier om te faciliteren is het instellen van een 'vaste' vernietigingslocatie waarmee de EODD geholpen is. In dit geval moet er gekeken worden naar milieuwetgeving en ruimtelijke ordening.

Voor zowel de bommenkaart als een vernietigingslocatie is er geen wettelijke verplichting (en dus hebben gemeente daarin geen 'taak') maar het kan wel behulpzaam zijn voor opdrachtgevers/werkgevers. Het is daarmee een afweging die

---

gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

gemeente individueel moeten maken waarmee enerzijds opdrachtgevers worden gefaciliteerd maar waardoor er anderzijds nieuwe taken voor de gemeente ontstaan.

Een regisserende gemeente heeft de mogelijkheid om lokale verordeningen vast te stellen in de APV (de gemeenteraad) en/of beleidsregels op te stellen (het college van B&W). Ook hiervoor geldt dat er geen verplichting is maar dat het een keuze of afweging zal zijn die het gemeentebestuur zelf zal moeten maken.

#### 8.4 Witte vlekken

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 zijn diverse 'witte vlekken' naar voren gekomen. In deze hoofdstukken staan de witte vlekken meer in detail besproken. Wij zullen in deze paragraaf daarom enkel de terugkerende witte vlekken (dus witte vlekken die in meerdere processtappen naar voren komen) kort benoemen.

Een eerste terugkerende witte vlek is dat het niet altijd duidelijk is welke nieuwe taken er voor een faciliterende of registerende gemeente ontstaan. Het opstellen van een bommenkaart roept immers de verwachting op dat deze correct en geactualiseerd is. En bij het aanwijzen van een vernietigingslocatie zal eraan nieuwe/aanvullende milieuregels voldaan moeten worden.

Een tweede terugkerende witte vlek is de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (lees ook: werkgever). Aangezien beide een taak hebben dat werknemers veilig kunnen werken, zullen zij ook allebei een taak hebben om te zorgen voor de veiligheid van de mensen op een bouwlocatie. Wie in een dergelijke situatie welke maatregelen moet nemen is niet vastgelegd.

Een derde terugkerende witte vlek is de betrokkenheid van de gemeente bij de opsporing en ruiming. Hoewel er geen formele wet- of regelgeving is waarin staat dat de burgemeester of het college van B&W een wettelijke taak heeft, blijkt in de praktijk dat vooral de burgemeester hierin wel door het opsporingsbedrijf en de EODD in worden betrokken.<sup>46</sup>

Tot slot is een vierde terugkerende witte vlek de vraag wanneer de noodbevoegdheid van de gemeente als bevoegd gezag (lees: de burgemeester) overgaat in een 'noodverplichting'. De burgemeester mag op grond van artikel 175 en artikel 176 van de Gemeentewet noodbevelen en noodverordeningen afgeven maar onduidelijk is nog onder welke omstandigheden dit gelegitimeerd is.

In tabel 8.1 geven wij een overzicht van de witte vlekken die wij gedurende het onderzoek zijn tegengekomen. We maken onderscheid tussen witte vlekken waarin 1)

---

<sup>46</sup> De burgemeester is wel belast met de handhaving van de openbare orde (Gemeentewet, artikel 172) maar dat is (te) breed geformuleerd zoals wij ook laten zien in de vierde terugkerende witte vlek.

een onduidelijkheid in duiding van of tegenstrijdigheid in de wet en/of regelgeving zit en 2) een wet en/of regelgeving ontbreekt.

Categorie	Processtap	Gemeente als...	Witte vlek
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 1: Nul-situatie	Werkgever	Een RI&E moet worden uitgevoerd door werkgevers. Wanneer zijn er voldoende indicaties om te veronderstellen dat er in de gemeente tijdens [eigen] werkzaamheden een risico is op aantreffen OO en dit op te nemen in de RI&E?
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 1: Nul-situatie	Bevoegd gezag	Burgers mogen geen OO in bezit hebben. De meeste OO wordt 'spontaan' aangetroffen' door particulieren, boeren, etc. Er is een protocol maar het is onduidelijk wat hiervan de status is en hoe dit verspreid wordt.
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 2: Inventarisatie OO-risico	Werkgever / opdrachtgever	Wat is precies een oriënterend onderzoek of een quick scan en wanneer is door zo'n onderzoek in voldoende mate aan de arbeidsomstandighedenregelgeving voldaan?
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 2: Inventarisatie OO-risico	Opdrachtgever	Kan een opdrachtnemer (als werkgever) gedwongen worden de risico- inventarisatie en -evaluatie van de opdrachtgever te accepteren?
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 3: Treffen beheersmaatregelen OO en Processtap 4: OO geconstateerd	Bevoegd gezag	De burgemeester heeft (alleen) de bevoegdheid om een noodbevel (of noodverordening) te geven bij ernstige vrees voor rampen en ernstige wanordelijkheden. Wanneer is er sprake van 'vrees voor rampen en ernstige wanordelijkheden'?
1. Onduidelijkheid of tegenstrijdigheid in wetgeving	Processtap 5: Administratieve afhandeling	Bevoegd gezag	Het is de vraag hoe de gemeente als bevoegd gezag om kan gaan met deze suppletie-uitkering: 1) is het gelegitimeerd voor het college van B&W om voor private opdrachtgevers een aanvraag in te dienen?

Categorie	Processtap	Gemeente als...	Witte vlek
			2) dient de gemeenteraad de aanvraag voor de suppletie-uitkering (kritisch) inhoudelijk te beoordelen?
2. Ontbrekende wet-/regelgeving	Processtap 1: Nul-situatie	Bevoegd gezag	Het opstellen van een gemeentelijke bommenkaart of beleidsregels is niet verplicht. Toch hebben diverse gemeenten een bommenkaart. Het is de vraag welke wettelijke taken/verplichtingen dit verder oproept voor de gemeente.
2. Ontbrekende wet-/regelgeving	Processtap 3: Treffen beheersmaatregelen OO en Processtap 4: OO geconstateerd	Werkgever / opdrachtgever	Is het altijd nodig om het gebied te ruimen en explosieven op te sporen? Zijn er niet kosten-efficiëntere beheersmaatregelen die vanuit de gemeente als opdrachtgever of werkgever getroffen kunnen worden? <sup>47</sup>
2. Ontbrekende wet-/regelgeving	Processtap 4: OO geconstateerd	Bevoegd gezag	De EODD heeft de wettelijke bevoegdheid voor de ruiming. De gemeente wordt hier (indirect, door de EODD) ook in betrokken. De vraag is dan wat de wettelijke taak van de gemeente hierin is.

**Tabel 8.1:** De witte vlekken die wij gedurende het onderzoek zijn tegengekomen.

Wij constateerden een groot aantal witte vlekken door een onduidelijkheid binnen een wet (zoals ‘wanneer is er vrees voor rampen’) of conflicterende wetten/wetsartikelen (zoals een opdrachtgever die een V&G plan opstelt en een werkgever die een RI&E opstelt). De witte vlekken kunnen worden verholpen door een betere duiding te geven door ministeries die erover gaan (zoals het ministerie van J&V voor de noodbevoegdheden en het ministerie van SZW voor het onderscheid tussen de taak van werkgevers en opdrachtgevers).

Daarnaast constateren wij drie witte vlekken doordat wet-/regelgeving ontbreekt. Het Kenniscentrum OO kan hierin een adviserende rol spelen. Wij denken aan drie richtingen:

<sup>47</sup> Wij benadrukken dat het Arbeidsomstandighedenbesluit (artikel 4.10) het toelaat om andere passende maatregelen te nemen. Er is dus geen onduidelijkheid in bestaande wet-/regelgeving. Wat ‘andere passende maatregelen’ zijn, zal echter nog wel moeten worden onderzocht. In de huidige praktijk wordt immers enkel/voornamelijk gebruik gemaakt van opsporing.

- Het onderzoeken wat de implicaties zijn van het beschikbaar stellen van een bommenkaart (dus zowel de voor- als nadelen).
- Het onderzoeken wat andere, mogelijk meer proportionele beheersmaatregelen zijn zodat gemeenten hier gebruik van kunnen maken.
- Zonder dat er een wet voor is, betreft de EODD de gemeente in het ruimen van het explosief. Er kan dus worden onderzocht wat de implicaties zijn van het al dan niet voldoen aan het verzoek van de EODD of opsporingsbedrijf zodat duidelijk wordt wie hier welke *rol* neemt.

## Bijlage 1. Verkenning Platform Blindgangers

*In deze bijlage presenteren we de processtappen, wet- en regelgevingen actoren die Platform Blindgangers heeft geïdentificeerd.*

Een eerste verkenning door Platform Blindgangers laat zien dat er 13 relevante processtappen zijn, 16 mogelijk relevante wetten en regelgevingen en 5 verschillende actoren in het proces.

### B1.1 Processtappen

Platform Blindgangers heeft 13 relevante processtappen onderscheiden:

- Dat een gemeentelijke inventarisatie wordt uitgevoerd,
- Spontane vondsten,
- Vooronderzoek,
- Risicoanalyse,
- Projectplan non-realtime detectie,
- Non-realtime detectie (en OCE-begeleiding),
- Detectierapport,
- Projectplan realtime detectie/benaderen/munitie scheiden,
- Realtime detectie/ benaderen/ munitie scheiden,
- Ruimen,
- Overdracht EODD/ploflocatie/vernietiging,
- Eindcontrole/ Proces verbaal van oplevering (PVO),
- Bijdrageregeling.

De processtappen hebben we samengevoegd in een vijftal processtappen.

<b>Processtappen Platform Blindganger</b>	<b>Versimpeling/Processtappen Crisislab</b>
Dat een gemeentelijke inventarisatie wordt uitgevoerd	1. Nul-situatie
Spontane vondsten	1. Nul-situatie
Vooronderzoek	2. Inventarisatie OO-risico voorafgaand aan werkzaamheden
Risicoanalyse	2. Inventarisatie OO-risico voorafgaand aan werkzaamheden
Projectplan non-realtime detectie	3. Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen
Non-realtime detectie (en OCE-begeleiding)	3. Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen

Processtappen Platform Blindganger	Versimpeling/Processtappen Crisislab
Detectierapport	3. Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen
Projectplan realtime detectie/benaderen/munitie scheiden	3. Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen
Realtime detectie/ benaderen/ munitie scheiden	3. Het treffen van maatregelen om het risico op OO te beheersen
Ruimen	4. Het constateren van de aanwezigheid van OO
Overdracht EODD/ploflocatie/vernietiging	4. Het constateren van de aanwezigheid van OO
Eindcontrole/ Proces verbaal van oplevering (PVO)	5. Afhandeling proces
Bijdrageregeling (optioneel)	5. Afhandeling proces

**Tabel B1.1:** Processtappen.

Let op: zowel Platform Blindgangers als Crisislab spreekt over een ‘inventarisatie’. De gemeentelijke inventarisatie waarover Platform Blindgangers spreekt is echter een *preventieve* maatregel door een gemeente terwijl wij spreken over een maatregel die genomen wordt nadat daadwerkelijk een opdrachtgever grondroerende activiteiten wil uitvoeren in een gemeente.

## B1.2 Actoren

In de analyse kijkt Platform Blindgangers naar 5 actoren: de initiatiefnemer, het opsporingsbedrijf, de gemeente, de EODD en de hulpverleningsdiensten. In onze analyse worden alleen de taken en bevoegdheden van de gemeente bestudeerd.

Desondanks is een zekere overlap, zoals wij hebben weergegeven in tabel B1.2.

Onderscheid Platform Blindganger	Onderscheid Crisislab
Initiatiefnemer	Gemeente als opdrachtgever
	Gemeente als werkgever
Opsporingsbedrijf	n.v.t.
Gemeente	Gemeente als bevoegd gezag
EODD	n.v.t.
Hulpverleningsdiensten	n.v.t.

**Tabel B1.2:** Actoren.

### B1.3 Wetten en regelgevingen

Platform Blindgangers heeft in de verkenning 16 relevante wet- en regelgevingen opgenomen:

- Arbeidsomstandighedenregeling,
- Arbeidsomstandighedenwet,
- Archiefwet,
- Beleidsplan / verordeningen,
- Circulaire Vliegtuigberging,
- Gemeentewet,
- Omgevingswet,
- Ontwikkel- en huurovereenkomsten,
- Politiewet,
- Protocol onverwacht aantreffen CE,
- VS -9-861,
- Wet veiligheidsregio's,
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen,
- Wet wapens en munitie,
- WSCS-OCE (nu: CS-000),
- Wet Milieubeheer/ Waterwet/ Activiteitenbesluit / Externe veiligheid.

Niet al deze wetten en regelgevingen zijn relevant voor de gemeente als actor in het proces. De wetten en regelgevingen die relevant zijn voor de gemeente als opdrachtgever, werkgever of bevoegd gezag hebben wij in onze analyse gebruikt.