



EXPLOAD

EXPLOSIEVEN ADVISEURS

Pascalweg 2E
4104 BG Culemborg
+31 (0)345 778 990
www.expload.nl

RAP2222001.1204D3
222200
26/04/24

ONDERZOEKSRAPPORT

Verkenning Ketenverantwoordelijkheid OO

Met wie heb ik als gemeente te maken, en waar staat dat dan?

ALGEMENE GEGEVENS

PROJECT EXPLOAD

Projectnummer: 222200
Projectnaam: Kenniscentrum-OO-Ketenverantwoordelijkheid-AA

OPDRACHTGEVER

Naam: Kenniscentrum Ontploffbare Oorlogsresten
Bezoekadres: Griffioenlaan 2
Postcode: 3500 GE UTRECHT
Postadres: Postbus 2232
Postcode: 3500 LA UTRECHT
Contactpersonen: dhr. J. van der Heijden
dhr. K. Jonker

OPDRACHTNEMER

Naam: Expload B.V.
Bezoekadres: Pascalweg 2E
Postcode: 4104 BG CULEMBORG
Postadres: Postbus 85
Postcode: 4100 AB CULEMBORG
Contactpersoon: Dhr. R. Blokvoort
Telefoon: 0345 - 778990 (algemeen)
E-mailadres: projecten@expload.nl

IBAN: NL09ABNA0451910109
BIC: ABNANL2A
KVK: 54955890
BTW: NL851505971B01

DOCUMENT

Kenmerk: RAP2222001_1204D3
Status: Definitief

Bron afbeelding voorpagina: gegenereerd door Midjourney



In het bovenstaande grijze vlak is onze digitale goedkeuringsstempel toegevoegd. Deze stempel geeft aan dat onze interne bedrijfsprocessen met betrekking tot het opstellen en goedkeuren van deze rapportage zijn gevolgd. Indien deze stempel ontbreekt kunnen er geen rechten aan deze rapportage worden verleend.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	8
1.1	Opdracht.....	8
1.1.1	Taken & bevoegdheden andere partijen.....	8
1.1.2	Zorgplicht & 'witte vlekken'.....	9
1.2	Structuur van het rapport.....	9
2	DEFINITIES & OPERATIONALISATIE	10
2.1.1	Het OO-proces.....	10
2.1.2	Ketenverantwoordelijkheid.....	10
2.1.3	Rollen, taken en bevoegdheden partijen.....	11
2.1.4	Schade & aansprakelijkheid	12
2.1.5	Witte vlekken en beleidsvrijheid.....	13
3	ZORGPLICHT VAN DE GEMEENTE	14
3.1	De gemeentelijke zorgplicht volgens de 'enge' definitie	15
3.1.1	Zorgplicht in de Gemeentewet	15
3.1.2	Zorgplicht in de Wet veiligheidsregio's	15
3.2	Het gevaar van explosieven wanneer er geen (grondroerende) activiteit plaatsvindt	16
3.3	Conclusie.....	17
4	PROCESSTAP 1: NULSITUATIE	19
4.1	Bevoegd Gezag OOV - Nulsituatie	19
4.1.1	Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid.....	19
4.1.2	Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente.....	20
4.2	OO-Adviseur - Nulsituatie.....	20
4.2.1	OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen invullen	20
4.2.2	OO-adviseur: Taken en bevoegdheden.....	20
4.2.3	OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid.....	21
4.3	Wat zijn de implicaties van proactief handelen, zoals het delen van een gemeentelijke bodembelastingkaart?.....	23
4.3.1	Voor welke partijen is deze vraag relevant?.....	23
4.3.2	Zijn partijen verplicht om eerder uitgevoerd onderzoek te delen?.....	23
4.3.3	Is de opdrachtgever aansprakelijk als er beslissingen worden genomen op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek?.....	24
4.3.4	Hoe kunnen opdrachtgevers omgaan met het delen van onderzoeken die zij hebben laten uitvoeren?.....	26
4.4	Samenvatting.....	27
5	PROCESSTAP 2: INVENTARISATIE OO-RISICO	28
5.1	Werkgever grondroering - Inventarisatie.....	28
5.1.1	Werkgever: Partijen die deze rol kunnen vervullen	28
5.1.2	Werkgever: Wettelijke taken en bevoegdheden.....	28
5.1.3	Werkgever: Mate van aansprakelijkheid.....	30
5.1.4	Werkgever: Beleidsvrijheid gemeente.....	31
5.2	Opdrachtgever grondroering - Inventarisatie.....	31
5.2.1	Opdrachtgever: Partijen die deze rol kunnen spelen.....	31
5.2.2	Opdrachtgever: Taken en bevoegdheden.....	32

5.2.3	Opdrachtgever: Mate van aansprakelijkheid	32
5.2.4	Opdrachtgever: Beleidsvrijheid gemeente.....	32
5.3	Bevoegd gezag OOV - Inventarisatie	33
5.3.1	Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid.....	33
5.3.2	Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente	33
5.4	OO-Adviseur - Inventarisatie	34
5.4.1	OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen invullen	34
5.4.2	OO-adviseur: Taken en bevoegdheden.....	34
5.4.3	OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid.....	35
5.5	Samenvatting - Inventarisatie.....	37
6	PROCESSTAP 3: TREFFEN BEHEERS-MAATREGELEN OO.....	39
6.1	Werkgever grondroering - Beheersmaatregelen.....	39
6.1.1	Werkgever: Partijen die deze rol kunnen vervullen	39
6.1.2	Werkgever: Taken en bevoegdheden	39
6.1.3	Werkgever: Mate van aansprakelijkheid.....	41
6.1.4	Werkgever: Beleidsvrijheid gemeente.....	41
6.2	Opdrachtgever grondroering - Beheersmaatregelen.....	42
6.2.1	Opdrachtgever: Partijen die deze rol kunnen spelen.....	42
6.2.2	Opdrachtgever: Taken en bevoegdheden.....	42
6.2.3	Opdrachtgever: Mate van aansprakelijkheid	42
6.2.4	Opdrachtgever: Beleidsvrijheid gemeente.....	43
6.3	OO Adviseur - Beheersmaatregelen.....	43
6.3.1	OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen spelen	43
6.3.2	OO-adviseur: Taken en bevoegdheden.....	44
6.3.3	OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid.....	45
6.4	Opsporingsbedrijf - Beheersmaatregelen.....	45
6.4.1	Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen	45
6.4.2	Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden.....	45
6.4.3	Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid.....	47
6.5	Bevoegd gezag OOV - Beheersmaatregelen	47
6.5.1	Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid.....	47
6.5.2	Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente	48
6.6	Explosievenopruimer - Beheersmaatregelen.....	49
6.6.1	Explosievenopruimer: Partijen die deze rol kunnen vervullen	49
6.6.2	Explosievenopruimer: Taken en bevoegdheden.....	49
6.6.3	Explosievenopruimer: Mate van aansprakelijkheid.....	50
6.7	Samenvatting - Beheersmaatregelen.....	50
7	PROCESSTAP 4: OO GECONSTATEERD.....	52
7.1	Opsporingsbedrijf – OO geconstateerd.....	52
7.1.1	Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen	52
7.1.2	Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden.....	52
7.1.3	Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid.....	53
7.2	Explosievenopruimer – OO geconstateerd.....	53
7.2.1	Explosievenopruimer: Partijen die deze rol kunnen vervullen	53
7.2.2	Explosievenopruimer: Taken en bevoegdheden.....	53
7.2.3	Explosievenopruimer: Mate van aansprakelijkheid.....	55
7.2.4	Wat kan de EODD eisen van haar opdrachtgever?	55
7.3	Politie – OO geconstateerd.....	56
7.3.1	Politie: Partijen die deze rol kunnen vervullen	56
7.3.2	Politie: Taken en bevoegdheden	56

7.3.3	Politie: Mate van aansprakelijkheid.....	58
7.4	Bevoegd Gezag OOV – OO geconstateerd.....	58
7.4.1	Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid.....	58
7.4.2	Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente.....	59
7.5	Samenvatting – OO geconstateerd	60
8	PROCESSTAP 5: ADMINISTRATIEVE AFHANDELING.....	61
8.1	Aanvrager suppletie-uitkering (Bommenregeling Gemeentefonds) – Administratieve afhandeling.....	61
8.1.1	Aanvrager: Partijen die deze rol kunnen spelen.....	61
8.1.2	Aanvrager: Taken en bevoegdheden.....	61
8.1.3	Aanvrager: Mate van aansprakelijkheid	63
8.1.4	Aanvrager: Beleidsvrijheid gemeente.....	63
8.2	Opsporingsbedrijf – Administratieve afhandeling.....	64
8.2.1	Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen	64
8.2.2	Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden.....	64
8.2.3	Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid.....	64
8.2.4	Relatie tussen opsporingsbedrijven & gemeenten: delen PwO's.....	65
8.3	Samenvatting – Administratieve afhandeling.....	65
9	BUITEN HET PROCES, WEL EEN ROL	66
9.1	Stichting VOMES & Stichting Examinering VOMES.....	66
9.1.1	Waarom heeft deze partij een rol?	66
9.1.2	Stichting (Examinering) VOMES: Taken en bevoegdheden.....	66
9.2	TÜV.....	68
9.2.1	Waarom heeft deze partij een rol?	68
9.2.2	TÜV: Taken en bevoegdheden.....	68
9.3	Nederlandse Arbeidsinspectie	70
9.3.1	Waarom heeft deze partij een rol?	70
9.3.2	Nederlandse Arbeidsinspectie: Taken en bevoegdheden	70
9.4	Grondeigenaar.....	70
9.4.1	Waarom heeft deze partij een rol?	70
9.4.2	Mate van aansprakelijkheid.....	71
9.5	Burgers.....	71
9.5.1	Waarom heeft deze partij een rol?	71
9.5.2	Burgerplichten in relatie tot OO	71
9.6	Samenvatting.....	72
10	CONCLUSIES.....	73
10.1	Zorgplicht	73
10.2	Belangrijkste rollen per processtap.....	73
10.3	Wanneer zijn partijen aansprakelijk?	74
10.4	Witte vlekken en aanbevelingen voor verder onderzoek.....	75

BIJLAGEN

BIJLAGE A: ONDERZOEKSVRAGEN KENNISCENTRUM OO78

Taken en bevoegdheden andere partijen	78
Zorgplicht	78
Witte vlekken en beleidsvrijheid.....	79
Aansprakelijkheid.....	79
Beheersmaatregelen OO	80

BIJLAGE B: JURISPRUDENTIE 81

B.1	Gemeente Westland en de inzet van de noodbevoegdheid.....	81
B.2	Rheden en OO in het bestemmingsplan.....	82
B.3	Gemeente Vught en OO op een gekocht oud-defensieterrein.....	83
B.4	Werkgever versus opsporingsbedrijf – impact van verkeerde interpretatie	84
B.5	De EODD veroorzaakt milieuschade, is zij hiervoor aansprakelijk?	86

BIJLAGE C:87

OVERZICHT OP ACTORENNIVEAU

welke rol kunnen actoren spelen, leidt dit tot taken en/of bevoegdheden, en zo ja, op welke wet- en regelgeving is dit gebaseerd?

BIJLAGE D: JURIDISCHE CHECK ART. 172 & WOO 90

BIJLAGE E: BRIEF MIN. BZK & DEFENSIE AAN BURGEMEESTERS.....92

1 INLEIDING

1.1 OPDRACHT

De wet- en regelgeving met betrekking tot ontplofbare oorlogsresten (OO) is versplinterd. Zij geeft geen helder beeld van de rollen, taken, bevoegdheden en potentiële aansprakelijkheid van gemeenten en de andere partijen in de OO-keten. Mede hierdoor hebben gemeenten beperkt aandacht voor dit onderwerp. Deze beperkte aandacht leidt ertoe dat gemeenten ineens met het onderwerp OO geconfronteerd. Bij het aantreffen van explosieven worden ad-hoc beslissingen genomen. Ook kan het zo zijn dat de gemeente taken uitvoert waar zij eigenlijk niet toe verplicht is, omdat zij onterecht denkt dat deze taak aan haar toebehoort.

Het Kenniscentrum OO heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de rollen, taken en bevoegdheden van de gemeente in de OO-keten. Het onderzoek (*'Een verkenning van de gemeentelijke taken en bevoegdheden rond de omgang met Ontplofbare Oorlogsresten'*) bestaat uit een [onderzoeksrapport](#)¹ en een [online rollenmatrix](#)². De rollenmatrix beschrijft per processtap op een toegankelijke wijze wat de taken en bevoegdheden zijn van de gemeente in de rollen van opdrachtgever, werkgever en bevoegd gezag.

1.1.1 Taken & bevoegdheden andere partijen

Het is nog wel onduidelijk wat de taken en bevoegdheden van andere partijen zijn in het OO-proces. Het Kenniscentrum OO heeft Expload daarom opdracht gegeven voor een verkenning naar de rollen, taken, bevoegdheden en mogelijke aansprakelijkheid van de andere partijen in de OO-keten. Omdat in het eerder uitgevoerde onderzoek de mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente als werkgever, opdrachtgever en bevoegd gezag OOV niet is meegenomen, wordt dat onderdeel in dit onderzoek toegevoegd.

Na het lezen van dit onderzoek heeft een gemeenteambtenaar niet alleen kennis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden, maar kan zij ook de taken en bevoegdheden van andere partijen in de OO-keten duiden. Hiermee geeft dit onderzoek antwoord op de vraag die ook dient als subtitel van dit onderzoek: "Met wie heb ik als gemeente te maken, en waar staat dat dan?"

¹ Crisislab (2022). *'Een verkenning van de gemeentelijke taken en bevoegdheden rond de omgang met Ontplofbare Oorlogsresten'*. Geraadpleegd op 20 februari 2023: <https://kenniscentrum-oo.nl/bibliotheek/downloads/rapport-verkenning-gemeentelijke-taken/>.

² Kenniscentrum OO (2023). *'Rollen, taken en verantwoordelijkheden gemeenten'*. Geraadpleegd op 20 februari 2023: <https://kenniscentrum-oo.nl/onderwerpen/rollen-taken-bevoegdheden/rollen-taken-bevoegdheden-gemeenten/>.

1.1.2 Zorgplicht & 'witte vlekken'

Naast de taken, bevoegdheden & potentiële aansprakelijkheid van de andere partijen in de keten, analyseert dit onderzoek ook de 'witte vlekken' die in 'Een verkenning van de gemeentelijke taken en bevoegdheden rond de omgang met Ontplofbare Oorlogsresten' zijn benoemd. Hierbij worden handvatten aangereikt over hoe partijen met deze 'witte vlekken' om kunnen gaan. Onduidelijkheid in wet- en regelgeving kan immers ook beleidsvrijheid bieden.

Sommige gemeenten zijn in de overtuiging een zorgplicht te hebben met betrekking tot OO en stellen mede hierom informatie over de aanwezigheid van OO openbaar beschikbaar. Het is onduidelijk of dit een goede invulling is van de zorgplicht, of dat dit er juist toe leidt dat de gemeente aansprakelijk gesteld kan worden. Dit onderzoek onderzoekt of er sprake is van een gemeentelijke zorgplicht in het kader van de openbare orde en veiligheid, en onderzoekt of het beschikbaar stellen van informatie over OO ook een averechts effect kan hebben.

1.2 STRUCTUUR VAN HET RAPPORT

Het rapport bestaat, naast deze inleiding, uit negen hoofdstukken. In hoofdstuk 2 worden de termen die van belang zijn voor dit onderzoek geoperationaliseerd. Denk hierbij aan termen als 'ketenverantwoordelijkheid', 'taken' en 'aansprakelijkheid'. Wat wordt er met deze termen bedoeld, en hoe gaat het onderzoek hiermee om?

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 antwoord op de vraag of er sprake is van een gemeentelijke zorgplicht op het gebied van OOV. Deze term krijgt een apart hoofdstuk, omdat de vraag over de zorgplicht los staat van de taken en bevoegdheden die partijen hebben in het OO-proces. Hierna krijgt iedere stap binnen het OO-proces een eigen hoofdstuk, met daarbinnen voor iedere rol een eigen subhoofdstuk. Per rol wordt ingegaan op welke partijen deze rol kunnen vervullen, welke taken en bevoegdheden deze rol met zich meebrengt en de potentiële aansprakelijkheid die hieraan gekoppeld is.

In hoofdstuk 9 gaat dit rapport in een apart hoofdstuk in op partijen die een rol hebben, maar buiten het OO-proces vallen. Denk hierbij aan grondeigenaren en toezichthoudende instanties.

Ieder hoofdstuk bevat een algemene samenvatting. Hierin wordt aangegeven wat het (niet) handelen van partijen in deze fase van het proces voor impact kan hebben op andere fases in het proces. Ook wordt in tabelvorm weergegeven welke partijen taken en bevoegdheden hebben in deze fase van het proces. De jurisprudentie die gebruikt wordt voor de analyses in deze hoofdstukken is terug te vinden in Bijlage B van dit rapport. In Bijlage C is een samenvatting te vinden van de conclusies op actorenniveau.

Om de conclusies toegankelijk te maken voor partijen die te maken hebben met OO, levert Expload naast dit onderzoeksrapport nog twee producten op: een lijst met FAQ's en een aanvulling op de rolmatrix. Op die manier hoeven gemeenten (en andere geïnteresseerde partijen) niet het hele onderzoeksrapport door te lezen om een antwoord te krijgen op hun specifieke vragen, en zorgen we ervoor dat de kennis die uit dit rapport voortvloeit zo breed mogelijk wordt verspreid.

2 DEFINITIES & OPERATIONALISATIE

Het is belangrijk om helder te definiëren wat dit onderzoek met bepaalde termen bedoelt, en welke onderzoeksvragen dit onderzoek beantwoordt. In bijlage A zijn alle onderzoeksvragen te vinden die het Kenniscentrum OO heeft gesteld, en waar antwoorden te vinden zijn. De volgende termen en onderwerpen zijn van belang:

- Het OO-proces
- Ketenverantwoordelijkheid
- Rollen, taken en bevoegdheden
- Witte vlekken en beleidsvrijheid
- Schade & aansprakelijkheid

2.1.1 Het OO-proces

Het OO-proces betreft het proces dat is beschreven in het onderzoek *'Een verkenning van de gemeentelijke taken en bevoegdheden rond de omgang met Ontploffbare Oorlogsresten'*. In dit proces gaan op een locatie werkzaamheden plaatsvinden. Hierbij kunnen OO mogelijk een risico vormen. Dit is het proces waarbinnen gemeenten meestal te maken hebben met explosieven in de ondergrond. Ook het 'spontaan aantreffen' van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog past in dit proces, al zijn daarbij stappen 2 & 3 uit het proces niet van belang. Het proces bestaat uit vijf processtappen, van de nulsituatie tot de administratieve afhandeling.



Figuur 1 – Het OO-proces

Buiten dit proces zijn er ook andere situaties waarin OO een relevant onderwerp zijn. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan de verkoop van grond, waarbij de eigenaar en koper van de grond een rol spelen. Alle partijen die buiten het eerder genoemde proces vallen, maar wel met OO te maken krijgen, worden in een eigen hoofdstuk behandeld met de titel: 'Buiten het proces, wel een belang'. Hierin worden ook procesoverstijgende actoren, zoals toezichthouders, behandeld.

2.1.2 Ketenverantwoordelijkheid

Ondanks dat de titel van dit onderzoek de term 'ketenverantwoordelijkheid' gebruikt, wordt in het onderzoek zelf de term 'verantwoordelijkheid' niet gebruikt. De term is, net als in de eerdere verkenning, opgeknipt door te spreken over taken en bevoegdheden (2.1.3). Dit onderzoek vult hier het onderdeel aansprakelijkheid aan toe (zie 2.1.4).

2.1.3 Rollen, taken en bevoegdheden partijen

In de verkenning naar de taken en bevoegdheden van gemeenten, is gekeken naar drie rollen die de gemeente in de keten kan spelen: werkgever, opdrachtgever en bevoegd gezag OOV. In dit onderzoek worden de andere partijen op dezelfde manier beschouwd. Ze worden beschouwd vanuit hun rol, niet als specifieke actor. Deze structuur is gekozen om recht te doen aan de verschillende rollen die partijen kunnen innemen in een projectspecifieke keten. Net zoals een gemeente kan bijvoorbeeld ook een aannemer verschillende rollen vervullen. Soms is deze werkgever, terwijl deze in andere situaties opdrachtgever, of soms zelfs opsporingsbedrijf is.

Voor taken en bevoegdheden geldt dat:

- **Een taak** een wettelijke verplichting is voor een partij om invulling te geven aan een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht.
- **Een bevoegdheid** een (wettelijke) mogelijkheid is voor een partij om een bepaalde werkzaamheid, activiteit of opdracht uit te voeren of op te leggen of te verbieden.

Om een taak te kunnen uitvoeren heeft een partij in het algemeen een bevoegdheid nodig. Andersom is dit niet het geval. Wanneer een partij beschikt over een bevoegdheid, waaraan geen beschreven taak is gekoppeld, heeft deze partij de beleidsvrijheid om de bevoegdheid wel of niet in te zetten.

Bij iedere rol wordt genoemd door welke wet- en regelgeving de taken en bevoegdheden zijn toegewezen, en welke beleidsvrijheid de wet- en regelgeving biedt. Voor dit onderzoek zijn de volgende wetten en andere gerelateerde documenten van belang:

Algemene gemeentelijke taken

- Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)
- Gemeentewet

Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

- Gemeentewet
- Politiewet
- Wet Veiligheidsregio's
- Wet Wapens en Munitie

Omgevingswet-gerelateerde wetgeving

- Wet ruimtelijke ordening (Wro)
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)
- Wet Milieubeheer
- Omgevingswet

Arbowetgeving

- Arbeidsomstandighedenwet
- CS-000
- WSCS-OCE (voorganger CS-000)
- BRL-OCE (voorganger CS-000)

Gemeentelijke financiën

- Bijdragebesluiten en suppletieregeling
- Circulaires Gemeentefonds

Overig

- CS-VROO
- Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018)
- Burgerlijk Wetboek (BW)
- Circulaire Vliegtuigberging
- Brief Rijksoverheid over taakverdeling BZK, Defensie & gemeenten
- Jurisprudentie (zie bijlage B)
- Wet Open Overheid (WOO)
- Catalogus Civiel-militaire bestuursafspraken

2.1.4 Schade & aansprakelijkheid

Met het definiëren van de taken en bevoegdheden van de verschillende rollen, is de ketenverantwoordelijkheid nog niet compleet gedefinieerd. Immers, wat gebeurt er als een partij haar taken niet of onvoldoende invult? Kortom, welke partij is aansprakelijk voor eventuele schade die ontstaat door OO, en wanneer is deze partij aansprakelijk? Bij het onderwerp OO wordt bij schade vaak gedacht aan fysieke schade die ontstaat door de uitwerking van een explosief. Dit gebruiken als definitie voor 'schade' in dit onderzoek is niet correct. In Nederland zijn sinds 1970³ geen doden of gewonden gevallen ten gevolge van de uitwerking van OO bij de uitvoering van grondroerende werkzaamheden op land.⁴ Ook schade aan gebouwen en materieel ten gevolge van de uitwerking van OO komt vrijwel nooit voor. Het begrip 'schade' wordt in dit onderzoek daarom breder beschouwd. Onder schade verstaat dit onderzoek alle kosten en andere schadevormen (zoals letsel) die worden geleden ten gevolge van het (niet of niet correct) handelen van partijen in het OO-proces. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan de kosten voor (onnodig) opsporingsonderzoek die het gevolg zijn van een historisch vooronderzoek met een verkeerde conclusie, planschade, of de kosten van de vertraging van een bouwproject ten gevolge van het opsporingsonderzoek.

Met betrekking tot het begrip aansprakelijkheid gebruikt dit rapport de volgende drie categorieën:

- Een partij is **aansprakelijk** wanneer zij een wettelijke taak heeft en deze niet heeft vervuld. Deze conclusie wordt alleen getrokken wanneer de wetgeving of jurisprudentie helder is en verschillende interpretaties niet mogelijk zijn.
- Een partij is **niet aansprakelijk** wanneer zij een wettelijke taak of bevoegdheid heeft toegewezen gekregen, en deze door middel van haar handelen met zekerheid correct invult. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de eerste categorie.
- Wanneer een partij een wettelijke taak heeft gekregen, en het afhankelijk is van het oordeel van de rechter of zij deze taak naar behoren heeft ingevuld, kiezen we voor de optie **aansprakelijkheid onbekend**. Hiervoor kiezen we ook wanneer een partij een bevoegdheid heeft, en bij het al dan niet inzetten van deze bevoegdheid mogelijk onjuist kan handelen. Dit is een restcategorie, waar dit onderzoek veel gebruik van maakt, doordat de wet- en regelgeving vaak multi-interpretabel is, en er weinig jurisprudentie beschikbaar is

³ Sinds 1970 worden door de EODD en de Hulpverleningsdienst BZK munitievondsten geregistreerd. Vandaar dat voor de ongevallen ook wordt geredeneerd sinds het jaartal 1970.

⁴ Crisislab (2023). "Overzicht OO: mist er wat?". Geraadpleegd op 12 juni 2023: <https://crisislab.nl/overzicht-oo-mist-er-wat/>.

2.1.5 Witte vlekken en beleidsvrijheid

In de verkenning naar de gemeentelijke taken en bevoegdheden worden ook enkele witte vlekken benoemd. Deze zijn van toepassing op verschillende rollen en processtappen. Het Kenniscentrum OO heeft deze witte vlekken benoemd als onderzoeksvragen. Deze vragen vormen onderdeel van dit rapport. Daarbij ligt de nadruk op de bandbreedte of beleidsvrijheid die uit deze onduidelijkheid voortvloeit. Dit biedt ambtenaren de mogelijkheid om deze beleidsvrijheid juridisch correct in te vullen.

Wanneer een witte vlek ertoe leidt dat een partij wel over een bevoegdheid beschikt, maar niet over een specifiek beschreven taak, dan bestaat de beleidsvrijheid van de partij uit het wel of niet inzetten van die bevoegdheid. Dit onderzoek geeft aan hoe dat te doen.

Wanneer dit onderzoek zelf nieuwe 'witte vlekken' ontdekt in de wet- en regelgeving, dan worden deze gerapporteerd in de conclusie van dit onderzoek.

3 ZORGPLICHT VAN DE GEMEENTE

Het Kenniscentrum OO heeft Expload gevraagd om de taken, bevoegdheden en aansprakelijkheid van de (niet-gemeentelijke) partijen in de OO-keten in kaart te brengen. Hierbij heeft het Kenniscentrum OO ook gevraagd of er sprake is van een gemeentelijke zorgplicht. De focus van dit rapport ligt op de zorgplicht met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. Door het Kenniscentrum OO wordt binnenkort namelijk een rapport gepubliceerd dat gaat over de impact van de Omgevingswet en de zorgplicht die daarin is opgenomen. In haar uitvraag stelt zij hierover de volgende drie onderzoeksvragen:

- Is er sprake van een gemeentelijke zorgplicht voor ontplofbare oorlogsresten?
- En zo ja, op basis van welke regelgeving?
- Op welke wijze kan een gemeente hieraan invulling geven, en wat heeft zij daarvoor nodig?

Wanneer deze vragen worden bekeken vanuit de juridische term 'zorgplicht', heeft een gemeente alleen een zorgplicht wanneer dit expliciet in wet- en regelgeving is opgenomen. Dit is hoe bijvoorbeeld in de Omgevingswet een zorgplicht wordt toegekend aan iedereen die een activiteit onderneemt. Deze 'enge' definitie van de zorgplicht wordt behandeld in hoofdstuk 3.1.

Door het Kenniscentrum OO wordt echter iets anders bedoeld met het begrip 'gemeentelijke zorgplicht' in relatie tot ontplofbare oorlogsresten. Zij vraagt of de gemeente de plicht heeft om haar bewoners te beschermen tegen de uitwerking van achtergebleven explosieven. Om dit te beantwoorden geeft dit onderzoek antwoord te op de volgende vragen:

- Heeft de gemeente een (inspannings-)verplichting naar haar inwoners in de situatie dat er geen (grondroerende) activiteiten (gaan) plaatsvinden, en in de bodem mogelijk explosieven zijn achtergebleven?
- En zo ja, heeft de gemeente dan de plicht om de aanwezigheid van de explosieven in kaart te brengen? Of dient ze die explosieven op te sporen en te ruimen? Of kan zij ook op een andere manier aan deze (inspannings-)verplichting voldoen?

Dit rapport beantwoordt deze vragen in hoofdstuk 3.2, door in te gaan op het gevaar van ondergronds achtergebleven explosieven in de situatie dat er geen activiteiten in de bodem plaatsvinden.

3.1 DE GEMEENTELIJKE ZORGPLICHT VOLGENS DE ‘ENGE’ DEFINITIE

Een zorgplicht-artikel in een wet is bedoeld om een algemene taakverdeling tussen partijen vast te stellen. Deze taakverdeling geldt dan in het geval dat de wetgeving geen specifieke taak of bevoegdheid aan een partij toekent. Dit zorgt ervoor dat er altijd sprake is van een algemene taak waarop de rechter kan terugvallen in het geval dat er een ongeval heeft plaatsgevonden. Een zorgplicht gaat dus juist expliciet over plichten die niet expliciet in de wetgeving zijn aangegeven. Het begrip zorgplicht is daarom alleen relevant in het geval dat de wet geen specifieke taken en bevoegdheden bevat met betrekking tot OO.

3.1.1 Zorgplicht in de Gemeentewet

Artikel 172 van de Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde binnen de gemeente. Welke specifieke taken hier precies uit volgen is onduidelijk, omdat het begrip openbare orde op verschillende manieren kan worden gedefinieerd. De wet bevat echter geen expliciete zorgplicht voor de openbare orde en veiligheid buiten deze algemene taak. Aan de invulling van deze algemene taak wordt aandacht besteed in hoofdstuk 3.2, en in hoofdstuk 4 t/m 8.

3.1.2 Zorgplicht in de Wet veiligheidsregio's

In de wet Veiligheidsregio's wordt wel gesproken over een zorgplicht voor de gemeente. Zo stelt artikel 7.1 dat de burgemeester zorg draagt voor “dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.” Daarnaast stelt artikel 7.2 dat de burgemeester zorg draagt voor “dat aan de personen die in zijn gemeente zijn betrokken bij de rampenbestrijding of de crisisbeheersing, informatie wordt verschaft over die ramp of crisis, de risico's die hun inzet daarbij heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.”

Met betrekking tot explosieven betekent dit dat wanneer een achtergebleven explosief een ramp of crisis veroorzaakt, de gemeente de bevolking goed dient te informeren over de oorsprong, omvang en de gevolgen. Ook dient zij de bevolking te vertellen over de te volgen gedragslijn. Voor de personen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing geldt daarnaast dat zij moeten weten hoe te handelen wanneer een explosief een ramp veroorzaakt. Dit is beiden alleen van toepassing wanneer een explosief daadwerkelijk een ramp veroorzaakt. Dit is nog nooit voorgekomen in Nederland.

Artikel 45.1 spreekt over een zorgplicht voor de Gedeputeerde Staten. In dit artikel staat dat de Gedeputeerde Staten ‘zorg draagt voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid, op basis van het risicoprofiel, bedoeld in artikel 15.’ Dit risicoprofiel bestaat, conform artikel 15.2 van de wet Veiligheidsregio's, uit:

- a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,
- b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en

c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.”

Daarnaast spreekt artikel 45.1 over dat de risicokaart de “plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico’s alsmede de gegevens die zijn opgenomen in het openbare register, bedoeld in artikel 12.12 van de wet Milieubeheer” dient te bevatten. Dit onderdeel van artikel 45.1 is in zijn geheel niet van toepassing op OO. Dit gaat namelijk over inrichtingen zoals bedoeld in de Wet Milieubeheer. OO valt niet onder deze inrichtingen.

Artikel 45.2 geeft aan dat de colleges van burgemeester en wethouders de provincie de gegevens dient te leveren om aan haar zorgplicht te voldoen. De zorgplicht voor de provincie zorgt dus voor een informatieplicht voor de gemeenten. Maar deze informatieplicht voor de gemeente gaat alleen op wanneer de Veiligheidsregio besluit dat achtergebleven explosieven in het risicoprofiel worden opgenomen.

3.2 HET GEVAAR VAN EXPLOSIEVEN WANNEER ER GEEN (GRONDROERENDE) ACTIVITEIT PLAATSVINDT

Ondergronds achtergebleven explosieven uit de Tweede Wereldoorlog vormen in principe geen gevaar voor hun omgeving. Omdat ze zich ondergronds bevinden, kunnen de explosieven niet ‘onverwachts’ worden aangetroffen en door nietsvermoedende burgers stevig worden beroerd (slag of stoot). Alleen wanneer deze door middel van detectie en/of grondroerende werkzaamheden omhoog zijn gehaald, en zijn achtergelaten, kunnen ze ‘onverwachts’ worden aangetroffen door burgers. Het achtergebleven explosief is ondergronds echter vergelijkbaar met een begraven winkelwagentje, of een in slib ondergedompelde fiets. Het zijn alle drie metalen, ondergrondse objecten die zonder slag of stoot geen significant gevaar vormen.

Natuurlijk verschillen het explosief en het winkelwagentje van elkaar in potentieel gevaar. Het grote verschil is de explosieve lading die (mogelijk) in het explosief is achtergebleven. Ook deze lading vormt op zichzelf geen gevaar. Deze lading komt in de regel niet spontaan tot uitwerking (zie kader). Pas wanneer het explosief op een specifieke wijze wordt beïnvloed door een (grondroerende) activiteit, kan de lading tot uitwerking komen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan graafwerkzaamheden, waarbij de graafmachine het explosief met relatief grote kracht op de ontsteker raakt, of heiverkzaamheden, waarbij de heipaal met grote kracht op een vliegtuigbom wordt geslagen.

Als er geen (grondroerende) activiteit plaatsvindt die het explosief significant kan beïnvloeden, dan is zelfs een vliegtuigbom met een grote explosieve lading voor de inwoners van de gemeente niet gevaarlijker dan een achtergebleven winkelwagentje of een fiets in het slib.

Spontane uitwerkingen zijn een verwaarloosbaar, geaccepteerd risico

Er is een theoretische kans dat bepaalde typen explosieven tot uitwerking komen, zonder dat hier invloed op is uitgeoefend door een specifieke activiteit. Bij deze explosieven zou het zo kunnen zijn dat decennialange verwerking leidt tot een ‘spontane’ uitwerking. In Nederland zijn slechts twee gevallen bekend van een spontaan tot uitwerking gekomen explosief. Zowel in Griendtsveen (1983), als in Enschede (2002) is een

Riegelmine 43 spontaan tot uitwerking gekomen, zonder dat hierbij doden of gewonden zijn gevallen.⁵ Vrijwel alle landmijnen in Nederland zijn al direct na de oorlog geruimd.

In Nederland is daarom al sinds het einde van de jaren '50 sprake van een passief opsporings- en ruimingsbeleid. Dit betekent dat er nergens sprake is van de actieve inzet van opsporing en ruiming om het gevaar van spontane uitwerkingen te mitigeren. In de periode t/m 1997 ging de Hulpverleningsdienst Binnenlandse Zaken en/of de Explosievenopruimingsdienst Defensie (EODD) alleen bij specifieke aanwijzingen over tot opsporing (en ruiming).⁶ Deze aanwijzingen waren meldingen van gemeenten dat explosieven zouden kunnen zijn achtergebleven. Ook na de privatisering in 1998 wordt explosievenopsporing niet actief ingezet om spontane uitwerkingen te voorkomen.

In Nederland is de meest verregaande beheersmaatregel de inzet van explosievenopsporing in een straal van 10 meter rondom werkzaamheden die significante trillingen veroorzaken. De aanname hierbij is dat deze trillingen explosieven met trillingsgevoelige ontstekers tot uitwerking kunnen brengen, hetgeen in 2024 nader onderzocht wordt door het Kenniscentrum OO.

Het grote verschil tussen het winkelwagentje en het ondergronds achtergebleven explosief ontstaat dus pas bij (het voornemen tot) een (grondroerende) activiteit. Waar het verplaatsen of stevig beschadigen van een winkelwagentje geen gevaar voor de omgeving kan ontstaan, is dit bij een ondergronds achtergebleven explosief anders. Het stevig beschadigen van een explosief kan immers leiden tot uitwerking, en daarmee menselijke en materiële schade veroorzaken.

3.3 CONCLUSIE

Ondergronds achtergebleven explosieven uit de Tweede Wereldoorlog vormen geen gevaar wanneer er geen activiteit in de bodem plaatsvindt. Hierdoor is er in die situatie geen sprake van een gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot OO. De zorgplicht die een gemeente heeft is direct te koppelen aan activiteiten (in de bodem). Deze zorgplicht kan zij hebben als bevoegd gezag, maar ook als werkgever en opdrachtgever van de activiteiten. Die taken, bevoegdheden en de daaraan gekoppelde aansprakelijkheid behandelen we in hoofdstuk 4 t/m 9.

Alleen wanneer in de Veiligheidsregio besloten wordt dat OO onderdeel vormen van het risicoprofiel met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing, heeft de gemeente een zorgplicht. Deze zorgplicht uit artikelen 7.1, 7.2, & 45.1 van de wet Veiligheidsregio's is in feite een informatieplicht en verplicht de gemeenten niet tot het voeren van beleid met betrekking tot ontplofbare oorlogsresten.

⁵ Crisislab & Expload (2016), 'Proportionaliteit bij de omgang met Conventionele Explosieven', pagina 77.

⁶ In Ministerie van Binnenlandse Zaken (1970). 'Melding en ruiming van oorlogstuig', 14 december 1970, OBZ.70.2104. Gefotografeerd op 17 februari 2023 in het Nationaal Archief. staat: "'De bemoeiing van de centrale overheid met het verwijderen en onschadelijk maken van achtergebleven explosieven blijft, evenals voorheen, in zoverre beperkt dat van die zijde geen initiatieven zullen worden genomen met betrekking tot de opsporing hiervan en dat de beslissing inzake de ruiming in het belang van de openbare veiligheid bij de gemeente blijft.'"

Wetgeving	Zorgplicht gemeente?
Gemeentewet	Nee. Alleen een algemene taak als bevoegd gezag, die pas van toepassing is wanneer er grondroerende activiteiten gaan plaatsvinden.
Wet Veiligheidsregio's	Alleen een informatieplicht wanneer de Veiligheidsregio OO als mogelijk risico bestempelt in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding.

4 PROCESSTAP 1: NULSITUATIE

In de nulsituatie is er nog geen directe aanleiding om maatregelen te nemen om het OO-risico te mitigeren. Wel kunnen partijen, zoals de gemeente, in deze fase kiezen om proactief te handelen en het OO-risico in algemene zin te onderzoeken. Zo wordt een deel van de inventarisatie al uitgevoerd voordat er daadwerkelijk een voornemen is tot (grondroerende) werkzaamheden.



Figuur 2 – De nulsituatie in het OO-proces

4.1 BEVOEGD GEZAG OOV - NULSITUATIE

4.1.1 Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid

Het bevoegd gezag OOV heeft op grond van artikel 172 van de Gemeentewet 'slechts' een algemene taak met betrekking tot de openbare orde en veiligheid⁷. Zij kan ervoor kiezen om deze rol in de nulsituatie in te vullen door een algemene inventarisatie te doen naar de mogelijke aanwezigheid van OO binnen de gemeente, om te bezien of binnen de gemeente explosieven kunnen liggen die bij uitwerking tot een ramp of een zwaar ongeval kunnen leiden. Er is geen wet die haar ertoe verplicht deze bevoegdheid in te zetten.

Wanneer zij geen inventarisatie uitvoert (in de nulsituatie, of wanneer werkzaamheden plaats gaan vinden), is het **onbekend** of het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk** gesteld kan worden. Dit kan alleen als de rechter concludeert dat het niet inventariseren van de OO-risico's betekent dat het bevoegd gezag OOV nalatig is geweest met betrekking tot haar algemene taak, en dat hierdoor schade is ontstaan. Dit is nog nooit voorgekomen, waardoor hierover geen jurisprudentie bestaat.

⁷ Meer informatie hierover kun je vinden op <https://kenniscentrum-oo.nl/onderwerpen/rollen-taken-bevoegdheden/rollen-taken-bevoegdheden-gemeenten/processtap-1-nulsituatie/processtap-1-bevoegd-gezag/>.

4.1.2 Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente

Nergens staat benoemd hoe het bevoegd gezag OOV haar algemene taak met betrekking tot OO dient in te vullen. Het is aan het bevoegd gezag OOV om te bepalen of zij kennis nodig heeft met betrekking tot OO, en zo ja, wat voor kennis zij nodig heeft, om haar algemene taak in te vullen.

Sommige gemeenten vullen deze algemene taak in door een bodembelastingkaart op te stellen. Dit wordt meestal gedaan door een OO-adviseur. Hierdoor beschikt het bevoegd gezag OOV over informatie die zij nodig heeft om beslissingen te nemen in het geval dat er grondroerende werkzaamheden binnen de gemeente plaats gaan vinden. De taak van het bevoegd gezag OOV kan na oplevering van de bodembelastingkaart ook direct klaar zijn. De bodembelastingkaart kan immers ook tot de conclusie leiden dat OO in deze gemeente geen risico vormen met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. In hoofdstuk 4.3 is te lezen waarom het opstellen en delen van een bodembelastingkaart geen extra aansprakelijkheid oplevert voor de gemeente.

4.2 OO-ADVISEUR - NULSITUATIE

4.2.1 OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen invullen

De meeste (historische) onderzoeken naar OO worden in Nederland uitgevoerd door specialistische adviesbureaus. De OO-adviseur heeft echter geen taak in de huidige wet- en regelgeving. In principe mag iedereen in Nederland onderzoek doen en advies uitbrengen over OO. In dit rapport wordt verondersteld dat de OO adviseur een private partij is, en niet iemand die in dienst is bij de gemeente.

Werkgevers en opdrachtgevers zijn verplicht om oriënterend onderzoek naar OO uit te voeren (dit is conform artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), maar zij zijn niet verplicht om dit onderzoek door een specialistisch bureau uit te laten voeren. En mochten zij er toch voor kiezen om een vooronderzoek uit te laten voeren, dan zijn zij ook niet verplicht om een bureau te kiezen dat zich heeft laten certificeren conform het certificatieschema vooronderzoeken en risicoanalyses (CS-VROO) (voor meer informatie hierover lees hoofdstuk 5.1 en 5.2). Sommige opdrachtgevers kiezen er daarom voor om zelf onderzoek te doen of een plaatselijke amateurhistoricus hiervoor opdracht te verstrekken.

4.2.2 OO-adviseur: Taken en bevoegdheden

Wanneer een OO-adviseur van een opdrachtgever de opdracht krijgt om onderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van OO, heeft degene slechts te voldoen aan het contract dat de adviseur met de opdrachtgever sluit. De adviseur is slechts verplicht om conform het CS-VROO te werken, wanneer dit afgesproken is met de opdrachtgever.

Dit neemt niet weg dat bij de uitoefening van het vak geen beroepsfouten gemaakt mogen worden. Beroepsfouten zijn "tekortkomingen, zoals vergissingen, onachtzaamheden, nalatigheden, verzuimen, onjuiste adviezen, die een vakbekwame en zorgvuldige opdrachtnemer onder de gegeven omstandigheden met inachtneming van normale oplettendheid en bij een normale vakkennis en normale wijze van vakuitoefening behoort

te vermijden.⁸ De OO-adviseur is slechts gebonden aan het contract met haar opdrachtgever en de daaraan gekoppelde verplichting om geen beroepsfout te maken.

In de nulsituatie betreft de inzet van de OO-adviseur meestal het uitvoeren van groot-schalig historisch onderzoek, voor grote opdrachtgevers of het bevoegd gezag. Dit leidt tot gemeentelijke bodembelastingkaarten die door het bevoegd gezag gebruikt worden om hun taken bij toekomstige werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Voor grote opdrachtgevers geldt hetzelfde. Zij voeren grootschalig onderzoek uit, zodat ze bij toekomstige grondroerende werkzaamheden geen onderzoek meer hoeven uit te voeren, en het OO-risico al in de ontwerpfase kunnen meenemen.

Certificatieschema Vooronderzoeken & Risicoanalyses OO

Wanneer een OO-adviseur besluit zich te laten certificeren conform het CS-VROO, heeft zij zich te houden aan de eisen die in dat certificatieschema zijn opgenomen. Wanneer zij dit niet doet, kan het certificaat haar worden ontnomen.

Het CS-VROO is opgesteld door de stichting VOMES, op verzoek van de OO-branche. De branche betreurde dat het ministerie van SZW besloot om de advisering los te koppelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het CS-VROO is een vrijwillige norm voor het opstellen van vooronderzoeken (conflictperiode en na-conflictperiode) en risicoanalyses. In een vooronderzoek wordt een uitspraak gedaan over de mogelijke aanwezigheid van OO op een specifieke locatie. Met een risicoanalyse wordt geanalyseerd tot in hoeverre het mogelijk aanwezige OO een veiligheidsrisico kan vormen. De risicoanalyse wordt meestal opgesteld in relatie tot de geplande werkzaamheden, om te beoordelen of de geplande werkzaamheden ertoe kunnen leiden dat het mogelijk aanwezige OO tot uitwerking komt, en zo ja, hoe deze uitwerking het beste kan worden beheerst.

In het CS-VROO zijn eisen opgenomen over de vakkundigheid van het personeel. Ook bevat het CS-VROO een verplichting om bij het uitvoeren van een vooronderzoek conflictperiode specifieke archieven en bronnen te raadplegen. Een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf dat bij een historisch vooronderzoek de luchtfotocollectie van Wageningen niet raadpleegt, overtreedt bijvoorbeeld de verplichtingen uit het CS-VROO. Ook dient een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf bij een onderzoek conflictperiode gebieden altijd als 'verdacht' of 'onverdacht' aan te merken, en haar leemtes in kennis bij het onderzoek te publiceren. De naleving van het CS-VROO wordt gecontroleerd door de TÜV. Hierbij worden niet de inhoud van de rapporten, maar de processen gecontroleerd. Meer over de rol van de TÜV lees je in hoofdstuk 9.2.

4.2.3 OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid

Hoewel het conform artikel 2.26 van het Arbeidsomstandighedenbesluit de taak is van de partij die het advies ontvangt om te beoordelen of het advies goed onderbouwd is (vergewisplicht), kan van haar niet worden verwacht dat zij de specialistische kennis heeft om het oordeel van de adviseur te betwisten. Opdrachtgevers mogen ervan uitgaan dat een partij die zich presenteert als een gespecialiseerde OO-adviseur verstand heeft van zaken, en goede adviezen aflevert.

⁸ Definitie is overgenomen uit artikel 1.1 van de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018).

Als een OO-adviseur een gebied als 'verdacht' heeft aangemerkt, maar er bij vervolgonderzoek geen OO worden aangetroffen, is de OO-adviseur echter niet zomaar aansprakelijk voor bijvoorbeeld de opsporingskosten. Een OO-adviseur is **aansprakelijk** voor de gevolgen van haar advies wanneer zij een beroepsfout maakt. Kortom, alleen wanneer zij tot deze 'verkeerde' conclusie is gekomen doordat zij een beroepsfout heeft gemaakt, is zij aansprakelijk voor de kosten van de detectie en andere door de opdrachtgever geleden gevolgschade.

In een rechtszaak betekent dit dat overtuigend aangetoond moet worden dat de adviseur, als zij vakbewaam had gehandeld, het gebied onverdacht had verklaard. Om dit aan te tonen is meestal contra-expertise nodig, zoals in de zaak 'Werkgever versus Opsporingsbedrijf' (zie bijlage B.4), waarin een opsporingsbedrijf aansprakelijk is gesteld voor de gevolgschade van een meefout bij haar detectieonderzoek.

Het is moeilijk is om aan te tonen dat een adviseur een beroepsfout heeft gemaakt. Het is ook nog niet eerder voorgekomen dat een OO-adviseur aansprakelijk is gesteld voor een verkeerd advies. De jurisprudentie in bijlage B.4 toont wel aan dat een OO-expert die een verkeerd advies verstrekt, aansprakelijk gesteld kan worden voor de gevolgen van haar verkeerde advies.

Noot: de beroepsfout en de 'niet-deskundige' OO-adviseur

Het is de vraag tot in hoeverre het bovenstaande geldt voor een adviseur die zich niet presenteert als een gespecialiseerde OO-adviseur. Is het bijvoorbeeld bij een amateur-historicus of een veiligheidskundige van een aannemer redelijk om aan te nemen dat hij voldoende kennis heeft van het doen van historische vooronderzoeken naar OO? En zo niet, kan hij of zij dan aansprakelijk worden gesteld op basis van zijn of haar adviezen?

Kortom, hoewel het al lastig is om een gespecialiseerde OO-adviseur aansprakelijk te stellen voor geleden schade op basis van haar adviezen, zal dit naar alle waarschijnlijkheid nog lastiger zijn bij andere, niet-gespecialiseerde adviseurs.

Beroepsfout en het CS-VROO

Een beroepsfout is gemakkelijker te identificeren wanneer een OO-adviseur de opdracht krijgt om een onderzoek conform CS-VROO op te stellen, dan wanneer zij niet conform een specifieke norm werkt. Zo kent het CS-VROO voorwaarden als verplicht te raadplegen bronnen, en afbakeningsregels waarvan alleen gemotiveerd mag worden afgeweken. Wanneer blijkt dat de OO-adviseur hier niet aan heeft voldaan, en dit heeft geleid tot schade bij de opdrachtgever (of de omgeving), kan de rechter besluiten de OO-adviseur **aansprakelijk** te stellen voor de kosten. De adviseur heeft dan immers niet voldaan aan het contract met haar opdrachtgever. Hiervoor hebben alle gecertificeerde adviesbureaus (artikel 2.1.3 CS-VROO) ook een beroepsaansprakelijkheidsverzekering afgesloten.

Beroepsfout buiten de norm

OO-adviseurs krijgen van opdrachtgevers soms ook de vraag om een 'oriënterend onderzoek', 'quick scan' of een 'vooronderzoek' uit te voeren, zonder dat bijvoorbeeld specifiek is gespecificeerd welke bronnen zij dient te raadplegen voor haar onderzoek. De opdrachtnemer maakt dan een offerte waarin zij aangeeft welk product zij zal opleveren, maar hierin staat vaak niet uitgebreid beschreven welk proces de opdrachtnemer zal volgen.

In zo'n geval is het **onbekend** tot in hoeverre de OO-adviseur **aansprakelijk** is voor eventuele gevolgschade. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de OO-adviseur aansprakelijk kan worden gesteld als zij als opdrachtnemer voldoet aan de opdracht die zij met de opdrachtgever is overeengekomen. De OO-adviseur zou wel verweten kunnen worden dat zij de opdrachtgever niet heeft aangeraden om volgens de laatste stand van de techniek / de huidige maatstaven voor dit type onderzoek te werken.

In de rechtszaak tussen de gemeente Vught en de Rijksoverheid⁹ (zie bijlage B.5 voor uitgebreide duiding) stelt de rechter immers dat de uitvoerder van het vooronderzoek geen blaam treft, omdat dit onderzoek "voldeed aan de in 2005 geldende maatstaven." De rechter gebruikt dit argument om de redenering van de gemeente Vught over de kwaliteit van het onderzoek uit 2005 terzijde te schuiven. Ditzelfde argument kan ook op de tegenovergestelde manier worden gebruikt. Zonder jurisprudentie zal de onduidelijkheid hierover blijven bestaan.

4.3 WAT ZIJN DE IMPLICATIES VAN PROACTIEF HANDELEN, ZOALS HET DELEN VAN EEN GEMEENTELIJKE BODEMBELASTINGKAART?

4.3.1 Voor welke partijen is deze vraag relevant?

In principe kan iedereen in Nederland onderzoek laten uitvoeren naar OO, van een individuele burger tot een grote overheidsorganisatie. Iedereen is ook vrij om de uitkomsten van deze onderzoeken openbaar te delen.

Een gemeente kan deze rol vervullen wanneer zij door een werkgever, opdrachtgever of het bevoegd gezag OOV gevraagd wordt om het eerdere onderzoek te delen. Ook kan zij deze rol vervullen wanneer zij zich bewust wordt van voorgenomen werkzaamheden. Ze kan het eerder uitgevoerde onderzoek ook op haar website publiceren (zoals de provincie Flevoland).

4.3.2 Zijn partijen verplicht om eerder uitgevoerd onderzoek te delen?

Regelmatig gaan de opdrachtgever, werkgever, het bevoegd gezag OOV uit van vooronderzoeken die eerder zijn uitgevoerd. Soms zijn dit gemeentelijke bodembelastingkaarten, maar vaak zijn dit ook onderzoeken die zijn uitgevoerd in relatie tot eerdere projecten, uitgevoerd voor private opdrachtgevers. Deze eerder uitgevoerde onderzoeken worden door de werkgever en opdrachtgever van de werkzaamheden, het bevoegd gezag OOV & Omgevingswet gebruikt, zodat geen dubbel onderzoek verricht hoeft te worden voor dezelfde locatie. Het voorkomen van dubbel onderzoek is ook

⁹ *Rechtbank Oost-Brabant (2016). 'Is er sprake van non-conformiteit nu zich in de door de Staat aan de gemeente Vught geleverde percelen grond (voormalige kazerneterreinen) nog conventionele explosieven bevinden', C/01/293908 / HA ZA 15-372, 1 september 2016. Geraadpleegd op 22 februari 2023: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:RBOBR:2016:4864>.*

één van de hoofddoelen van de zogeheten ‘Bommenkaart’¹⁰ van de Vereniging voor Explosieven Opsporing (VEO).¹¹

Door de openbare publicatie van de onderzoeksgebieden van een significant aantal onderzoeken, en de publicatie van gemeentelijke bodembelastingkaarten, is het gebruik van eerder uitgevoerd onderzoek meer regel dan uitzondering geworden. Het komt hierdoor ook regelmatig voor dat de partij die opdracht heeft gegeven voor de uitvoering van het onderzoek, niet betrokken is bij de grondroerende werkzaamheden waarvoor het onderzoek wordt gebruikt. Ook de OO-adviseur die het onderzoek heeft opgesteld is regelmatig niet meer betrokken bij het project.

Delen van eerder onderzoek is geen taak

Hoewel het delen van eerder uitgevoerd onderzoek wordt gedaan door gemeenten, grote uitvoeringsorganisaties en soms zelfs provincies¹², is het delen van eerder uitgevoerd onderzoek niet verplicht. De opdrachtgever en opdrachtnemer van het onderzoek kunnen weigeren het rapport aan een derde te verstrekken. Het delen van informatie is geen toegewezen taak of bevoegdheid.

Ook overheden zijn, ondanks de Wet Open Overheid (WOO), niet verplicht om eerder uitgevoerde onderzoeken te delen. Artikel 5.1 van de WOO stelt immers dat zij mag weigeren documentatie openbaar te maken als dit een mogelijk veiligheidsrisico oplevert. Wel zijn zij conform artikel 5.1.3 verplicht om dit uitdrukkelijk te motiveren. Het kan voor het bevoegd gezag OOV ook raadzaam zijn de informatie wel te delen, zodat derden haar niet kunnen verwijten haar kennis met betrekking tot mogelijk achtergebleven explosieven niet te hebben gedeeld.

Daarnaast zijn zij conform artikel 2.4 verplicht om de documenten die zij ontvangt zo op te slaan dat ze de documenten op een goede, geordende manier kan delen, mocht hierover een verzoek worden ingediend. Bij een groot deel van de overheden is dit momenteel niet het geval.

4.3.3 Is de opdrachtgever aansprakelijk als er beslissingen worden genomen op basis van het eerder uitgevoerde onderzoek?

Het delen van eerder uitgevoerd onderzoek leidt **niet tot aansprakelijkheid** van de opdrachtgever van het eerder uitgevoerde onderzoek. Het publiceren of delen van eerder uitgevoerd onderzoek verandert immers niets aan de taakverdeling die in hoofdstuk 4 & 5 van dit onderzoek te vinden is. Dit betekent:

- De werkgever en opdrachtgever hebben de taak een oriënterend (en een nader) onderzoek uit te voeren (zie 5.1 & 5.2). Het is aan hen om te bepalen of het eerder uitgevoerde onderzoek voldoet als oriënterend onderzoek.

¹⁰ Vereniging voor Explosieven Opsporing (2023). ‘VEO Bommenkaart’, geraadpleegd op 01-05-2023, <https://www.explosievenopsporing.nl/veo-bommenkaart/>.

¹¹ Vereniging voor Explosieven Opsporing (2017). ‘VEO lanceert Bommenkaart tijdens jaarlijkse netwerkbijeenkomst’, geraadpleegd op 13 april 2023: <https://www.explosievenopsporing.nl/nieuws/veo-bommenkaart/-29222-veo-lanceert-bommenkaart-tijdens-jaarlijkse-netwerkbijeenkomst/>.

¹² Bodematlas Flevoland (2023). ‘Duurzaam gebruik ondergrond’, geraadpleegd op 13 april 2023: <https://kaart.flevoland.nl/bodembelastingkaart/>.

- Het bevoegd gezag OOV dient zelf te bepalen of zij eerder uitgevoerd onderzoek geschikt acht als basis voor haar besluitvorming rondom de openbare veiligheid, of dat zij meer onderzoek noodzakelijk acht (zie 4.1).
- De OO adviseur dat het onderzoek heeft uitgevoerd, blijft inhoudelijk verantwoordelijk voor het advies dat zij heeft gegeven (zie 4.3).

Voorbeeld: projectontwikkelaar maakt gebruik van onderzoek van een groot bedrijf

Een projectontwikkelaar gaat aan de slag in een gebied waar al eerder onderzoek heeft plaatsgevonden voor een groot bedrijf. Om haar rol als opdrachtgever goed in te vullen, heeft de projectontwikkelaar gekeken op de VEO Bommenkaart. Hier ziet zij dat in dit gebied eerder onderzoek heeft plaatsgevonden. Zij verkrijgt dit onderzoek van een andere projectontwikkelaar die eerder in de buurt heeft gewerkt en bekend is met het onderzoek voor het grote bedrijf. Het onderzoek zelf bevat de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd (normenkader, type onderzoek), waardoor alle ingrediënten aanwezig zijn voor de opdrachtgever en de werkgever van de grondroerende werkzaamheden om hun rol in te vullen, zonder dat de OO-adviseur of het grote bedrijf betrokken zijn bij het huidige project.

De opdrachtgever en werkgever van de grondroerende werkzaamheden concluderen dat het onderzoek voor hen voldoet aan de definitie 'oriënterend onderzoek'. Ze nemen de conclusie uit het eerder uitgevoerde onderzoek over in hun V&G-plan. Het bevoegd gezag OOV beschikt ook over het rapport, dat haar in het verleden ter kennisgeving is toegezonden door het grote bedrijf. Ook zij accepteert de conclusies van het rapport met betrekking tot de openbare orde & veiligheid.

Bij de uitvoering van de werkzaamheden blijkt echter dat er toch OO worden aangetroffen. Het project loopt hierdoor vertraging op, en leidt tot allerlei andere onvoorziene kosten. De OO-adviseur is mogelijk aansprakelijk voor deze kosten (zie hoofdstuk 4.3), maar de opdrachtgever van het rapport niet. Zij heeft geen enkele rol gespeeld in de huidige werkzaamheden. De werkgever & de opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden hebben zelf besloten om hun besluitvorming te koppelen aan het eerder uitgevoerde onderzoek voor het grote bedrijf.

Dit voorbeeld toont aan dat het bestaan van eerder uitgevoerd onderzoek de werkgever, de opdrachtgever en het bevoegd gezag OOV niet ontslaan van haar eigen taken met betrekking tot OO. De opdrachtgever van eerder uitgevoerd onderzoek aansprakelijk stellen, omdat zij momenteel gebruik maakt van dat onderzoek heeft juridisch geen enkele basis.

Het bovenstaande geldt ook voor het gebruik van een gemeentelijke bodembelastingkaart. Gemeenten kunnen opdrachtgevers en werkgevers niet dwingen om gebruik te maken van de gemeentelijke bodembelastingkaart. Zij deelt dit eerder uitgevoerde onderzoek zodat andere partijen kosten kunnen besparen. Wanneer de gemeente hierbij duidelijk laat zien wanneer, en op basis van welke bronnen en normenkaders, het onderzoek is uitgevoerd (zoals in alle onderzoeksrapporten uiteen wordt gezet), heeft zij slechts de rol van informatieverstrekker gespeeld. Het is een actieve beslissing van een werkgever en een opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden om de bodembelastingkaart te gebruiken.

Dit betekent dus ook dat de gemeente, wanneer zij een bodembelastingkaart opstelt, geen nieuwe rol op zich neemt. Zij kan de informatie delen als publieke dienstverlening, maar het is aan de werkgever en opdrachtgever van de werkzaamheden om te bepalen wat zij met deze informatie doen.

Het is wel raadzaam om bij de publicatie van de informatie de juiste context toe te voegen. Wanneer de gemeente het hele rapport publiceert, is de context direct duidelijk. Wanneer de gemeente puur de bodembelastingkaart publiceert, is het verstandig hierbij een zogeheten 'exoneratieclausule' op te nemen. Hiermee wordt de kaart van de juiste context voorzien. Dit kan bijvoorbeeld een disclaimer die luidt:

LET OP: Deze kaart is het resultaat van een onderzoek dat is uitgevoerd door <adviesbureau> in opdracht van <naam opdrachtgever>. De kaart is indicatief, en is door de gemeente gepubliceerd om dubbel onderzoek in het kader van het Arbeidsomstandighedenbesluit te voorkomen. In gebieden die niet als verdacht zijn aangemerkt, kunnen alsnog onverwachts ontplofbare oorlogsresten worden aangetroffen. In dit onderzoek zijn voor die gebieden onvoldoende aanwijzingen gevonden om de aanwezigheid van explosieven te verwachten.

4.3.4 Hoe kunnen opdrachtgevers omgaan met het delen van onderzoeken die zij hebben laten uitvoeren?

Doordat de gemeente geen taak heeft om een bodembelastingkaart op te stellen en te delen is er beleidsvrijheid met betrekking tot het delen van gemeentelijke bodembelastingkaarten (en andere type onderzoeken). Hieronder zijn vier vormen algemeen uitgewerkt:

Geen openbaarheid – geen taakverwarring

- Een opdrachtgever kan ervoor kiezen om een voor haar uitgevoerd onderzoek niet te delen, en alleen te gebruiken in haar rol als bevoegd gezag OOV, opdrachtgever of werkgever. Zij heeft immers geen informatieplicht. Zo is er geen sprake van taakverwarring, en raakt zij niet betrokken bij projecten waarin zij in principe geen taak heeft te vervullen. Wel zal zij volgens de WOO moeten onderbouwen waarom het onderzoek niet openbaar wordt gemaakt.

Publiceren, maar in de juiste context

- Een gemeente kan er ook voor kiezen de bodembelastingkaart te publiceren, en hier helder de context bij te zetten, door aan te geven wanneer de kaart gepubliceerd is, en mogelijk ook aan welke norm het onderzoek voldoet. Een werkgever of opdrachtgever die voor de uitvoering van haar oriënterend onderzoek gebruik maakt van de kaart is zich dan altijd bewust van de mogelijke gedateerdheid van het onderzoek. Zij kan dan vervolgens besluiten om voor haar project de kaart te updaten naar de huidige norm, of om gewoon te werken met de bodembelastingkaart (zie de disclaimer hierboven).

Zonder gebruik bodembelastingkaart, geen subsidie

- Een gemeente kan er ook voor kiezen om alleen gebruik te maken van de Bommenregeling Gemeentefonds (zie hoofdstuk 8: administratieve afhandeling) wanneer de derde partij gebruik maakt van eerder uitgevoerd onderzoek, zoals de gemeentelijke bodembelastingkaart. Hiermee wordt geen nieuwe rol gecreëerd, maar neemt de gemeente als hoeder van de publieke financiën de positie in dat dubbel onderzoek voorkomen dient te worden.
-

Publiceren, communiceren en ingrijpen op basis van de kaart

- Een andere optie is dat de gemeente de kaart niet publiceert, maar bij het uitgeven van de omgevingsvergunning de aanvrager communiceert op basis van de bodembelastingkaart. De aanvrager krijgt dan te horen dat de werkzaamheden die zij wil uitvoeren, zich binnen een verdacht gebied bevinden, en dat de gemeente, vanuit haar rol als bevoegd gezag OOV, beheersmaatregelen nodig acht om het risico van OO te mitigeren. Hiermee krijgt de kaart wel een status in het kader van de openbare veiligheid, en koppelt de gemeente de kaart expliciet aan haar rol als bevoegd gezag OOV. Hiermee wordt de kaart gekoppeld aan de algemene taak van het bevoegd gezag OOV in het kader van de Gemeentewet.

4.4 SAMENVATTING

Rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Bevoegd gezag OOV	Gemeentewet (art. 172), Gemeentewet over APV (art. 147), Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)
OO-adviseur	Privaatrechtelijke overeenkomsten, CS-VROO

In de nulsituatie heeft nog geen enkele partij een taak. Ook de gemeente heeft in deze fase geen taken. Zij heeft wel bevoegdheden. Zo kan zij besluiten om al in deze fase onderzoek uit te laten voeren naar de mogelijke aanwezigheid van OO. Dit doet zij dan zodat zij niet ad-hoc / per project informatie over OO-risico's hoeft in te winnen. Het niet uitvoeren van dit onderzoek in de nulsituatie heeft tot gevolg dat andere partijen, zoals de werkgever en opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden, bij aanvang van een project meer werk moeten verrichten om aan hun taken uit het de Arbeidsomstandighedenwet voldoen. De opdrachtgever of werkgever van die werkzaamheden kan ook de gemeente zijn. De gemeente kan hierdoor dus voordeel behalen voor zichzelf, en voor andere opdrachtgevers en werkgevers die in de gemeente aan de slag gaan.

De OO-adviseur die het onderzoek uitvoert heeft geen plek in de wet- en regelgeving. Hij of zij heeft geen taken of bevoegdheden, alleen de plicht om het contract na te komen dat hij of zij overeenkomt met de opdrachtgever van het onderzoek. Dat neemt niet weg dat de OO-adviseur aansprakelijk kan zijn voor eventuele schade die het gevolg zijn van zijn of haar advies. Bij een beroepsfout is hij of zij aansprakelijk. Het aantonen van zo'n beroepsfout is wel erg moeilijk, en is ook nog niet eerder voorgekomen. Wel is een opsporingsbedrijf aansprakelijk gesteld voor gevolgschade naar aanleiding van foutief uitgevoerde detectie en het daaropvolgende advies om over te gaan op benadering.

Dit hoofdstuk toont ook aan dat een gemeente geen verhoogde aansprakelijkheid heeft wanneer zij een gemeentelijke bodembelastingkaart laat opstellen en deze, inclusief disclaimer actief deelt met de buitenwereld. Het is altijd aan de werkgever en opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden om te beoordelen of de bodembelastingkaart voldoet als oriënterend onderzoek. De gemeente is immers slechts een verstrekker van informatie, en verplicht de partijen geenszins om het onderzoek te gebruiken. De OO-adviseur die de bodembelastingkaart heeft opgesteld blijft wel aansprakelijk voor zijn advies.

5 PROCESSTAP 2: INVENTARISATIE OO- RISICO

Bij stap 2 is er sprake van voorgenomen grondroerende werkzaamheden. Conform de Arbowetgeving zal het potentiële risico van OO moeten worden geïnventariseerd. In deze fase wordt de meest prominente rol gespeeld door de werkgever en opdrachtgever van de werkzaamheden. Ook de rol van de OO-adviseur, en de opdrachtgever van eerder uitgevoerd onderzoek, wordt hierbij uitgebreid besproken.



Figuur 3 – De inventarisatie in het OO-proces

5.1 WERKGEVER GRONDROERING - INVENTARISATIE

5.1.1 Werkgever: Partijen die deze rol kunnen vervullen

We noemen de werkgeversrol in dit hoofdstuk de werkgever grondroering. Dit om duidelijk te benadrukken dat het gaat om de werkgever van de werkzaamheden waarbij een explosief ontdekt kan worden, en niet om de werkgever van andere werkzaamheden in dit proces. Het opsporingsbedrijf, de OO-adviseur en de EODD zijn immers ook werkgevers, maar worden hier niet bedoeld. In principe kan iedereen de werkgever grondroering zijn, maar in de meeste gevallen zijn dit aannemers of andere bouwbedrijven.

5.1.2 Werkgever: Wettelijke taken en bevoegdheden

De werkgever van de grondroerende werkzaamheden is de primair verantwoordelijke voor een veilige werkomgeving voor zijn werknemers. Op grond van artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet is hij verplicht een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uit te voeren. Dit betekent dat een werkgever schriftelijk vastlegt welke risico's de uitvoering van de arbeid voor de werknemers met zich meebrengt.

Artikel 4.10 – het oriënterend onderzoek

Artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet is een algemene taak. Deze algemene taak zou al aanleiding kunnen zijn om onderzoek te doen naar OO. Het Arbeidsomstandighedenbesluit gaat echter in detail in op het onderwerp OO. In artikel 4.10 staat 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.” In artikel 4.10.3 staat ook dat “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.”

Voorafgaand aan de werkzaamheden kan de conclusie zijn dat er geen of amper sprake is van grondroering, waardoor het niet uitmaakt of er OO in de bodem aanwezig zijn. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn als bij de voorgenomen werkzaamheden (zoals bijv. groenonderhoud) zeer beperkte grondroering plaatsvindt. Gemeenten en andere partijen hebben bijvoorbeeld werkinstructies opgesteld voor bepaalde werkzaamheden, waardoor zelfs als er zich OO in de bodem bevinden, de werkzaamheden toch zonder beheersmaatregelen uitgevoerd kunnen worden.

Echter, wanneer er sprake is van grondroerende werkzaamheden waarbij een OO, als deze aanwezig is in de bodem, tot uitwerking kan komen, is een oriënterend onderzoek volgens artikel 4.10 verplicht. Wanneer een werkgever geen oriënterend onderzoek uitvoert, omdat hij stelt dat hij geen aanleiding heeft gezien om dit onderzoek uit te voeren, voldoet hij niet aan zijn taak uit het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Definitie van een oriënterend onderzoek

Hoewel artikel 4.10 dus duidelijk is over de noodzaak van een oriënterend onderzoek, is zij minder helder over de definitie van een oriënterend onderzoek, of het nader onderzoek uit 4.10.3. De terminologie sluit niet aan bij de begrippen uit het branchespecifieke, vrijwillige certificatieschema voor vooronderzoeken en risicoanalyses (CS-VROO) of één van haar voorgangers, zoals het WSCS-OCE of de BRL-OCE. In deze documenten wordt gesproken over een (historisch) vooronderzoek, een vooronderzoek conflictperiode, een vooronderzoek na-conflictperiode en een risicoanalyse.

In de Nota van Toelichting wordt onder de kop Internetconsultatie over de aanpassing van de wet (1.8.2) expliciet benadrukt dat het genoemde ‘oriënterend onderzoek’ en ‘nader onderzoek’ niet hetzelfde zijn als ‘het huidige vooronderzoek naar ontplofbare oorlogsresten’. In de Nota van Toelichting wordt uitgelegd dat ‘het oriënterend onderzoek (...) een quick scan>> betreft waarmee bijvoorbeeld bij de betreffende gemeente of op de bommenkaart wordt nagegaan of er in dat gebied oorlogshandelingen hebben plaatsgevonden.”

Dit onderzoek gaat er van uit dat met de term ‘bommenkaart’ bedoeld wordt op de VEO bommenkaart, waarop geen resultaten van eerder onderzoek te zien zijn, en niet alle partijen in de sector aan mee werken. We nemen daarom aan dat de Nota van Toelichting hiermee bedoelt dat werkgevers op de VEO Bommenkaart kunnen zien dat er eerder onderzoek naar explosieven is uitgevoerd, en hierover contact kunnen opnemen met de partij die dat onderzoek heeft uitgevoerd. Wanneer die partij het onderzoek verstrekt, of als de werkgever op een andere manier aan het desbetreffende weet te komen, kan zij dit gebruiken als haar oriënterend onderzoek.

Kortom, als er een gemeentelijke bodembelastingkaart, of een andere vorm van eerder onderzoek, beschikbaar is, deze is geraadpleegd, en er volgens dit onderzoek geen sprake is van een OO-risico, dan heeft de werkgever van de werkzaamheden voldaan aan zijn verplichtingen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Wat als er geen gemeentelijke bodembelastingkaart is?

In alle andere omstandigheden is het niet duidelijk wanneer de werkgever een volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit correct proces heeft gevolgd. De term 'quick scan' kent immers ook geen specifieke definitie binnen de OO-branche. Is het voldoende als de werkgever op internet gezocht heeft naar het oorlogsverleden van de plaats van de werkzaamheden? Of is het pas voldoende als zij een adviesbureau vragen om op basis van algemene informatie een indicatie te geven? Deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat dit onderzoek tot de conclusie komt dat de werkgever met de eigen invulling van de term 'oriënterend onderzoek' volgens een rechter alsnog niet kan hebben voldaan aan de verplichting uit het Arbeidsomstandighedenbesluit. De minister nog geen gebruik gemaakt van artikel 4.10.10, waarin wordt genoemd dat door middel van een ministeriele regeling de eisen aan het onderzoek gedetailleerder ingevuld kunnen worden. Indien nodig kan dit middel ingezet worden.

De ironie is dat de enige manier waarop een werkgever zeker kan zijn dat hij voldoet aan de termen 'oriënterend onderzoek', 'nader onderzoek' of 'quick scan', is door het uitvoeren van een vooronderzoek (volgens de branche-specifieke termen). De Nota van Toelichting benoemt immers expliciet dat het vooronderzoek een hogere mate van inspanning is dan waar het Arbeidsomstandighedenbesluit op doelt. Een werkgever die verzekerd wil zijn conform het Arbeidsomstandighedenbesluit te werken, kan daarom alleen zeker zijn als er eerder onderzoek is uitgevoerd (bijv. een gemeentelijke bodembelastingkaart), of als hij een vooronderzoek heeft laten uitvoeren.

Noot: dit geldt ook bij werkzaamheden op zee!

Voor partijen die op zee werken (en gemeenten waar binnen de gemeentegrenzen een gedeelte van de Noordzee valt) is het belangrijk te weten dat de taak tot het uitvoeren van een oriënterend onderzoek ook geldt bij werkzaamheden op zee. In de Nota van Toelichting op het Arbeidsomstandighedenbesluit benoemt het ministerie van SZW dat: "Vaak stelt de Inspectie SZW vast dat opdrachtgevers en werkgevers het risico van de mogelijke aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten niet onderzoeken terwijl bekend is dat er in de Tweede Wereldoorlog oorlogsactiviteiten hebben plaatsgevonden in de omgeving waar werkzaamheden worden uitgevoerd. De aanwezigheid van mogelijke ontplofbare oorlogsresten met name uit de Tweede Wereldoorlog, maar in de Noordzee ook uit de Eerste Wereldoorlog, is een risico dat onderzocht dient te worden. Daarom is het nieuwe artikel 4.10 evenals het oude artikel 4.10 mede van toepassing op het opsporen van ontplofbare oorlogsresten op zee. Bij ministeriële regeling wordt een nieuw certificatieschema ingevoerd met de mogelijkheid om bij opsporing op zee daar gebruikelijke andere methoden voor locatiebepaling te gebruiken."

5.1.3 Werkgever: Mate van aansprakelijkheid

De werkgever van grondroerende werkzaamheden is **aansprakelijk** voor alle OO-gerelateerde schade wanneer hij geen oriënterend onderzoek heeft uitgevoerd. De werkgever heeft dan immers zijn taak uit het Arbeidsomstandighedenbesluit niet vervuld.

Doordat de begrippen 'oriënterend onderzoek' en 'quick scan' in het Arbeidsomstandighedenbesluit niet duidelijk worden gedefinieerd is **onbekend** wanneer de werkgever wel voldoende onderzoek heeft uitgevoerd naar OO. Het is hierdoor aan de rechter om te besluiten of de werkgever voldoende invulling heeft gegeven aan haar taak.

Wanneer de werkgever heeft besloten een vooronderzoek te laten uitvoeren, voldoet hij zeer waarschijnlijk aan haar taak uit het Arbeidsomstandighedenbesluit. De werkgever kan dan **niet aansprakelijk** gesteld worden voor Arbo-gerelateerde schade.

5.1.4 Werkgever: Beleidsvrijheid gemeente

De vaagheid van het begrip oriënterend onderzoek biedt de gemeente als werkgever de mogelijkheid om zelf de diepgang van het oriënterend onderzoek te bepalen. Zoals eerder gesteld, voldoet een werkgever hoogstwaarschijnlijk aan haar taak volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit als zij gebruik maakt van eerder uitgevoerd onderzoek. Dit valt af te leiden uit de Nota van Toelichting. Ook het uitvoeren van een vooronderzoek voldoet waarschijnlijk, omdat de Nota van Toelichting expliciet benoemt dat dit verder gaat dan wat het Arbeidsomstandighedenbesluit bedoelt met de term 'oriënterend onderzoek'.

Alle andere vormen van onderzoek, zoals een kort onderzoek door middel van een paar luchtfoto's of ander archiefmateriaal, of het doornemen van een boek over de oorlogsgeschiedenis van de plaats waar de werkzaamheden plaatsvinden, zouden allemaal kunnen voldoen aan de term 'oriënterend onderzoek'. In gemeenten met een zeer geringe oorlogsgeschiedenis zou dit een manier kunnen zijn om zonder veel inspanning te voldoen aan het Arbeidsomstandighedenbesluit. Niettemin brengt dit het risico met zich mee dat een rechter de inspanning toch onvoldoende acht.

5.2 OPDRACHTGEVER GRONDROERING - INVENTARISATIE

5.2.1 Opdrachtgever: Partijen die deze rol kunnen spelen

Net zoals bij de werkgever noemen we de opdrachtgever in dit hoofdstuk expliciet de opdrachtgever grondroering. Dit om verwarring te voorkomen. Partijen kunnen immers ook een rol vervullen als opdrachtgever van een vooronderzoek, of opdrachtgever van opsporingswerkzaamheden. In dit hoofdstuk gaat het expliciet om de taken en bevoegdheden van de opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden. Deze taak kan door iedereen worden vervuld, van een woningbouwvereniging of een gemeente, tot aan grootschalige infrastructuurontwikkelaars als Rijkswaterstaat en ProRail.

In artikel 1.1.2c van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt de opdrachtgever van de werkzaamheden als volgt gedefinieerd. De opdrachtgever is

- “i. degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel;*
- ii. Degene op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel;*
- iii. de onder i en ii bedoelden tezamen;”*

Ongeacht de specifieke uitvoeringsstructuur, blijft de partij die het initiatief neemt volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit dus de opdrachtgever. Dit betekent ook dat zij altijd de taken en bevoegdheden van de opdrachtgever uit het Arbeidsomstandighedenbesluit, en het daaraan gekoppelde CS-OOO, dient te volgen. Wanneer gebruik

wordt gemaakt van onderaannemers kan de indruk ontstaan dat de aannemer, of een van de onderaannemers, in juridische zin de opdrachtgever is voor de werkzaamheden. Dit is onjuist. De initiatiefnemer van het bouwwerk blijft altijd de opdrachtgever.

5.2.2 Opdrachtgever: Taken en bevoegdheden

Voor het overgrote deel van de taken en bevoegdheden, en de witte vlekken die in de wet- en regelgeving aanwezig zijn, is dezelfde analyse van toepassing als bij de werkgever (zie 5.1.2). Ook de opdrachtgever heeft met name te maken met het Arbeidsomstandighedenbesluit en de begrippen met betrekking tot OO die hierin staan.

Het grootste verschil tussen de twee partijen is te vinden in de rolopvatting. De opdrachtgever is de initiatiefnemer voor het te verrichten werk en dient daarom altijd bij het uitbrengen van een verzoek om offertes mededeling te doen van de kans op aanwezigheid van OO indien hij daar kennis van heeft of kan hebben (artikel 2.26 en artikel 2.28 Arbeidsomstandighedenbesluit). Wanneer een verzoek om een offerte wordt gedaan dient de opdrachtgever iets te melden over OO. Dit kan ook een melding zijn dat zij niet weet of er sprake kan zijn van de aanwezigheid van OO, en dat dit in de offerte door de opdrachtnemer verder uitgewerkt dient te worden. Als de opdrachtgever bij het aangaan van de overeenkomst expliciet aangeeft dat zij geen kennis heeft van OORisico's, en de werkgever de taak geeft om deze in kaart te brengen, kan zij de uitvoering van de gezamenlijke taak met de werkgever voor een groot deel neerleggen bij de werkgever.

De werkgever en opdrachtgever dragen dus gezamenlijk de taak van het in kaart brengen van de mogelijke risico's met betrekking tot OO, en het verschilt per project hoe hier aanvulling aan wordt gegeven.

5.2.3 Opdrachtgever: Mate van aansprakelijkheid

De opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden is **aansprakelijk** voor alle Arbo-gerelateerde schade wanneer hij geen oriënterend onderzoek heeft uitgevoerd. De opdrachtgever heeft dan immers zijn taak uit het Arbeidsomstandighedenbesluit niet vervuld.

Doordat de begrippen 'oriënterend onderzoek' en 'quick scan' in het Arbeidsomstandighedenbesluit niet duidelijk worden gedefinieerd is **onbekend** wanneer de opdrachtgever voldoende onderzoek heeft uitgevoerd naar OO. Het is uiteindelijk, in voorkomende gevallen, aan de rechter om te besluiten of de werkgever voldoende invulling heeft gegeven aan deze onduidelijke taak.

Wanneer de opdrachtgever heeft besloten een vooronderzoek te laten uitvoeren, voldoet hij hoogstwaarschijnlijk aan haar taak uit het Arbeidsomstandighedenbesluit. De opdrachtgever kan dan **niet aansprakelijk** gesteld worden voor OO-gerelateerde schade.

5.2.4 Opdrachtgever: Beleidsvrijheid gemeente

Voor de opdrachtgever van de werkzaamheden geldt ongeveer dezelfde vrijheid met betrekking tot OO als voor de werkgever. Het grootste verschil is dat een opdrachtgever van werkzaamheden ervoor kan kiezen om al in de ontwerpfase een oriënterend onderzoek te laten uitvoeren. Of dat deze ervoor kiest het in de uitvraag te benoemen

en de specifieke uitwerking van de bepaling van het OO-risico door de werkgever laat opnemen in haar plannen. Welke keuze de opdrachtgever hierin maakt, hangt vaak samen met de ervaring met opdrachtnemers, en ervaring met conflicten over OO in de uitvoering.

De opdrachtgever kan bijvoorbeeld een andere mening zijn toegedaan over passende maatregelen (3: Beheersmaatregelen) dan de werkgever. Waar de werkgever wellicht wil opsporen, kan de opdrachtgever van mening zijn dat dit vertraging oplevert en financieel onaantrekkelijk is, en dat er ook andere passende maatregelen kunnen worden genomen, die bijvoorbeeld minder ingrijpend zijn. Wanneer de opdrachtgever en werkgever geen overeenstemming kunnen bereiken, kan het project stil komen te liggen. Beide partijen hebben immers een andere interpretatie van wat benodigd is volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit. Dit kan leiden tot vertraging en meerwerkkosten.

Om dit te voorkomen ligt het voor de hand om als opdrachtgever al in de ontwerpfase de aanpak met betrekking tot OO uit te werken. Bij de offerte-uitvraag kan de opdrachtgever dan al stelling nemen in hoe zij naar het OO-risico kijkt, en hoe zij deze wil beheersen. Wanneer de werkgever akkoord gaat met deze voorwaarden, voorkomt dit discussie gedurende de uitvoering. Daarbij dient wel aangemerkt te worden dat het publiekrecht (de Arbowetgeving) leidend is, en als de contractuele afspraken niet in lijn zijn met de Arbowetgeving, deze door de rechter teniet kunnen worden gedaan.

5.3 BEVOEGD GEZAG OOV - INVENTARISATIE

5.3.1 Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid

Het bevoegd gezag OOV heeft 'slechts' een algemene taak met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. Zij kan ervoor kiezen om deze rol in de inventarisatiefase in te vullen door een algemene inventarisatie te doen naar de mogelijke aanwezigheid van OO binnen de gemeente, om te bezien of binnen de gemeente explosieven kunnen liggen die bij uitwerking tot een ramp of een zwaar ongeval kunnen leiden. Er is geen wet die haar ertoe verplicht deze bevoegdheid in te zetten.

Wanneer zij geen inventarisatie uitvoert (wanneer werkzaamheden plaats gaan vinden of in de nulsituatie), is het **onbekend** of het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk** gesteld kan worden. Dit kan alleen als de rechter concludeert dat het niet inventariseren van de OO-risico's betekent dat het bevoegd gezag OOV nalatig is geweest met betrekking tot haar algemene taak, en dat hierdoor schade is ontstaan. Dit is nog nooit voorgekomen, waardoor hierover geen jurisprudentie bestaat.

5.3.2 Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente

Het bevoegd gezag OOV heeft in deze processtap dezelfde beleidsvrijheid als in de nulsituatie, met aanvullend de mogelijkheid om proactief contact op te nemen met de opdrachtgever en werkgever van de grondroerende werkzaamheden, om hen te attenderen op een mogelijk OO-risico. Hiermee kan het bevoegd gezag OOV ook al het eerste contact leggen voor mogelijk benodigde vervolgstappen. Het bevoegd gezag OOV is hier niet toe verplicht.

5.4 OO-ADVISEUR - INVENTARISATIE

5.4.1 OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen invullen

De meeste (historische) onderzoeken naar OO worden in Nederland uitgevoerd door specialistische adviesbureaus. De OO-adviseur heeft echter geen taak in de huidige wet- en regelgeving. In principe mag iedereen in Nederland onderzoek doen en advies uitbrengen over OO. In dit rapport wordt verondersteld dat de OO adviseur een private partij is, en niet iemand die in dienst is bij de gemeente.

Werkgevers en opdrachtgevers zijn verplicht om oriënterend onderzoek naar OO uit te voeren (dit is conform artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), maar zij zijn niet verplicht om dit onderzoek door een specialistisch bureau uit te laten voeren. En mochten zij er toch voor kiezen om een vooronderzoek uit te laten voeren, dan zijn zij ook niet verplicht om een bureau te kiezen dat zich heeft laten certificeren conform het certificatieschema vooronderzoeken en risicoanalyses (CS-VROO) (voor meer informatie hierover lees hoofdstuk 5.1 en 5.2). Sommige opdrachtgevers kiezen er daarom voor om zelf onderzoek te doen of een plaatselijke amateurhistoricus hiervoor opdracht te verstrekken.

5.4.2 OO-adviseur: Taken en bevoegdheden

Wanneer een OO-adviseur van een opdrachtgever de taak krijgt om onderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van OO, heeft zij slechts te voldoen aan het contract dat zij met haar opdrachtgever sluit. Zij is slechts verplicht om conform het CS-VROO te werken, wanneer zij dit afspreekt met haar opdrachtgever.

Dit neemt niet weg dat zij bij de uitoefening van haar vak geen beroepsfouten mag maken. Beroepsfouten zijn “tekortkomingen, zoals vergissingen, onachtzaamheden, nalatigheden, verzuimen, onjuiste adviezen, die een vakbekwame en zorgvuldige opdrachtnemer onder de gegeven omstandigheden met inachtneming van normale oplettendheid en bij een normale vakkennis en normale wijze van vakuitoefening behoort te vermijden.”¹³ De OO-adviseur is slechts gebonden aan het contract met haar opdrachtgever en de daaraan gekoppelde verplichting om geen beroepsfout te maken.

In de nulsituatie betreft de inzet van de OO-adviseur meestal het uitvoeren van grootschalig historisch onderzoek, voor grote opdrachtgevers of het bevoegd gezag. Dit leidt tot gemeentelijke bodembelastingkaarten die door het bevoegd gezag gebruikt worden om hun taken bij toekomstige werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Voor grote opdrachtgevers geldt hetzelfde. Zij voeren grootschalig onderzoek uit, zodat ze bij toekomstige grondroerende werkzaamheden geen onderzoek meer hoeven uit te voeren, en het OO-risico al in de ontwerpfase kunnen meenemen.

CS-VROO

Wanneer een OO-adviseur besluit zich te laten certificeren conform het CS-VROO, heeft zij zich te houden aan de eisen die in dat certificatieschema zijn opgenomen. Wanneer zij dit niet doet, kan het certificaat worden ontnomen.

¹³ Definitie is overgenomen uit artikel 1.1 van de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018).

Het CS-VROO is opgesteld door de stichting VOMES, op verzoek van de OO-branche. De branche betreurde dat het ministerie van SZW besloot om de advisering los te koppelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het CS-VROO is een vrijwillige norm voor het opstellen van vooronderzoeken (conflictperiode en na-conflictperiode) en risicoanalyses. In een vooronderzoek wordt een uitspraak gedaan over de mogelijke aanwezigheid van OO op een specifieke locatie. Met een risicoanalyse wordt geanalyseerd tot in hoeverre het mogelijk aanwezige OO een veiligheidsrisico kan vormen. De risicoanalyse wordt meestal opgesteld in relatie tot de geplande werkzaamheden, om te beoordelen of de geplande werkzaamheden ertoe kunnen leiden dat het mogelijk aanwezige OO tot uitwerking komt, en zo ja, hoe deze uitwerking het beste kan worden beheerst.

In het CS-VROO zijn eisen opgenomen over de vakkundigheid van het personeel. Ook bevat het CS-VROO een verplichting om bij het uitvoeren van een vooronderzoek conflictperiode specifieke archieven en bronnen te raadplegen. Een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf dat bij een historisch vooronderzoek de luchtfotocollectie van Wageningen niet raadpleegt, overtreedt bijvoorbeeld de verplichtingen uit het CS-VROO. Ook dient een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf bij een onderzoek conflictperiode gebieden altijd als 'verdacht' of 'onverdacht' aan te merken, en haar leemtes in kennis bij het onderzoek te publiceren.

De TÜV beoordeelt het managementsysteem van het bedrijf en bekijkt of het bedrijf over vakkundig personeel beschikt. Ook beoordeelt zij tijdens haar jaarlijkse audit of het personeel zich bij de uitvoering van de projecten aan het beoordeelde management- en kwaliteitssysteem houdt. Niet ieder project wordt hierbij gecontroleerd. Het is dus niet zo dat het CS-VROO-certificaat garandeert dat het bedrijf bij de uitvoering van ieder vooronderzoek en/of risicoanalyse conform het CS-VROO handelt, maar zij is hier volgens het CS-VROO wel toe verplicht. Wanneer de TÜV oordeelt dat een bedrijf stelselmatig niet conform het CS-VROO handelt, kan zij besluiten het certificaat van het bedrijf in te trekken. Dit is tot op heden nog niet voorgekomen. Meer over de rol van de TÜV als toezichthouder is te lezen in hoofdstuk 9.

5.4.3 OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid

Hoewel het de taak is van de partij die het advies ontvangt om te beoordelen of het advies goed onderbouwd is (vergewisplicht, conform artikel 2.26 van de Arbeidsomstandighedenwet), kan van haar niet worden verwacht dat zij de specialistische kennis heeft om het oordeel van de adviseur te betwisten. Opdrachtgevers mogen ervan uitgaan dat een partij die zich presenteert als een gespecialiseerde OO-adviseur verstand heeft van zaken, en goede adviezen aflevert.

Als een OO-adviseur een gebied als 'verdacht' heeft aangemerkt, maar er bij vervolgonderzoek geen OO worden aangetroffen, is de OO-adviseur echter niet zomaar aansprakelijk voor bijvoorbeeld de opsporingskosten. Een OO-adviseur is **aansprakelijk** voor de gevolgen van haar advies wanneer zij een beroepsfout maakt. Kortom, alleen wanneer zij tot deze 'verkeerde' conclusie is gekomen doordat zij een beroepsfout heeft gemaakt, is zij aansprakelijk voor de kosten van de detectie en andere door de opdrachtgever geleden gevolgschade.

In een rechtszaak betekent dit dat overtuigend aangetoond moet worden dat de adviseur, als zij vakbewaam had gehandeld, het gebied onverdacht had verklaard. Om dit

aan te tonen is meestal contra-expertise nodig, zoals in de zaak 'Werkgever versus Opsporingsbedrijf' (zie bijlage B.4), waarin een opsporingsbedrijf aansprakelijk is gesteld voor de gevolgschade van een meetfout bij haar detectieonderzoek.

Het is nog niet eerder voorgekomen dat een OO-adviseur aansprakelijk is gesteld voor een verkeerd advies. Dit komt waarschijnlijk doordat het moeilijk is om aan te tonen dat een adviseur een beroepsfout heeft gemaakt. De jurisprudentie in bijlage B.4 toont wel aan dat een OO-expert die een verkeerd advies verstrekt, aansprakelijk gesteld kan worden voor de gevolgen van haar verkeerde advies.

Noot: de beroepsfout en de 'niet-deskundige' OO-adviseur

Het is de vraag tot in hoeverre het bovenstaande geldt voor een adviseur die zich niet presenteert als een gespecialiseerde OO-adviseur. Is het bijvoorbeeld bij een amateur-historicus of een veiligheidskundige van een aannemer redelijk om aan te nemen dat hij voldoende kennis heeft van het doen van historische vooronderzoeken naar OO? En zo niet, kan hij of zij dan aansprakelijk worden gesteld op basis van zijn of haar adviezen?

Kortom, hoewel het al lastig is om een gespecialiseerde OO-adviseur aansprakelijk te stellen voor geleden schade op basis van haar adviezen, zal dit naar alle waarschijnlijkheid nog lastiger zijn bij andere, niet-gespecialiseerde adviseurs.

Beroepsfout en het CS-VROO

Een beroepsfout is gemakkelijker te identificeren wanneer een OO-adviseur de opdracht krijgt om een onderzoek conform CS-VROO op te stellen, dan wanneer zij niet conform een specifieke norm werkt. Zo kent het CS-VROO voorwaarden als verplicht te raadplegen bronnen, en afbakeningsregels waarvan alleen gemotiveerd mag worden afgeweken. Wanneer blijkt dat de OO-adviseur niet aan deze eisen heeft voldaan, en dit heeft geleid tot schade bij de opdrachtgever (of de omgeving), kan de rechter besluiten de OO-adviseur **aansprakelijk** te stellen voor de kosten. De adviseur heeft dan immers niet voldaan aan het contract met haar opdrachtgever. Hiervoor hebben alle gecertificeerde adviesbureaus (artikel 2.1.3 CS-VROO) ook een beroepsaansprakelijkheidsverzekering afgesloten.

Beroepsfout buiten de norm

OO=adviseurs krijgen van opdrachtgevers soms ook de vraag om een 'oriënterend onderzoek', 'quick scan' of een 'vooronderzoek' uit te voeren, zonder dat bijvoorbeeld specifiek is gespecificeerd welke bronnen zij dient te raadplegen voor haar onderzoek. De opdrachtnemer maakt dan een offerte waarin zij aangeeft welk product zij zal opleveren, maar hierin staat vaak niet uitgebreid beschreven welk proces de opdrachtnemer zal volgen.

In zo'n geval is het **onbekend** tot in hoeverre de OO-adviseur **aansprakelijk** is voor eventuele gevolgschade. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de OO-adviseur aansprakelijk kan worden gesteld als zij als opdrachtnemer voldoet aan de opdracht die zij met de opdrachtgever is overeengekomen. De OO-adviseur zou wel verweten kunnen worden dat zij de opdrachtgever niet heeft aangeraden om volgens de laatste stand van de techniek / de huidige maatstaven voor dit type onderzoek te werken.

In de rechtszaak tussen de gemeente Vught en de Rijksoverheid¹⁴ (zie bijlage B.5 voor uitgebreide duiding) stelt de rechter immers dat de uitvoerder van het vooronderzoek geen blaam treft, omdat dit onderzoek “voldeed aan de in 2005 geldende maatstaven.” De rechter gebruikt dit argument om de redenering van de gemeente Vught over de kwaliteit van het onderzoek uit 2005 terzijde te schuiven. Ditzelfde argument kan ook op de tegenovergestelde manier worden gebruikt. Zonder jurisprudentie zal de onduidelijkheid hierover blijven bestaan.

5.5 SAMENVATTING - INVENTARISATIE

Rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Werkgever grondroering	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 3, art. 5, art. 4.10)
Opdrachtgever grondroering	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 2.26, art. 4.10)
Bevoegd gezag OOV	Gemeentewet (art. 172),, Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)
OO-adviseur	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.2, 4.10.3, 4.10.4) Privaatrechtelijke overeenkomsten, CS-VROO

Voor het bepalen van de taken en bevoegdheden van partijen in het OO-proces is deze processtap een cruciale. Bij de meeste werkzaamheden in de Nederlandse bodem worden geen OO aangetroffen. Het voorafgaand uitgebreid in kaart brengen of OO een risico vormen met betrekking tot de werkzaamheden, is soms zeer kostbaar. Welke partijen taken en bevoegdheden hebben met betrekking tot de OO-risico-inventarisatie is daarom van groot financieel belang, ook in plannings.

Werkgever en opdrachtgever primair aan zet

Dit hoofdstuk toont aan dat slechts twee partijen een specifiek aan OO gekoppelde taak hebben: de werkgever en opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden. Zij dienen het OO-risico te inventariseren door middel van een oriënterend onderzoek. Doen zij dit niet, dan zijn zij aansprakelijk voor de gevolgschade. Alleen wanneer uit het oriënterend onderzoek blijkt dat OO mogelijk een risico vormen, treedt de volgende processtap in werking.

¹⁴ Rechtbank Oost-Brabant (2016). 'Is er sprake van non-conformiteit nu zich in de door de Staat aan de gemeente Vught geleverde percelen grond (voormalige kazerneterreinen) nog conventionele explosieven bevinden', C/01/293908 / HA ZA 15-372, 1 september 2016. Geraadpleegd op 22 februari 2023: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#/details?id=ECLI:NL:RBOBR:2016:4864>.

Het probleem is echter dat het Arbeidsomstandighedenbesluit geen heldere definitie van een oriënterend onderzoek bevat. Wanneer er een gemeentelijke bodembelastingkaart is, en de werkgever of opdrachtgever deze heeft geraadpleegd voor haar V&G-plan, voldoet ze hoogstwaarschijnlijk aan de term 'oriënterend onderzoek'. Maar wanneer hier geen sprake van is, is het lastig voor de werkgever en opdrachtgever om te bepalen of zij voldoen aan het Arbeidsomstandighedenbesluit. De minister heeft geen gebruik gemaakt van artikel 4.10.10, waarin wordt genoemd dat door middel van een ministeriele regeling de eisen aan het onderzoek gedetailleerder ingevuld kunnen worden.

Wanneer alle partijen in deze processtap hun taak uitvoeren, is duidelijk of OO een risico kunnen vormen bij de voorgenomen werkzaamheden. Bij het grootste deel van de werkzaamheden in Nederland is er geen sprake van een OO-risico. Het OO-proces eindigt dan na het uitvoeren van een oriënterend onderzoek. Echter, wanneer het onderzoek vaststelt dat er wel een OO-risico is, is het noodzakelijk om te bepalen welke beheersmaatregelen nodig zijn om dit risico weg te nemen.

6 PROCESSTAP 3: TREFFEN BEHEERS- MAATREGELEN OO

Indien uit de inventarisatie (processtap 2) blijkt dat er een (verhoogd) risico met betrekking tot OO is, dienen er maatregelen getroffen te worden om het risico te beheersen. Dit kan opsporing zijn, maar dit is niet altijd nodig. In deze fase zijn de rollen van werkgever, opdrachtgever, het bevoegd gezag OOV, het opsporingsbedrijf en de EODD het meest prominent.



Figuur 4 – Beheersmaatregelen in het OO-proces

6.1 WERKGEVER GRONDROERING - BEHEERSMAATREGELEN

6.1.1 Werkgever: Partijen die deze rol kunnen vervullen

We noemen de werkgeversrol in dit hoofdstuk de werkgever grondroering. Dit om duidelijk te benadrukken dat het gaat om de werkgever van de werkzaamheden waarbij een explosief ontdekt kan worden, en niet om de werkgever van andere werkzaamheden in dit proces. Het opsporingsbedrijf, de OO-adviseur en de EODD zijn immers ook werkgevers, maar worden hier niet bedoeld. In principe kan iedereen de werkgever grondroering zijn, maar in de meeste gevallen zijn dit aannemers of andere bouwbedrijven.

6.1.2 Werkgever: Taken en bevoegdheden

Wanneer de werkgever na de uitvoering van een oriënterend onderzoek concludeert dat OO mogelijk aanwezig kunnen zijn, dient er een nader onderzoek uitgevoerd te worden. Zo staat in artikel 4.10.3 dat “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.” Ook dit nader onderzoek kent geen heldere definitie.

In de Nota van Toelichting op de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit van 2019 staat slechts dat: “ Indien dit onderzoek oplevert dat er mogelijk sprake is van ge-

vaar dan zal nader onderzoek verricht moeten worden conform het derde lid van dit artikel. Indien dit gevaar al voldoende vaststaat dan kan meteen tot de opsporing van ontplofbare oorlogsresten worden overgegaan." Ook staat er dat het nader onderzoek niet gelijk staat aan het vooronderzoek zoals dat bekend staat in de markt.

Kortom, het is, net als bij het oriënterend onderzoek, niet duidelijk wat een nader onderzoek precies inhoudt, alleen dat het nader onderzoek dient aan te geven of er een gevaar bestaat voor de veiligheid of gezondheid van de werknemers.

Passende maatregelen

In artikel 4.10.3 van het Arbeidsomstandighedenbesluit staat verder dat: "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."

Hierbij is het van belang dat deze passende maatregelen in lijn dienen te zijn met artikel 3.1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Artikel 4.10.3 is immers een op OO-gerichte invulling van het algemener geformuleerde artikel 3 (Arbobeleid). Artikel 3.1 stelt dat

"De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht neemt:

- a. *tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd organiseert de werkgever de arbeid zodanig dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer;*

- b. *tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd worden de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan voorkomen of beperkt; naar de mate waarin dergelijke gevaren en risico's niet bij de bron kunnen worden voorkomen of beperkt, worden daartoe andere doeltreffende maatregelen getroffen waarbij maatregelen gericht op collectieve bescherming voorrang hebben boven maatregelen gericht op individuele bescherming; slechts indien redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat maatregelen worden getroffen die zijn gericht op individuele bescherming, worden doeltreffende en passende persoonlijke beschermingsmiddelen aan de werknemer ter beschikking gesteld;"*

Het Arbeidsomstandighedenbesluit verplicht werkgevers dus niet om de mogelijk aanwezige explosieven op te sporen. Zij mag ook andere passende maatregelen nemen. Volgens artikel 3.1b geniet hierbij een bronaanpak de voorkeur, en mag hier alleen van worden afgeweken wanneer dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de werkgever zijn projectgebied wijzigt (bijvoorbeeld bij een kabeltracé), zodat de werknemers niet in aanraking kunnen komen met OO.

Wanneer de werkgever kiest voor opsporing als passende maatregel (een bronaanpak), dient er een opsporingsbedrijf ingeschakeld te worden dat gecertificeerd is conform het CS-OOO (art. 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit). Voor de uitvoering van de opsporingswerkzaamheden staat dan het opsporingsbedrijf aan de lat, die op basis van het uitgevoerde 'nader onderzoek' een projectplan opstelt.

Het kan echter ook zo zijn dat het opsporen van explosieven een groter gevaar met zich meebrengt dan het daadwerkelijke risico voor de werknemers. Zo kan een werkgever beargumenteren dat bij werkzaamheden op zee, waarbij de werknemers veel verder van eventuele OO verwijderd zijn, het Arborisico voor een duiker die mijnen op de zeebodem benadert, groter is dan het risico dat zijn werknemers lopen. De werkgever kan dan afwijken, conform artikel 3.1b.

6.1.3 Werkgever: Mate van aansprakelijkheid

De werkgever is **aansprakelijk** voor de gevolgschade wanneer hij geen passende maatregelen neemt om het OO-risico te beheersen, en hij is **niet aansprakelijk** wanneer hij wel passende maatregelen neemt. Het blijft echter onduidelijk op welke wijze de werkgever het OO-risico dient te duiden, aangezien het begrip 'nader onderzoek' in het Arbeidsomstandighedenbesluit geen heldere definitie kent. Het is hierdoor aan de rechter om te besluiten of de werkgever voldoende invulling heeft gegeven aan zijn taak. De **aansprakelijkheid** van de werkgever in die situatie is **onbekend**, hier is geen jurisprudentie over.

6.1.4 Werkgever: Beleidsvrijheid gemeente

De werkgever heeft de vrijheid om de termen 'nader onderzoek' en 'passende maatregelen' zelf in te vullen. Bij de passende maatregelen staat wel vast dat de maatregelen ervoor moeten zorgen dat het OO-risico voor de werknemers die het werk dienen uit te voeren weggenomen moet worden. Opsporing is volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit in ieder geval een passende maatregel.

Werkgevers kiezen graag voor een andere passende maatregel dan opsporing, omdat het detecteren van het gebied, en het benaderen van potentiële OO, vaak hoge kosten met zich meebrengt. Om deze hoge kosten te voorkomen kan de werkgever er voor kiezen om het begrip 'nader onderzoek' in te vullen door een risicoanalyse. In een risicoanalyse wordt expliciet gekeken of de voorgenomen werkzaamheden de potentiële OO tot uitwerking kunnen brengen. Wanneer in de opdracht voor de risicoanalyse expliciet wordt aangegeven dat naast opsporing, ook alle andere passende maatregelen meegenomen moeten worden, verkrijgt je als werkgever de meeste handelingsruimte.

Wat zijn dan andere passende maatregelen?

Bij andere passende maatregelen dan opsporing kun je bijvoorbeeld denken aan het inzetten van beveiligde graafmachines. Bij sommige typen explosieven kan de uitwerking namelijk wel gevaarlijk zijn voor personeel dat niet beschermd is, maar niet voor personeel dat zich in een beveiligde graafmachine bevindt.

Een andere mogelijkheid is om het gebied wel eerst te laten detecteren, maar niet direct alle mogelijke OO in het gebied te benaderen. Stel dat een gebied verdacht is op vliegtuigbommen & geschutmunitie. Na detectie blijkt dat op een specifieke plek in het gebied een object ligt dat mogelijk een vliegtuigbom is. Dat betekent dat voor het grootste deel van het gebied de werkzaamheden met geringe beheersmaatregelen uitgevoerd kunnen worden. Zo zou je voor dit gebied bijvoorbeeld kunnen werken met een protocol onverwachts aantreffen. Het object dat mogelijk een vliegtuigbom is, kun je dan wel benaderen en verwijderen. Je zou ook de werkzaamheden zo aan kunnen passen dat het gebied met de potentiële vliegtuigbom minder intensief geroerd wordt.

Dit zijn slechts twee voorbeelden die aangeven dat er een hoop mogelijkheden zijn om het begrip 'passende maatregel' in te vullen.

6.2 OPDRACHTGEVER GRONDROERING - BEHEERSMAATREGELEN

6.2.1 Opdrachtgever: Partijen die deze rol kunnen spelen

Net zoals bij de werkgever noemen we de opdrachtgever in dit hoofdstuk expliciet de opdrachtgever grondroering. Dit om verwarring te voorkomen. Partijen kunnen immers ook een rol vervullen als opdrachtgever van een vooronderzoek, of opdrachtgever van opsporingswerkzaamheden. In dit hoofdstuk gaat het expliciet om de taken en bevoegdheden van de opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden. Deze taak kan door iedereen worden vervuld, van een woningbouwvereniging of een gemeente, tot aan grootschalige infrastructuurontwikkelaars als Rijkswaterstaat en ProRail.

In artikel 1.1.2c van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt de opdrachtgever van de werkzaamheden als volgt gedefinieerd. De opdrachtgever is

- “i. degene voor wiens rekening een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel;*
- ii. Degene op wiens initiatief een bouwwerk tot stand wordt gebracht, dan wel;*
- iii. de onder i en ii bedoelden tezamen;”*

Ongeacht de specifieke uitvoeringsstructuur, blijft de partij die het initiatief neemt volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit dus de opdrachtgever. Dit betekent ook dat zij altijd de taken en bevoegdheden van de opdrachtgever uit het Arbeidsomstandighedenbesluit, en in voorkomende gevallen het daaraan gekoppelde CS-OOO, dient te volgen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van onderaannemers kan de indruk ontstaan dat de aannemer, of een van de onderaannemers, in juridische zin de opdrachtgever is voor de werkzaamheden. Dit is onjuist. De initiatiefnemer van het bouwwerk blijft altijd de opdrachtgever.

6.2.2 Opdrachtgever: Taken en bevoegdheden

Voor het overgrote deel van de taken en bevoegdheden, en de witte vlekken die in de wet- en regelgeving aanwezig zijn, is dezelfde analyse op de opdrachtgever van toepassing als bij de werkgever. Ook de opdrachtgever heeft met name te maken met het Arbeidsomstandighedenbesluit en de vage begrippen met betrekking tot OO die hierin te vinden zijn.

Het is wel belangrijk om aan te geven dat de opdrachtgever, net als bij de inventariseringsfase, al in de offertefase de taakverdeling met betrekking tot OO kan vormgeven. Ook de eventuele kosten voor beheersmaatregelen kan zij al in de offertefase meenemen. In de Nota van Toelichting van het Arbeidsomstandighedenbesluit staat hierover dat: “De opdrachtgever, hoofdaannemer en eventuele onderaannemer dienen met elkaar vooraf te bepalen wie het nader onderzoek verricht en hoe de kosten worden verdeeld.”

6.2.3 Opdrachtgever: Mate van aansprakelijkheid

De opdrachtgever is **aansprakelijk** voor de gevolgschade wanneer hij geen passende maatregelen neemt om het OO-risico te beheersen, en hij is **niet aansprakelijk** wanneer hij wel passende maatregelen neemt. Het blijft echter onduidelijk op welke wijze de opdrachtgever het OO-risico dient te duiden, aangezien het begrip 'nader onderzoek' in het Arbeidsomstandighedenbesluit geen heldere definitie kent. De **aansprakelijkheid** van de opdrachtgever in die situatie is **onbekend**.

6.2.4 Opdrachtgever: Beleidsvrijheid gemeente

De beleidsvrijheid van de opdrachtgever is dezelfde als die van de werkgever. De opdrachtgever heeft de vrijheid om de termen 'nader onderzoek' en 'passende maatregelen' zelf in te vullen. Bij de passende maatregelen staat wel vast dat de maatregelen ervoor moeten zorgen dat het OO-risico voor de werknemers die het werk dienen uit te voeren weggenomen moet worden. Opsporing is volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit in ieder geval een passende maatregel.

Opdrachtgevers kiezen graag voor een andere passende maatregel dan opsporing, omdat het detecteren van het gebied, en het benaderen van potentiële OO, vaak hoge kosten met zich meebrengt. Om deze hoge kosten te voorkomen kan de opdrachtgever er voor kiezen om het begrip 'nader onderzoek' in te vullen door een risicoanalyse. In een risicoanalyse wordt expliciet gekeken of de voorgenomen werkzaamheden de potentiële OO tot uitwerking kunnen brengen. Wanneer in de opdracht voor de risicoanalyse expliciet wordt aangegeven dat naast opsporing, ook alle andere passende maatregelen meegenomen moeten worden, verkrijgt de opdrachtgever de meeste handelingsruimte.

Het is wel belangrijk om aan te geven dat de opdrachtgever en de werkgever van de grondroerende werkzaamheden het niet eens worden over de invulling van de passende maatregelen. Stel dat vooraf is afgesproken dat eventuele kosten voor beheersmaatregelen voor de rekening komen van de opdrachtgever. Dan kan het zo zijn dat de werkgever, om zijn werknemers maximaal te beschermen, graag opsporing opgenomen ziet worden in het V&G-plan. Dit terwijl de opdrachtgever liever een minder (kosten)ingrijpende maatregel ziet om het OO-risico te beheersen. Wanneer de opdrachtgever en de werkgever het niet eens worden over het V&G-plan, kunnen de werkzaamheden niet beginnen. Hierom is het aan te raden om al in de offertefase aan te geven hoe je als opdrachtgever aankijkt tegen de OO-problematiek en de te nemen maatregelen, om stagnatie in een later stadium te voorkomen.

6.3 OO ADVISEUR - BEHEERSMAATREGELEN

6.3.1 OO-adviseur: Partijen die deze rol kunnen spelen

De meeste (historische) onderzoeken naar OO worden in Nederland uitgevoerd door specialistische adviesbureaus. De OO-adviseur heeft echter geen taak in de huidige wet- en regelgeving. In principe mag iedereen in Nederland onderzoek doen en advies uitbrengen over OO. In dit rapport wordt verondersteld dat de OO adviseur een private partij is, en niet iemand die in dienst is bij de gemeente.

Werkgevers en opdrachtgevers zijn verplicht om oriënterend onderzoek naar OO uit te voeren (dit is conform artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), maar zij zijn niet verplicht om dit onderzoek door een specialistisch bureau uit te laten voeren. En

mochten zij er toch voor kiezen om een vooronderzoek uit te laten voeren, dan zijn zij ook niet verplicht om een bureau te kiezen dat zich heeft laten certificeren conform het certificatieschema vooronderzoeken en risicoanalyses (CS-VROO) (voor meer informatie hierover lees hoofdstuk 5.1 en 5.2). Sommige opdrachtgevers kiezen er daarom voor om zelf onderzoek te doen of een plaatselijke amateurhistoricus hiervoor opdracht te verstrekken.

6.3.2 OO-adviseur: Taken en bevoegdheden

De meeste (historische) onderzoeken naar OO worden in Nederland uitgevoerd door specialistische adviesbureaus. De OO-adviseur heeft echter geen taak in de huidige wet- en regelgeving. In principe mag iedereen in Nederland onderzoek doen en advies uitbrengen over OO. In dit rapport wordt verondersteld dat de OO adviseur een private partij is, en niet iemand die in dienst is bij de gemeente.

Werkgevers en opdrachtgevers zijn verplicht om oriënterend onderzoek naar OO uit te voeren (dit is conform artikel 4.10 van het Arbeidsomstandighedenbesluit), maar zij zijn niet verplicht om dit onderzoek door een specialistisch bureau uit te laten voeren. En mochten zij er toch voor kiezen om een vooronderzoek uit te laten voeren, dan zijn zij ook niet verplicht om een bureau te kiezen dat zich heeft laten certificeren conform het certificatieschema vooronderzoeken en risicoanalyses (CS-VROO) (voor meer informatie hierover lees hoofdstuk 5.1 en 5.2). Sommige opdrachtgevers kiezen er daarom voor om zelf onderzoek te doen of een plaatselijke amateurhistoricus hiervoor opdracht te verstrekken.

CS-VROO

Wanneer een OO-adviseur besluit zich te laten certificeren conform het CS-VROO, heeft zij zich te houden aan de eisen die in dat certificatieschema zijn opgenomen. Wanneer zij dit niet doet, kan het certificaat worden ontnomen.

Het CS-VROO is opgesteld door de stichting VOMES, op verzoek van de OO-branche. De branche betreurde dat het ministerie van SZW besloot om de advisering los te koppelen van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Het CS-VROO is een vrijwillige norm voor het opstellen van vooronderzoeken (conflictperiode en na-conflictperiode) en risicoanalyses. In een vooronderzoek wordt een uitspraak gedaan over de mogelijke aanwezigheid van OO op een specifieke locatie. Met een risicoanalyse wordt geanalyseerd tot in hoeverre het mogelijk aanwezige OO een veiligheidsrisico kan vormen. De risicoanalyse wordt meestal opgesteld in relatie tot de geplande werkzaamheden, om te beoordelen of de geplande werkzaamheden ertoe kunnen leiden dat het mogelijk aanwezige OO tot uitwerking komt, en zo ja, hoe deze uitwerking het beste kan worden beheerst.

In het CS-VROO zijn eisen opgenomen over de vakkundigheid van het personeel. Ook bevat het CS-VROO een verplichting om bij het uitvoeren van een vooronderzoek conflictperiode specifieke archieven en bronnen te raadplegen. Een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf dat bij een historisch vooronderzoek de luchtfotocollectie van Wageningen niet raadpleegt, overtreedt bijvoorbeeld de verplichtingen uit het CS-VROO. Ook dient een CS-VROO-gecertificeerd bedrijf bij een onderzoek conflictperiode gebieden altijd als 'verdacht' of 'onverdacht' aan te merken, en haar leemtes in kennis bij het onderzoek te publiceren.

De TÜV beoordeelt het managementsysteem van het bedrijf en bekijkt of het bedrijf over vakkundig personeel beschikt. Ook beoordeelt zij tijdens haar jaarlijkse audit of het personeel zich bij de uitvoering van de projecten aan het beoordeelde management- en kwaliteitssysteem houdt. Niet ieder project wordt hierbij gecontroleerd. Het is dus niet zo dat het CS-VROO-certificaat garandeert dat het bedrijf bij de uitvoering van ieder vooronderzoek en/of risicoanalyse conform het CS-VROO handelt, maar zij is hier volgens het CS-VROO wel toe verplicht. Wanneer de TÜV oordeelt dat een bedrijf stelselmatig niet conform het CS-VROO handelt, kan zij besluiten het certificaat van het bedrijf in te trekken. Dit is tot op heden nog niet voorgekomen. Meer over de rol van de TÜV als toezichthouder is te lezen in hoofdstuk 9.

6.3.3 OO-adviseur: Mate van aansprakelijkheid

Voor de OO-adviseur geldt ook in deze fase dat zij **alleen aansprakelijk** is wanneer zij een beroepsfout heeft begaan (een uitleg hierover kun je in de andere hoofdstukken lezen). Het grote verschil is dat bij de uitvoering van een risicoanalyse makkelijker te beoordelen is of er een beroepsfout is gemaakt dan bij een vooronderzoek. Stel dat een OO-adviseur in een risicoanalyse beweert dat de werkzaamheden de OO niet tot uitwerking kunnen brengen, en de OO komt door de werkzaamheden toch tot uitwerking. In dat geval is er vrijwel zeker sprake van een beroepsfout.

Hierbij geldt opnieuw de kanttekening dat het de vraag is tot in hoeverre een 'niet-deskundige' adviseur ook aansprakelijk kan worden gesteld voor een 'beroepsfout'.

6.4 OPSPORINGSBEDRIJF - BEHEERSMAATREGELEN

6.4.1 Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen

Het opsporingsbedrijf heeft in de wet- en regelgeving, in tegenstelling tot de OO-adviseur, wel een expliciete rol. Conform artikel 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit mag "het opsporen van ontplofbare oorlogsresten uitsluitend worden 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." Dit certificaat is het CS-OOO.

6.4.2 Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden

Het CS-OOO is opgesteld door de stichting VOMES, die deze taak heeft gekregen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Een bedrijf dat explosieven opspoort dient zich volgens dit certificatieschema te laten certificeren door de TÜV. De TÜV beoordeelt het managementsysteem van het bedrijf en bekijkt of het bedrijf over geregistreerd en vakkundig personeel beschikt.

Zo staat in het Arbeidsomstandighedenbesluit dat "de arbeid ten behoeve van het opsporen van ontplofbare oorlogsresten uitsluitend worden verricht door een daarvoor gekwalificeerde persoon die is geregistreerd in het Register veilig werken defensiemedewerkers of het Register veilig werken met explosieve stoffen, bedoeld in artikel 1.5j, eerste lid, onderdelen b of d, dan wel door een persoon van wie de beroepskwalificaties zijn gecontroleerd en toereikend bevonden overeenkomstig de artikelen 23, 27 en

28 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties en die deze arbeid verricht onder voortdurend toezicht van een daarvoor gekwalificeerde persoon die is geregistreerd in het Register veilig werken met explosieve stoffen.” Niet alleen het bedrijf dient dus gecertificeerd te zijn, maar de personen die voor het bedrijf werken dienen ook geregistreerd te zijn.

Taken & bevoegdheden CS-000

Het CS-000 is een procescertificaat dat aangeeft aan welke eisen het management-systeem van een opsporingsbedrijf moet voldoen. Daarnaast bevat het CS-000 ook eisen over hoe een opsporingsbedrijf haar werkzaamheden dient uit te voeren. Dit zijn onder andere eisen met betrekking tot de detectieapparatuur en de beschermingsmiddelen, zodat ook het personeel van de opsporingsbedrijven zo goed mogelijk worden beschermd bij de uitvoering van haar werkzaamheden. Het opsporingsbedrijf is ook werkgever: niet van de grondroerende werkzaamheden, maar van de opsporingswerkzaamheden.

De eisen gaan echter niet alleen over de bescherming van het uitvoerend personeel. Het CS-000 geeft ook helder aan hoe zij haar project moet vormgeven, waar haar projectplan aan moet voldoen en met welke partijen het opsporingsbedrijf dient te communiceren over de werkzaamheden (artikel 4).

- Bij de voorbereiding van de werkzaamheden dient het opsporingsbedrijf te beoordelen of er voldoende informatie beschikbaar is over de te verwachten OO om de voorgenomen opsporingswerkzaamheden uit te voeren. Het oordeel hierover moet worden opgenomen in het projectdossier.
- Ook dient het opsporingsbedrijf volgens artikel 4.1.11 te voldoen aan bijlage 3 van het CS-000 (Richtlijnen EODD inzake communicatie). Volgens Bijlage 3 dient het opsporingsbedrijf de opsporingsactie voorafgaand aan de werkzaamheden aan te melden bij de EODD. Dit is een voorschrift van de EODD, omdat de EODD als ruimer van potentieel aangetroffen explosieven betrokken is bij de opsporingsactie. Op deze manier kunnen afspraken gemaakt worden voor wanneer daadwerkelijk explosieven worden aangetroffen.
- Bijlage 3 van het CS-000 verplicht het opsporingsbedrijf ook om het bevoegd gezag OOV op de hoogte te stellen van de opsporingsactie. Voor aanvang van de opsporingsactie dient het opsporingsbedrijf aan te kunnen tonen dat het bevoegd gezag OOV instemt met de opsporingsactie. De door de EODD opgestelde Bijlage 3 van CS-000 geeft niet aan hoe het opsporingsbedrijf deze instemming dient te verkrijgen.

Wanneer daadwerkelijk een explosief wordt aangetroffen bij de opsporingswerkzaamheden kent het CS-000 het opsporingsbedrijf ook heldere taken toe (artikel 4.8 t/m 4.11). Deze taken betreffen het tijdelijk veiligstellen van OO en de wijze van overdracht aan de EODD. De invulling van deze taken dient al in deze fase van het proces voorbereid te worden bij het opstellen van het projectplan, maar de daadwerkelijke taken staan beschreven bij de volgende processtap.

Toezicht op de opsporing

De TUV kan door middel van een onverwachte audit op een project kijken of het personeel zich aan het beoordeelde management- en kwaliteitssysteem van het bedrijf houdt. Niet ieder project wordt hierbij gecontroleerd. Het is dus niet zo dat een CS-000 gecertificeerd bedrijf garandeert dat in ieder project conform de CS-000 wordt gewerkt, maar het bedrijf is hier volgens het CS-000 wel toe verplicht. Wanneer de TUV oordeelt dat een bedrijf stelselmatig niet conform het CS-000 handelt, kan zij

besluiten het certificaat van het bedrijf in te trekken. Tot nog toe is dit nog nooit voorgekomen.

Sommige opdrachtgevers (en soms ook het bevoegd gezag OOV) kiezen ervoor om een OO-adviseur, of een expert van een ander opsporingsbedrijf, in te huren om toezicht te houden op een specifiek opsporingsproject. Dit doen zij om te voorkomen dat het opsporingsbedrijf onnodig veel detectie- en benaderwerkzaamheden uitvoert, of om er zeker van te zijn dat het opsporingsbedrijf de werkzaamheden daadwerkelijk conform CS-OOO uitvoert. Deze rol staat niet beschreven in de wet- en regelgeving, en kan door iedereen in Nederland worden ingevuld, mits de persoon in kwestie over de juiste papieren beschikt om toegang te krijgen tot de locatie van een opsporingsproject.

6.4.3 Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid

Voor opsporingsbedrijven geldt dat zij **aansprakelijk** zijn als zij een beroepsfout begaan. Beroepsfouten zijn "tekortkomingen, zoals vergissingen, onachtzaamheden, nalatigheden, verzuimen, onjuiste adviezen, die een vakbekwame en zorgvuldige opdrachtnemer onder de gegeven omstandigheden met inachtneming van normale oplettendheid en bij een normale vakkennis en normale wijze van vakuitoefening behoort te vermijden."¹⁵

Om deze reden is een opsporingsbedrijf al eens aansprakelijk gesteld voor gevolgschade van haar handelen (zie bijlage B.4: Werkgever versus Opsporingsbedrijf). De rechter oordeelde in dit geval dat het opsporingsbedrijf haar opdrachtgever (de werkgever van de grondroerende werkzaamheden) heeft gedwaald, omdat zij een fout heeft gemaakt bij het interpreteren van detectiedata. Deze fout in de detectiefase leidde tot het advies om een object in de bodem te benaderen. Deze benaderwerkzaamheden waren niet nodig geweest als de detectie correct was uitgevoerd. Het opsporingsbedrijf heeft de opdrachtgever hierdoor verkeerd geadviseerd, wat tot onnodige kosten heeft geleid. Het opsporingsbedrijf is aansprakelijk voor deze kosten.

6.5 BEVOEGD GEZAG OOV - BEHEERSMAATREGELEN

6.5.1 Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid

Of het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk is** voor de schade die ontstaat door uitstel van een project, wanneer zij haar noodbevoegdheden inzet om projecten stil te leggen, is **onbekend**. Hiervan kan sprake zijn wanneer de rechter oordeelt dat er geen sprake is van "ernstige wanordelijkheden of een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". Wanneer de burgemeester volgens de rechter wel terecht vreest voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden, is de inzet van het noodbevel altijd gerechtvaardigd. De inzet van het noodbevel kan in dit geval nooit disproportioneel zijn, omdat het bevoegd gezag OOV geen andere bevoegdheden heeft om de "ernstige wanordelijkheden" te voorkomen (zie bijlage B.1). Echter, doordat er geen wet- en regelgeving is die aangeeft

¹⁵ Definitie is overgenomen uit artikel 1.1 van de Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2018 (ARVODI-2018).

wanneer OO (g)een gevaar vormen voor de openbare orde & veiligheid, is het aan de rechter om te besluiten wanneer er sprake is van een rechtmatige inzet.

Het is ook **onbekend** of het niet inzetten van het noodbevel kan leiden tot **aansprakelijkheid** voor de ontstane schade bij voor het bevoegd gezag OOV. Dit kan alleen als het oordeel is dat de burgemeester door het niet inzetten van haar noodbevel niet heeft voldaan aan haar algemene taak met betrekking tot de openbare orde & veiligheid.

Het bevoegd gezag OOV is **niet aansprakelijk** voor eventuele vertraging die ontstaat doordat zij niet instemt met de opsporingsactie. Zij heeft geen verplichting om in te stemmen met de opsporingsactie, en kan daardoor niet aansprakelijk worden gesteld voor de vertraging van het project. Wanneer zij instemt met de opsporingswerkzaamheden doet zij dit vanuit haar algemene taak met betrekking tot de openbare orde en veiligheid. Wanneer blijkt dat er als gevolg van de werkzaamheden toch sprake blijkt te zijn van een gevaar voor de omgeving, en er schade ontstaat, is **onbekend** of het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk** kan worden gesteld.

6.5.2 Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente

Het bevoegd gezag OOV kan haar rol in deze fase van het proces relatief vrij invullen. Dit komt doordat zowel bij de inzet van de noodbevoegdheden, als bij de instemming met de opsporingswerkzaamheden, niet helder is gedefinieerd wanneer het bevoegd gezag OOV tot een bepaalde beslissing dient te komen.

Inzet noodbevel

Bij de inzet van het noodbevel hangt alles af van de kennis waarover de burgemeester beschikt, en de definitie van 'ernstige wanordelijkheden' die de burgemeester hanteert met betrekking tot OO. Wanneer bij de gemeente geen informatie beschikbaar is over OO binnen de gemeente, kan de burgemeester ook niet besluiten om zijn noodbevel in te zetten. De burgemeester kan dan namelijk niet goed onderbouwen waarom hij een 'ernstige vrees' heeft voor 'ernstige wanordelijkheden'.

Wanneer de gemeente wel over informatie beschikt met betrekking tot OO (of hierover zou moeten beschikken) kan de burgemeester door middel van het definiëren van 'ernstige OO-gerelateerde wanordelijkheden' duidelijk maken wanneer hij bereid is om het noodbevel in te zetten om werkzaamheden stil te leggen.

Zo zou een burgemeester kunnen stellen dat alleen wanneer er sprake is van werkzaamheden waarbij een mogelijk aanwezige vliegtuigbom af kan gaan, bij hem een ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden oproepen. Door dit te onderbouwen aan de hand van munitietechnische informatie, kan de burgemeester in rechtszaken (over het inzetten van het noodbevel, maar ook bij het niet inzetten van het noodbevel) zijn besluitvorming altijd goed onderbouwen.

Instemming met de opsporing

Bij de instemming met de opsporing geldt ook dat niet helder is aangegeven wanneer het bevoegd gezag OOV dient in te stemmen met de opsporingsactie. Er staat zelfs niet aangegeven of het bevoegd gezag OOV met alle onderdelen van het projectplan dient in te stemmen.

Het Platform Blindgangers (een werkgroep van de Vereniging Nederlandse Gemeenten) en de Vereniging Explosieven Opsporing (VEO) hebben daarom een convenant opgesteld voor de 'Beoordeling van het projectplan Opsporing Ontplobbare Oorlogsresten'.¹⁶ Hierin is afgesproken dat het bevoegd gezag OOV alleen de onderdelen van het projectplan beoordeelt die met haar taak als bevoegd gezag OOV in het kader van de ruiming te maken hebben. Hierdoor krijgen de opsporingsbedrijven de instemming die zij nodig hebben om aan de slag te gaan. Maar het bevoegd gezag OOV creëert ook geen verhoogde aansprakelijkheid wanneer zij handelt conform dit convenant. Zij is immers al het bevoegd gezag OOV, en dient sowieso al toestemming te geven om een ruiming plaats te laten vinden, conform Politiewet artikel 58. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 7. Dit convenant vult daarmee een witte vlek op die ontstaat door Bijlage 3 van het CS-000.

6.6 EXPLOSIEVENOPRUIMER - BEHEERSMAATREGELEN

6.6.1 Explosievenopruimer: Partijen die deze rol kunnen vervullen

De Explosievenopruimingsdienst van Defensie (EODD) is conform artikel 4.10.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit de enige partij in Nederland met de bevoegdheid om explosieven te ruimen.

6.6.2 Explosievenopruimer: Taken en bevoegdheden

De EODD heeft in deze processtap nog geen rol, taak of bevoegdheid. De EODD is alleen betrokken doordat het opsporingsbedrijf dient te melden dat ze een opsporingsactie gaan starten. Hiervoor geldt een uitzondering voor projecten die alleen een detectieonderzoek omvatten. Dit wordt gedaan zodat de EODD haar rol in processtap 4 zo goed mogelijk kan vervullen.

Conform het CS-000 dient het opsporingsbedrijf voorafgaand aan de opsporingsactie te communiceren met de EODD. In bijlage 3 van het CS-000 heeft de EODD richtlijnen opgenomen inzake de communicatie tussen het opsporingsbedrijf en de EODD. De EODD legt hierin onder andere het opsporingsbedrijf op om bij de aanmelding van het opsporingsproject aan te tonen dat het bevoegd gezag OOV instemt met het uitvoeren van de opsporing. Dit is een eis die zij stelt aan het opsporingsbedrijf, maar wel een eis die gevolgen heeft voor de verhouding tussen het opsporingsbedrijf en het bevoegd gezag OOV. Het is opvallend dat de EODD door haar eisen uit bijlage 3 al in de opsporingsfase haar potentieel toekomstig opdrachtgever voor ruiming, het bevoegd gezag OOV, betreft.

Waarom instemming door bevoegd gezag OOV?

Vanuit de verhouding tussen de EODD en het bevoegd gezag OOV van voor 1998 (toen de EODD nog de opsporing van OO verrichtte) is dit logisch te verklaren. De EODD

¹⁶ VNG (2021). "Convenant beoordeling projectplan opsporing ontplobbare oorlogsresten". Geraadpleegd op 14 april 2023: https://vng.nl/sites/default/files/2021-06/29247_convenant-beoordeling-projectplan-opsporing-ontplobbare-oorlogsresten-getekend_pdf_20210408101455.pdf.

heeft immers altijd OO opgespoord in het kader van de openbare veiligheid, in opdracht van het bevoegd gezag OOV. Sinds de privatisering van 1998 heeft de OO-problematiek zich ontwikkeld tot een risico in het kader van de Arboveiligheid. Hierdoor ligt de primaire taak rondom OO sinds 1998 bij de werkgever en opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden, en niet langer bij het bevoegd gezag OOV. Dat maakt dit een opvallende eis aan het opsporingsbedrijf. Wanneer de gemeente niet ook de opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden is, wordt immers een partij betrokken bij de opsporing die daarvoor nog niet betrokken was bij het project.

Niettemin is het ook nu goed te onderbouwen waarom de EODD vanuit haar rol in processtap 4 het bevoegd gezag OOV al betreft in processtap 3. Immers, wanneer een explosief wordt aangetroffen bij de opsporing, dient de locatie van aantreffen veiliggesteld te worden. Waar nodig dient zelfs een gebied te worden ontruimd door middel van de noodbevoegdheid van de burgemeester (zie 5.5). Dat bij negentig procent van de opsporingsacties geen OO wordt aangetroffen, en dat in een nog veel kleiner percentage van de gevallen het bevoegd gezag haar noodbevoegdheid in moet zetten, neemt niet weg dat als dit nodig is, het proces in bijlage 3 van de CS-OOO ervoor zorgt dat het bevoegd gezag OOV haar taak in processtap 4 kan uitvoeren.

6.6.3 Explosievenopruimer: Mate van aansprakelijkheid

Geen. De explosievenopruimer heeft in deze fase geen taak of bevoegdheid. Ook van aansprakelijkheid kan daarom hier geen sprake zijn.

6.7 SAMENVATTING - BEHEERSMAATREGELEN

Rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Werkgever grondroering	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 3, art. 4.10)
Opdrachtgever grondroering	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 5, art. 2.26, art. 4.10)
Bevoegd gezag OOV	Gemeentewet (art. 172), Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)
Opsporingsbedrijf	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5)
Explosievenopruimer	CS-OOO (bijlage 3), Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.7)
OO-adviseur	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.2, 4.10.3, 4.10.4) Privaatrechtelijke overeenkomsten, CS-VROO

Ook in deze fase van het proces ligt de primaire taak voor het bepalen van de benodigde beheersmaatregelen bij de werkgever en opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden. Zij dienen 'passende maatregelen' te nemen om het OO-risico te beheersen. Vaak wordt gedacht dat het Arbeidsomstandighedenbesluit werkgever en opdrachtgever verplicht om over te gaan op opsporing, maar dit is niet het geval. Wat een passende maatregel is wordt bepaald door middel van een 'nader onderzoek'. Dit kan een risicoanalyse zijn, maar dit hoeft niet. Het Arbeidsomstandighedenbesluit definieert de term 'nader onderzoek' immers niet.

Wanneer de werkgever en opdrachtgever van de grondroerende werkzaamheden geen of onvoldoende beheersmaatregelen treffen om het risico van OO te mitigeren, kan het bevoegd gezag OOV zijn noodbevoegdheden inzetten om de werkzaamheden stil te leggen. Dit kan alleen wanneer de burgemeester een ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden heeft. Wanneer hiervan sprake is, is met betrekking tot OO niet gedefinieerd. In de rechtszaak in bijlage B.1. wordt alleen duidelijk dat het bevoegd gezag OOV gerechtvaardigd kan zijn om van deze bevoegdheden gebruik te maken.

Wanneer de werkgever en opdrachtgever besluiten om over te gaan op opsporing als beheersmaatregel krijgt ook het opsporingsbedrijf taken en bevoegdheden bij deze processtap. De primaire taken en bevoegdheden die hierbij ontstaan zijn voor de rekening van het opsporingsbedrijf. Zij dient als CS-OOO-gecertificeerde partij haar werkzaamheden vakkundig te verrichten. Hiervoor bevat het CS-OOO specifieke eisen, bijvoorbeeld over de vakkundigheid van het personeel.

Het bevoegd gezag OOV en de explosievenopruimer worden in deze fase van het proces vooral betrokken vanuit hun taken en bevoegdheden die ontstaan wanneer een OO wordt aangetroffen. Pas wanneer er daadwerkelijk explosieven worden aangetroffen, nemen zij de primaire taak met betrekking tot OO over van de werkgever, opdrachtgever en het opsporingsbedrijf. Bijlage 3 van het CS-OOO zorgt hierbij voor onduidelijkheid, omdat deze bijlage het opsporingsbedrijf de taak geeft om de EODD en het bevoegd gezag OOV al in deze processtap te betrekken. Door het convenant tussen de VNG, de VEO en het Platform Blindgangers als beleid te hanteren kan het bevoegd gezag OOV deze onduidelijkheid zelf oplossen. De EODD kan deze onduidelijkheid ook oplossen door bijlage 3 van het CS-OOO aan te passen.

7 PROCESSTAP 4: OO GECONSTATEERD

Wanneer (na processtap 3) blijkt dat er OO aanwezig zijn in het gebied waarbinnen grondroerende werkzaamheden zullen plaatsvinden, zal hier rekening mee worden gehouden. Ook bij het onverwachts aantreffen van een explosief treedt processtap 4 in werking. De rol van het bevoegd gezag OOV en de EODD zijn in deze fase van het proces belangrijk.



Figuur 5 – OO geconstateerd in het OO-proces

7.1 OPSPORINGSBEDRIJF – OO GECONSTATEERD

7.1.1 Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen

Het opsporingsbedrijf heeft in de wet- en regelgeving, in tegenstelling tot de OO-adviseur, wel een expliciete rol. Conform artikel 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit mag “het opsporen van ontplofbare oorlogsresten uitsluitend worden 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.” Dit certificaat is het CS-OOO.

7.1.2 Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden

Wanneer de OO wordt aangetroffen als gevolg van een opsporingsactie heeft het opsporingsbedrijf twee taken conform het CS-OOO: het tijdelijk veiligstellen van de situatie, de overdracht aan de EODD en het afvoeren van schroot. De taak van het opsporingsbedrijf met betrekking tot de OO eindigt dus niet al bij het aantreffen, maar eindigt pas bij de overdracht aan de EODD.

Tijdelijk veiligstellen situatie

Het tijdelijk veiligstellen van de situatie omvat alle activiteiten na de benadering en identificatie die benodigd zijn om de uitwerkingsrisico's van OO in relatie tot de omgeving te beheersen tot aan het tijdstip van overdracht van het explosief aan EODD. Er worden bij het tijdelijk veiligstellen van de situatie geen demontagehandelingen aan OO verricht. De wijze van tijdelijk veiligstellen en de getroffen beschermende maatregelen worden geregistreerd in het projectdossier.

Voor het tijdelijk veiligstellen van de situatie maken opsporingsbedrijven soms gebruik van een Voorziening Tijdelijk Veiligstellen Situatie (VTVS)¹⁷. Dit is met name het geval bij munitie die niet direct geruimd hoeft te worden. In een VTVS wordt de munitie dan opgeslagen totdat de EODD overgaat tot ruiming. Het opsporingsbedrijf dient ervoor te zorgen dat de VTVS voldoet aan de eisen in bijlage 1 van het CS-000.

Overdracht aan EODD & afvoer schroot

De overdracht van OO aan de EODD vindt plaats door de Senior Deskundige Opsporen Ontploffbare Oorlogsresten overeenkomstig de richtlijnen van de EODD uit bijlage 3 van het CS-000. De EODD neemt de ruiming op zich.

Na de ruiming wordt het schroot dat bij de ruiming is vrijgekomen, en schroot dat bij de opsporing uit de grond is gehaald, afgevoerd. Voorafgaand aan de afvoer vindt een eindcontrole plaats door de Senior Deskundige Opsporen Ontploffbare Oorlogsresten. De Senior controleert of er geen OO meer aanwezig zijn in dit schroot.

7.1.3 Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid

Alleen wanneer het opsporingsbedrijf aantoonbaar fouten maakt bij het tijdelijk veiligstellen van de situatie of de afvoer van het schroot is zij **aansprakelijk**. Hiervan kan sprake zijn wanneer de VTVS niet voldoet aan de eisen uit het CS-000. Ook kan hiervan sprake zijn wanneer de Senior Deskundige OOO het schroot niet goed heeft gecontroleerd, en er toch OO in het schroot zijn achtergebleven.

7.2 EXPLOSIEVENOPRUIMER – OO GECONSTATEERD

7.2.1 Explosievenopruimer: Partijen die deze rol kunnen vervullen

De Explosievenopruimingsdienst van Defensie (EODD) is conform artikel 4.10.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit de enige partij in Nederland met de bevoegdheid om explosieven te ruimen.

7.2.2 Explosievenopruimer: Taken en bevoegdheden

De EODD is de enige partij in Nederland met de bevoegdheid om explosieven te ruimen. Dit staat in artikel 4.10.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit en wordt genoemd in artikel 4.10 van het CS-000. De EODD verricht deze bevoegdheid echter niet zelfstandig. De EODD ruimt explosieven altijd in opdracht van het bevoegd gezag OOV, conform artikel 58 & 59 van de Politiewet.^{18 19} De EODD is dus een uitvoerende partij die het bevoegd gezag OOV ondersteunt. Zij handelt niet zelfstandig. Wel is zij als

¹⁷ Voor een voorbeeld van zo'n voorziening, kun je denken aan deze twee modellen van de firma BUMAX: <https://www.bumax.com/nl/brandwerende-containers/vtvs-opslag-van-conventionele-explosieven>.

¹⁸ Ministerie van Defensie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Catalogus Civiel-militaire bestuursafspraken, juli 2007. Geraadpleegd op 12 maart 2023:* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26956-52-b3.pdf>.

¹⁹ De Weger (2006). *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht, pagina 57* (Assen, Koninklijke Van Gorcum BV).

enige werkgever die explosieven ruimt verantwoordelijk voor de veiligheid van het ruimend personeel. Zij is de enige die bepaalt of haar personeel veilig kan werken.

De verhouding tot het bevoegd gezag OOV is geheel conform de werkwijze van de voorganger van de EODD, de Hulpverleningsdienst Binnenlandse Zaken (HVD), en conform de brief die het ministerie van Defensie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1970 naar alle burgemeesters en Commissarissen van de Koningin stuurden.

Brief aan burgemeesters: verduidelijking rol van de EODD (zie Bijlage D)

Op 14 december 1970 stuurt het Ministerie van Binnenlandse Zaken een brief aan alle burgemeesters en Commissarissen van de Koningin.²⁰ De aanleiding van de brief is dat de rol van de Hulpverleningsdienst (de voorganger van de EODD, die sinds de Tweede Wereldoorlog belast was met het ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog) per 1 januari 1971 overgenomen werd door de EODD (vallend onder het Ministerie van Defensie). De brief is bij dit onderzoek aangeleverd bij het Kenniscentrum OO.

In de brief staat dat het Ministerie van Defensie de explosieven zal ruimen onder dezelfde voorwaarden als voorheen onder de Hulpverleningsdienst. De brief geldt daarmee als vervanging van eerder circulaires uit 1956, 1960, 1962 en 1963. In handboeken van het ministerie van Defensie wordt ook nog naar deze brief verwezen als de brief waarin de rollen van het bevoegd gezag OOV en de EODD worden uitgelegd. De brief maakt ook duidelijk dat de EODD geen zelfstandige taak heeft tot opruiming, opgedragen door het ministerie van Defensie. Zij handelt slechts als dienstverlener aan het bevoegd gezag, net zoals de Hulpverleningsdienst dit deed. De EODD is de enige met de bevoegdheid tot ruiming, maar heeft geen taak m.b.t. de ruiming.

De brief stelt dat: “De bemoeiing van de centrale overheid met het verwijderen en onschadelijk maken van achtergebleven explosieven blijft, evenals voorheen, in zoverre beperkt dat van die zijde geen initiatieven zullen worden genomen met betrekking tot de opsporing hiervan en dat de beslissing inzake de ruiming in het belang van de openbare veiligheid bij de gemeente blijft.”

De Rijksoverheid ondersteunt de gemeenten dus met het ter beschikking stellen van de diensten van de EODD, maar ondersteunt de gemeenten ook financieel (zie hoofdstuk 6.1). In 1970 werd dit nog gedaan door middel van de Zesde Uitvoeringsbeschikking Wet Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen. Doordat het Rijk zowel de uitvoering van de taak, als de financiering ervan (nu gedeeltelijk, in het verleden geheel), voor haar rekening neemt, kan het zijn dat verwarring is ontstaan over de taken en bevoegdheden van de EODD ten opzichte van het bevoegd gezag OOV. Deze brief geeft de taken en bevoegdheden echter helder weer.

CS-000

In het CS-000 heeft de EODD in bijlage 3 eisen gesteld aan de aanmelding van opsporingsprojecten. Ook heeft zij hierin voorwaarden opgenomen voor een eventueel benodigde vernietigingslocatie voor als er een explosief wordt aangetroffen. De eisen die zij

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken (1970). ‘Melding en ruiming van oorlogstuig’, 14 december 1970, OBZ.70.2104. Gefotografeerd op 17 februari 2023 in het Nationaal Archief, en bijgevoegd als Bijlage D.

stelt, stelt zij aan het opsporingsbedrijf. Het is hierbij wel opvallend dat de EODD door haar eisen uit bijlage 3 al in de opsporingsfase haar potentieel toekomstig opdrachtgever voor ruiming, het bevoegd gezag OOV, betreft.

De betrokkenheid van het bevoegd gezag OOV is echter goed te onderbouwen. Wanneer een explosief wordt aangetroffen bij opsporing, dient de locatie van aantreffen immers veiliggesteld te worden, en waar nodig, een gebied te worden ontruimd door middel van de noodbevoegdheid van de burgemeester. Dat bij negentig procent van de opsporingsacties geen OO wordt aangetroffen, en dat in een nog veel kleiner percentage van de gevallen het bevoegd gezag haar noodbevoegdheid in moet zetten, neemt niet weg dat als dit nodig is, het proces in bijlage 3 van de CS-OOO ervoor zorgt dat de EODD en het bevoegd gezag OOV gezamenlijk correct kunnen handelen.

7.2.3 Explosievenopruimer: Mate van aansprakelijkheid

De EODD is **niet aansprakelijk** voor ontstane schade bij de ruiming, wanneer zij de ruiming professioneel uitvoert. Hierover is ook jurisprudentie (zie bijlage B.5). Een vastgoedontwikkelaar heeft de EODD aangeklaagd voor het schenden van de zorgplicht uit de wet Milieubeheer. Echter, omdat de EODD goed kon onderbouwen waarom ze de aanwezige explosieven heeft geruimd met de methode die zij heeft gebruikt, heeft de rechter de EODD in het gelijk gesteld.

In het geval van een onverwachts aangetroffen explosief heeft de EODD minder voorbereidingstijd, en is er daarom een grotere kans op schade in de omgeving. Ook in dit geval geldt echter dat als de EODD kan toelichten waarom zij bij de ruiming gehandeld heeft zoals zij gehandeld heeft, de EODD **niet aansprakelijk** is voor de ontstane schade. Alleen wanneer door niet professioneel handelen van de EODD schade ontstaat, kan de EODD **aansprakelijk** zijn.

7.2.4 Wat kan de EODD eisen van haar opdrachtgever?

De EODD heeft als enige werkgever van ruimingswerkzaamheden in Nederland de positie om voorwaarden te stellen aan deze werkzaamheden. Dit heeft zij gedaan door een bijlage met voorwaarden toe te voegen aan het CS-OOO. Ook in concrete projecten kan zij voorwaarden stellen aan de ruiming. De EODD heeft bijvoorbeeld de voorkeur om te ruimen op ruimingslocaties als deze beschikbaar zijn, en heeft alle gemeenten daarom een brief gestuurd met het verzoek om binnen de gemeente ruimingslocaties aan te wijzen.²¹

Gemeenten zijn niet verplicht om dit te doen, maar de EODD is ook niet verplicht om de explosieven te ruimen conform de wensen van de gemeente. Wel heeft de EODD de taak om zich dienstbaar op te stellen naar het bevoegd gezag. Niettemin kan een conflict tussen opdrachtgever (bevoegd gezag OOV) en werkgever (EODD) van de ruimingswerkzaamheden ontstaan, wat tot gevolg kan hebben dat een explosief niet, of niet tijdig wordt geruimd. Om dit te voorkomen is een goede verstandhouding tussen de gemeente en de EODD cruciaal.

²¹ Ministerie van Defensie (2021). Nota: aanwijzen vernietigingslocaties binnen uw gemeente, brief aan burgemeesters en wethouders. Geraadpleegd op 20 februari 2023: https://kenniscentrum-oo.nl/publish/pages/194222/brief-eod-aanwijzen-vernietigingslocatie-gemeenten_def.pdf.

7.3 POLITIE – OO GECONSTATEERD

7.3.1 Politie: Partijen die deze rol kunnen vervullen

De politietaak in Nederland wordt ingevuld door de Nationale Politie. Conform artikel 2 van de Politiewet zijn ‘ambtenaren van politie’:

- A. ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
- B. ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie;
- C. vrijwillige ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie;
- D. ambtenaren van de rijksrecherche die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de rijksrecherche.”

7.3.2 Politie: Taken en bevoegdheden

Met betrekking tot de ruiming van aangetroffen explosieven zijn een aantal artikelen uit de Politiewet en het CS-OOO van belang. De artikelen uit de Politiewet zijn zowel relevant als het explosief wordt aangetroffen bij opsporingswerkzaamheden, als wanneer explosieven onverwachts worden aangetroffen.

Zoals eerder gesteld, wordt gebruik gemaakt van artikel 58 & 59 van de Politiewet om de EODD in te zetten voor het ruimen van aangetroffen explosieven. Dit gebeurt eigenlijk altijd, omdat de EODD conform artikel 4.10.7 van het Arbeidsomstandighedenbesluit de enige partij in Nederland met de bevoegdheid om explosieven te ruimen. In artikel 58.2 van de Politiewet staat expliciet dat wanneer ‘de politie bijstand (behoeft, red.) van andere onderdelen van de krijgsmacht, dan richt het gezag, bedoeld in artikel 11.1 of artikel 12.1, een verzoek daartoe aan Onze Minister’.

Het verzoek tot inzet van de EODD kan dus niet komen van de politie zelf, maar moet worden gedaan door het bevoegd gezag zelf. Het bevoegd gezag is hierbij het gezag conform artikel 11.1 van de Politiewet. Dit artikel luidt: “Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.” Dit is ook geheel in lijn met artikel 3, dat stelt: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”

Het bevoegd gezag hoeft bij de EODD niet telkens toestemming te vragen aan de Minister van Defensie over de inzet van de EODD. Hierover zijn in het verleden immers expliciet afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Minister van Defensie (zie 7.2.2). Ook de politie hoeft in principe niet altijd bij iedere vondst eerst contact op te nemen met het bevoegd gezag OOV. Dit ligt geheel aan de afspraken die de politie en de burgemeester van desbetreffende gemeente met elkaar gemaakt hebben. Artikel 11.2 van de Politiewet geeft de burgemeester immers de mogelijkheid om “de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen (te, red.) geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.”

Kortom, als gemeenten de uitvoering en besluitvorming rondom ruiming willen delegeren aan de politie, dan is dat conform dit artikel mogelijk. Zijn hierover geen afspraken gemaakt, dan zal de politie, wanneer zij een melding krijgt van een aangetroffen explosief, contact op moeten nemen met het bevoegd gezag OOV wanneer hiervoor ruiming noodzakelijk is.

Onverwachts aangetroffen explosieven

Bij onverwachts aangetroffen explosieven is de rol van de politie het grootst. Een melding van een onverwachts aangetroffen explosief komt eigenlijk altijd binnen bij de politie. Over het algemeen komen deze meldingen binnen bij het Team Explosieven Veiligheid (TEV). Zij komen in actie bij de vondst van een explosief of verdacht pakketje, maar ook bij onverwachts aangetroffen OO. Het TEV coördineert en zet de melding uit, en een teamlid gaat ter plaatse kijken. Betreft het daadwerkelijk een explosief? Dan bepaalt de TEV samen met de EODD welk type melding het wordt:

- **A-melding:**
het explosief ligt niet veilig en/of is technisch niet veilig (bv. Een handgranaat midden op een fietspad). De EODD komt onmiddellijk ter plaatse.
- **B-melding:**
het explosief ligt relatief veilig (bv. in de achtertuin van een woning). De EODD komt meestal een dag later.
- **C-melding:**
het explosief ligt veilig (bv. in een bos ver van een pad). De EODD komt meestal binnen drie à vier dagen.
- **D-melding:**
Deze categorie wordt toegewezen aan meldingen van explosieven die op dat moment geen gevaar vormen voor de openbare orde en veiligheid van personen, levende have, materieel en economische belangen.

De TEV communiceert dus al met de EODD om te bepalen wat nodig is met betrekking tot de openbare veiligheid. Hierbij zal zij echter altijd ook moeten communiceren met het bevoegd gezag OOV. Anders handelt de TEV niet in lijn met de Politiewet.

Explosieven aangetroffen bij opsporing

Bij explosieven die worden aangetroffen ten gevolge van opsporing, is de rol van de politie significant kleiner. Het opsporingsbedrijf heeft namelijk direct contact met de EODD, conform de aanmelding die ze heeft gedaan bij de start van de opsporingsactie. De rol van de politie ontstaat hier door bijlage 3 van het CS-OOO. Hier staat dat "bij het aantreffen van OO die naar inschatting van de Senior Deskundige Opsporen Ontploffbare Oorlogsresten van het opsporingsbedrijf ter plaatse een direct gevaar opleveren voor de openbare orde en veiligheid wordt onverwijld een melding gedaan aan de gemeente als bevoegd gezag voor openbare orde en publieke veiligheid, aan de politie en aan de EODD."

Daarnaast is vastgesteld in hetzelfde document dat "De plaatselijke overheid zorgt in samenwerking met de Senior Deskundige Opsporen Ontploffbare Oorlogsresten van het opsporingsbedrijf voor de aanwezigheid van de politie tijdens de ruiming van aangetroffen explosieven." Zowel bij het aantreffen, als bij het ruimen, van de OO wordt dus door het opsporingsbedrijf een melding gedaan bij de politie. Bij de ruiming dient de politie ook aanwezig te zijn. Dit is haar enige taak in dit proces.

7.3.3 Politie: Mate van aansprakelijkheid

Het is **onbekend** of de politie **aansprakelijk** gesteld kan worden voor schade die ontstaat ten gevolge van een ruiming, vanwege haar kleine, uitvoerende rol in het proces. De politie is in ieder geval **niet aansprakelijk** wanneer zij haar taak bij de ruiming professioneel heeft uitgevoerd. Het is daarnaast **onbekend** tot in hoeverre de politie aansprakelijk is wanneer zij niet handelt conform de Politiewet, zoals direct met de EODD overgaan op ruiming zonder het bevoegd gezag OOV hiervan op de hoogte te stellen.

7.4 BEVOEGD GEZAG OOV – OO GECONSTATEERD

Gemeentelijke Vernietigingslocaties in het bestemmingsplan

Om het ruimingsproces makkelijker te maken heeft de EODD de gemeenten gevraagd om al in de nulsituatie een gemeentelijke vernietigingslocatie aan te wijzen. Hoe dit kan, en welke afwegingen daarvoor nodig zijn, heeft het Kenniscentrum OO opgenomen in het document '[Gemeentelijke handvatten vernietigingslocatie ontplofbare oorlogsresten](#)'. Er is geen sprake van een wettelijke taak om een vernietigingslocatie aan te wijzen. Het bevoegd gezag OOV heeft hiervoor dus 'slechts' een bevoegdheid.

7.4.1 Bevoegd gezag OOV: Mate van aansprakelijkheid

In deze fase van het proces is het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk** wanneer onzorgvuldig wordt gehandeld bij de ruiming van OO. Hiervan is sprake wanneer door het handelen van het bevoegd gezag OOV schade ontstaat, ten gevolge van de besluitvorming van het bevoegd gezag OOV.

Stel dat het bevoegd gezag besluit om het explosief niet te verplaatsen, maar ter plaatse te ruimen. De schervengevarenzone wordt ontruimd, en het explosief wordt geruimd. Dit doet zij terwijl het wel mogelijk is om het explosief te verplaatsen. Als hierdoor schade ontstaat, had het bevoegd gezag OOV deze schade kunnen voorkomen. Zij kan dan aansprakelijk gesteld worden voor de ontstane schade. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan inkomstenderving door ondernemingen die worden ontruimd, maar ook aan fysieke schade aan een gebouw door de ruiming.

Het bevoegd gezag is **niet aansprakelijk** wanneer zij naar de omstandigheden correct handelt. Ook als hierbij schade ontstaat is zij niet aansprakelijk. De omstandigheden zijn hierbij relevant. Zo kan een ruimplan van een explosief verschillen afhankelijk van of het explosief onverwachts is aangetroffen, of dat het aangetroffen is na opsporing. Bij een door opsporing aangetroffen explosief is er ruime voorbereidingstijd, en heeft het bevoegd gezag OOV alle mogelijkheden om de schade zo veel mogelijk te beperken. Bij een onverwachts aangetroffen explosief, dat mogelijk al in beweging is gebracht door de partij die het explosief aantreft, zijn deze mogelijkheden juist beperkt. De EODD zal bijvoorbeeld bij een onverwachts aangetroffen vliegtuigbom het bevoegd gezag OOV vrijwel altijd adviseren de directe omgeving van de bom te ontruimen. Dit is een direct gevolg van de manier van aantreffen van het explosief, en geen gevolg van het handelen van het bevoegd gezag OOV. Hiervoor is het bevoegd gezag OOV dus **niet aansprakelijk**.

Wanneer er schade ontstaat door een ruiming op een door de gemeente in een bestemmingsplan aangemerkte vernietigingslocatie (bevoegdheid gemeente als bevoegd gezag) is de gemeente **aansprakelijk** voor de schade. De gemeente heeft de vernietigingslocatie immers aangewezen als veilige locatie, conform de eisen van de EODD.

Het is **onbekend** tot in hoeverre het bevoegd gezag OOV **aansprakelijk** is wanneer de politie en de EODD overgaan tot ruiming van een aangetroffen explosief, en hierbij schade ontstaat, zonder het bevoegd gezag OOV hier toestemming voor te vragen. De partijen handelen, conform Politiewet artikel 11.1 & 59, onder het gezag van de burgemeester. Het zou dan immers kunnen dat de politie en de EODD als organisaties wel aansprakelijk zijn.

7.4.2 Bevoegd gezag OOV: Beleidsvrijheid gemeente

De grootste beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag OOV in deze fase van het proces zit in het bepalen van de vernietigingslocatie. Door hier als uitgangspunt te nemen dat het bevoegd gezag OOV haar noodbevoegdheid alleen inzet wanneer het echt nodig is, is de kans op aansprakelijkheid voor ontstane schade zo klein mogelijk. Door dit ook zo te communiceren met de EODD, de uitvoerder namens het bevoegd gezag OOV, kan het bevoegd gezag OOV haar taak zo goed mogelijk uitvoeren.

Hieraan gekoppeld is de keuze om een gemeentelijke vernietigingslocatie vast te stellen in het bestemmingsplan. Wanneer het bestemmingsplan een vernietigingslocatie bevat, maak je het als bevoegd gezag OOV gemakkelijker voor de EODD om de ruiming zo schadevrij mogelijk in te vullen. Daarentegen ontstaat hierdoor wel een mogelijke aansprakelijkheid wanneer er schade ontstaat door een ruiming op de vernietigingslocatie. De vraag is daarom of het bevoegd gezag OOV hiermee niet onnodig een taak op zich neemt.

7.5 SAMENVATTING – OO GECONSTATEERD

Rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Bevoegd gezag OOV	Gemeentewet (art. 172), Gemeentewet over APV (art. 147), Wet Veiligheidsregio's (art. 10a), CS-OOO (bijlage 3)
Opsporingsbedrijf	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5)
Politie	Politiewet (art. 11, 12, 58 & 59)
Explosievenopruimer	CS-OOO (bijlage 3), Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.7), Politiewet (artikel 59)

Bij de ruiming van OO is het voor het eerst dat het bevoegd gezag OOV en de Explosievenopruimingsdienst de primaire actoren zijn. Ook de politie speelt in deze processtap een rol, als partij die als eerste de locatie veiligstelt. De EODD ruimt het explosief altijd in opdracht van het bevoegd gezag OOV, conform artikel 59 de Politiewet. Het bevoegd gezag OOV is ook de partij die besluit waar en hoe het explosief wordt geruimd. De EODD is 'slechts' de adviseur en uitvoerder bij de ruiming. De EODD kan echter, als werkgever van het ruimingspersoneel, wel weigeren om de ruiming uit te voeren, wanneer zij vindt dat de veiligheid van haar personeel in het geding is. Niettemin past de EODD in deze een dienstbare rol. In deze fase is een goede relatie en communicatie met de EODD niettemin cruciaal.

8 PROCESSTAP 5: ADMINISTRATIEVE AFHANDELING

Er zijn na het treffen van maatregelen (zoals een onderzoek en/of ruiming) ten minste twee zaken die opgepakt moeten worden: enerzijds de kosten(verdeling) en anderzijds de data(verspreiding). De rol van de gemeente als potentiële aanvrager van de suppletie-uitkering (de Bommenregeling) is hier cruciaal.



Figuur 6 – De administratieve afhandeling in het OO-proces

8.1 AANVRAGER SUPPLETIE-UITKERING (BOMMENREGELING GEMEENTEFONDS) – ADMINISTRATIEVE AFHANDELING

8.1.1 Aanvrager: Partijen die deze rol kunnen spelen

Alleen de gemeente kan aanspraak maken op de suppletie-uitkering van de Bommenregeling. Zo staat in [een factsheet](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat: “Alleen gemeenten kunnen een aanvraag indienen bij het ministerie van BZK.”

8.1.2 Aanvrager: Taken en bevoegdheden

De Bommenregeling is een regeling om gemeenten tegemoet te komen in de kosten die zij maakt met betrekking tot OO. Deze regeling is inmiddels onderdeel van het gemeentefonds. Door een aanvraag bij het ministerie van BZK de gemeente 68 procent van de kosten voor historisch onderzoek, risicoanalyses en opsporingsonderzoek vergoed krijgen. De Bommenregeling is de opvolger van de Bijdragebesluiten, die tot 2009 de manier waren voor de Rijksoverheid om gemeenten tegemoet te komen voor OO-gerelateerde kosten. In het oranje blok wordt toegelicht waarom de Rijksoverheid hiermee geen taken of bevoegdheden van het bevoegd gezag OOV of de werkgever / opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden op zich heeft genomen.

Geschiedenis van de Bommenregeling en betrokkenheid Rijksoverheid

Het opsporen en ruimen van OO was vlak na de Tweede Wereldoorlog een taak van het Rijk als onderdeel van de Wederopbouw. In eerste instantie nam het Ministerie van Defensie deze taak op zich, door Duitsers en NSB'ers in te zetten om mijnevelden te ruimen. Later deed zij dit door de inzet van de Hulpverleningsdienst. De HulpverleningsDienst (HVD) ressorteerde onder de Bescherming Bevolking van min. BiZa. Net na de oorlog konden gemeenten geld voor de wederopbouw uit de Marshall hulp ontvangen. Daartegenover moesten gemeenten dan wel een verklaring overhandigen waarin werd aangegeven dat de gemeente 'bommenvrij' was.

Sinds begin jaren '60 wordt opsporing en opruiming van OO alleen nog uitgevoerd door de HVD (en haar opvolger de EODD) wanneer zij gevraagd wordt het lokaal bevoegd gezag te assisteren. Niettemin was het Rijk van mening dat het niet rechtvaardig is dat gemeenten die zwaar te lijden hebben gehad onder de oorlog de kosten moesten dragen voor achtergebleven OO (zie Bijdragebesluit 1986). Vandaar dat gemeenten die kosten maakten voor de opsporing en ruiming van OO gebruik konden maken van de Zesde Uitvoeringsbeschikking Wet Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen.

Hier werd jarenlang gebruik van gemaakt, zelfs nadat de Wet Financiering Wederopbouw was vervallen. In 1986 werd daarom het eerste Bijdragebesluit opgesteld. Dit Bijdragebesluit stelde expliciet vast dat "de kosten voor de opsporing en ruiming (...) in principe bij de gemeente of een derde liggen, maar dat het Rijk in uitzonderlijke gevallen een tegemoetkoming in de kosten kan geven." In 1986 werd er soms 90% en andere keren 100% vergoeding geboden vanuit het Rijk. Latere Bijdragebesluiten bevatten specifieke voorwaarden voor de tegemoetkoming en versoberden de vergoeding. In 1998 konden gemeenten hoogstens 90% van de kosten vergoed krijgen, en na het Bijdragebesluit van 2006 werden nog maar 80% van de kosten vergoed.

Ook kwamen niet alle kosten meer in aanmerking voor een vergoeding. Alleen wanneer de (vermoede) aanwezigheid OO grote risico's voor de bevolking met zich meebracht, werd de opsporing gedeeltelijk vergoed. Van de kosten van de opruiming OO werden alleen "grondwerkzaamheden, preventieve maatregelen ter voorkoming van schade en de kosten van noodzakelijke spoedvoorzieningen" vergoed. Het recht op een financiële vergoeding vanuit het Rijk vloeide voort uit artikel 25, lid 4, van de Wet op Rampen en Zware Ongevallen uit 1985. Het Rijk nam hiermee de rol van 'externe geldschieter' aan, en 'subsidieerde' het voorkomen en beheersen van eventuele crisissen die door OO ontstaan. Het Rijk verstreekte de extra middelen dus in een specifieke context.

De beslissingsbevoegdheid voor de opsporing en ruiming van OO lag echter nog steeds bij de gemeente als bevoegd gezag. Met het verstrekken van een vergoeding heeft het Rijk dus nooit een taak of bevoegdheid van de gemeente overgenomen. Zij verstreekt 'slechts' een bijdrage aan de gemeente om haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de openbare orde & veiligheid te kunnen vervullen, vandaar dat 'grote risico's voor de bevolking' als maatstaf werd genoemd.

In 2009 is besloten om de bijdrageregeling op te nemen als onderdeel van het Gemeentefonds. De verdeling van verantwoordelijkheden blijft echter gelijk. Zo stelt de directeur Politie en Veiligheidsregio's in een brief aan alle Colleges van Burgemeester en Wethouders (CB&W) op 6 juli 2009 dat: "Het intrekken van het Bijdragebesluit doet niets af aan de bestaande verantwoordelijkheden voor het opsporen en ruimen (...) en

de randvoorwaarden en regels waaronder deze werkzaamheden veilig worden uitgevoerd.” Noch in deze brief, noch in de circulaire van het Gemeentefonds van september 2009 t/m mei 2016, wordt gerept over een verandering in de verdeling van de verantwoordelijkheden.

Eisen aan een aanvraag voor een suppletie-uitkering

Bij de overheveling van de bijdrageregeling naar het Gemeentefonds in 2009 vervielen de eisen die het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelde aan een aanvraag voor een tegemoetkoming in de kosten. Onder het Bijdragebesluit van 2006 moest er sprake zijn van ‘grote risico’s voor de bevolking’. Dit moest aangetoond worden door middel van een onderzoek, waarin het verdachte gebied en de schervengevarenzone duidelijk werden aangegeven.

In 2009 werd het bijdragebesluit een doeluitkering. De gemeenten werden onderverdeeld in drie categorieën:

1. de G3 (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag)aan wie jaarlijks een bedrag toegekend werd.
2. De veelgebruikers (ongeveer 30 gemeenten die 3 achtereenvolgende jaren gebruik van de bijdrageregeling had gemaakt. Deze gemeenten ontvingen een bedrag per opgeleverde nieuwbouwwoning.
3. Ten slotte de vangnetgemeenten, deze overige gemeenten moesten een raming maken over de kosten zij zouden uitgeven aan opsporing. Hiervan werd dan een bedrag van 70% uitgekeerd uit het gemeentefonds.

Sinds 2012 is de Bommenregeling geïntegreerd onderdeel van de algemene uitkering. Gemeenten hoeven alleen om suppletie te vragen via een raadsbesluit (en achteraf). De Rijksoverheid beschouwt de gemeenteraad hierbij als toetsers van doelmatigheid. De suppletie is niet expliciet aan wetgeving gekoppeld, zoals het Bijdragebesluit gekoppeld was aan de (inmiddels vervangen) Wet op Rampen en Zware Ongevallen. Het is nu aan de gemeenteraad om te besluiten of zij de uitkering alleen aanvraagt in het kader van het voorkomen en beheersen van rampen en zware ongevallen, of dat ook kosten in het kader van algemenere veiligheidsoverwegingen (zoals Arbo-veiligheid) in aanmerking komen voor een vergoeding.

8.1.3 Aanvrager: Mate van aansprakelijkheid

Met de aanvraag van een suppletie-uitkering neemt de gemeente geen aansprakelijkheid op zich. Het is slechts een financiële regeling.

8.1.4 Aanvrager: Beleidsvrijheid gemeente

De Rijksoverheid stelt geen expliciete eisen aan de tegemoetkoming die zij gemeenten betaalt voor kosten met betrekking tot OO. Het gemeentefonds is immers een algemene uitkering en geen doeluitkering. Het is de gemeenteraad die bepaalt welke OO-gerelateerde kosten in aanmerking komen voor de aanvraag. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt met betrekking tot het aanvragen indienen voor derden wel dat: “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. Het kan dus per geval verschillen of een bijdrage voor kosten van derden legitiem is. Richtsnoer is dat de Bommenregeling 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.²² Het is dus aan de gemeente om te kiezen of zij ook van de Bommenregeling gebruik wil maken om de OO-gerelateerde kosten van derden te vergoeden.

8.2 OPSPORINGSBEDRIJF – ADMINISTRATIEVE AFHANDELING

8.2.1 Opsporingsbedrijf: Partijen die deze rol kunnen spelen

Het opsporingsbedrijf heeft in de wet- en regelgeving, in tegenstelling tot de OO-adviseur, wel een expliciete rol. Conform artikel 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit mag "het opsporen van ontplofbare oorlogsresten uitsluitend worden 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." Dit certificaat is het CS-OOO.

8.2.2 Opsporingsbedrijf: Taken en bevoegdheden

Na afloop van een opsporingsactie is een opsporingsbedrijf volgens artikel 4.12 van het CS-OOO verplicht om na afronding van het project een zogeheten Proces-verbaal van oplevering (PvVO) op te stellen. Een afschrift van de PvVO wordt door het opsporingsbedrijf altijd verstuurd naar de gemeente waarbinnen de opsporing heeft plaatsgevonden. Hierdoor beschikt een gemeente altijd over de laatste informatie met betrekking tot OO-opsporing binnen de gemeente.

8.2.3 Opsporingsbedrijf: Mate van aansprakelijkheid

Wanneer de gemeente het PvVO niet heeft ontvangen van het opsporingsbedrijf, voldoet het opsporingsbedrijf niet aan het CS-OOO. Wanneer hierdoor in de toekomst opnieuw kosten voor opsporing op dezelfde plek worden gemaakt, kan dit worden gezien als schade ten gevolge van het niet aanleveren van de PvVO. Of dit ook leidt tot **aansprakelijkheid** van het opsporingsbedrijf voor deze kosten, is **onbekend**.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken (202). Factsheet Bommenregeling. Geraadpleegd op 20 april 2023: <https://roermond.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/287f64a6-5ba3-49fa-9db4-1e6a12d6e62f#:~:text=Factsheet%20bommenregeling%20gemeentefonds-.Algemeen%20Gemeenten%20kunnen%20via%20het%20gemeentefonds%20in%20aanmerking%20komen%20voor.2021%20worden%20verstrek%20is%2068%25..>

8.2.4 Relatie tussen opsporingsbedrijven & gemeenten: delen PvvO's

Het opsporingsbedrijf dient altijd een PvvO op te stellen en deze te versturen naar de gemeente. Het is aan de gemeente wat zij met deze informatie doet, en of zij hiervan in de nulsituatie gebruik maakt. Het biedt gemeenten in ieder geval de mogelijkheid om, wanneer zij ervoor kiezen een bodembelastingkaart op te stellen, de laatste opsporingsacties in haar kaart te verwerken. Hiermee kan de gemeente voorkomen dat op dezelfde plek opnieuw opsporing plaatsvindt.

De leden van de Vereniging Explosieven Opsporing (VEO) delen hun opsporingsgebieden ook via de VEO Bommenkaart. Ook andere opsporingsbedrijven kunnen ervoor kiezen om dit te doen. Hierdoor zijn niet alleen gemeenten op de hoogte van de uitgevoerde opsporingsacties, maar kunnen ook andere partijen, zoals een opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden, bekijken of er al eerder opsporing in het gebied heeft plaatsgevonden. Wanneer hiervan sprake is, kan de opdrachtgever de PvvO opvragen bij de gemeente waarbinnen de opsporing heeft plaatsgevonden, of bij het opsporingsbedrijf. Deze informatie kan dan weer gebruikt worden in processtap 2.

8.3 SAMENVATTING – ADMINISTRATIEVE AFHANDELING

Rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Aanvrager suppletie-uitkering	Bommenregeling
Opsporingsbedrijf	Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5)

In deze fase van het OO-proces is het opsporingsbedrijf de enige partij met een taak. Het opsporingsbedrijf dient een PvvO op te stellen, en deze te delen met de gemeente als bevoegd gezag OOV.

De gemeente beschikt in deze fase alleen over een bevoegdheid. Zij kan ervoor kiezen om een aanvraag in te dienen bij de Bommenregeling, om 68 procent van de OO-gerelateerde kosten vergoed te krijgen. De Rijksoverheid laat het aan de gemeente om te bepalen of zij hierbij, naast haar eigen kosten, ook de kosten voor derden met betrekking tot OO wil vergoeden.

De gemeente kan hierdoor al in de nulsituatie voorsorteren op de financiële regeling in de fase 'administratieve afhandeling', en het al dan niet aanvragen van de suppletie-uitkering gebruiken om de OO-activiteiten binnen de gemeente te beïnvloeden.

9 BUITEN HET PROCES, WEL EEN ROL

Het Kenniscentrum OO heeft ook de vraag gesteld of er “partijen zijn die geen taken of bevoegdheden hebben, maar wel een rol in de keten van opsporing en ruiming van ontplofbare oorlogsresten spelen”. En op grond van welke regelgeving speelt zij die rol?

9.1 STICHTING VOMES & STICHTING EXAMINERING VOMES

9.1.1 Waarom heeft deze partij een rol?

In artikel 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is opgenomen dat een bedrijf dat OO wil opsporen, moet beschikken over een certificaat in het kader van het CS-OOO. Ook staat in artikel 4.10.6 dat “De arbeid ten behoeve van het opsporen van ontplofbare oorlogsresten wordt uitsluitend verricht door een daarvoor gekwalificeerde persoon die is geregistreerd in het Register veilig werken defensiemedewerkers of het Register veilig werken met explosieve stoffen, bedoeld in artikel 1.5j, eerste lid, onderdelen b of d, dan wel door een persoon van wie de beroepskwalificaties zijn gecontroleerd en toereikend bevonden overeenkomstig de artikelen 23, 27 en 28 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties en die deze arbeid verricht onder voortdurend toezicht van een daarvoor gekwalificeerde persoon die is geregistreerd in het Register veilig werken met explosieve stoffen.”

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft conform artikel 4.10.5 ook de mogelijkheid om een certificerende instelling aan te wijzen om het certificaat opsporen ontplofbare oorlogsresten (CS-OOO) uit te geven. Van dit artikel heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gebruik gemaakt door de stichting Veilig Omgaan met Explosieve Stoffen (VOMES) aan te wijzen als certificerende instelling en schemabeheerder voor het CS-OOO en het Register Veilig werken met explosieve stoffen. De examens die benodigd zijn voor de registratie worden afgenomen door de Stichting (Examinering) VOMES. Daarnaast heeft de stichting VOMES ook gezamenlijk met de opdrachtgevers en opdrachtnemers uit de branche het CS-VROO ontwikkeld. Ook voor dit vrijwillige certificatieschema is zij schemabeheerder.

9.1.2 Stichting (Examinering) VOMES: Taken en bevoegdheden

De Certificatiekamer van de stichting VOMES verzorgt het schemabeheer van het CS-OOO en het CS-VROO. Dat schemabeheer vindt plaats in het Centraal College van

Deskundigen Ontplobbare Oorlogsresten (CCvD-OO). Het CCvD-OO adviseert gevraagd en ongevraagd het bestuur inzake de inhoud, interpretatie en de uniforme toepassing van de certificatieschema's, de uitvoering van de activiteiten van de certificatie-instelling en bewaakt de kwaliteit van de certificatieschema's. Stichting VOMES is schema-beheerder voor de certificatieschema's en is in dat kader lid van de Vereniging van Schemabeheerders. Het schemabeheer vindt plaats volgens de [NTA 8813](#).

In het CCvD-OO zijn de opdrachtgevers en de opdrachtnemers uit de branche vertegenwoordigd. Bij de opdrachtnemers vindt de vertegenwoordiging plaats vanuit drie belangenverenigingen (Vereniging Waterbouwers, Vereniging Explosieven Opsporing & Explosieven Veilig Nederland), en de twee explosievenruimers (de EODD en de marine). Vanuit de opdrachtgevers zijn vanuit de lokale overheden het Platform Blindgangers (werkgroep van de Vereniging Nederlandse Gemeenten) en de Unie van Waterschappen aangesloten. Daarnaast zijn Rijkswaterstaat, ProRail en belangenvereniging voor de grote infrabeheerders (SIVOON) aangesloten. Ook zijn de ministeries van SZW & Defensie, de TÜV (zie 9.2), VOMES zelf, en 'de wetenschap' als niet-stemgerechtigde leden aangesloten bij het CCvD-OO.

Wanneer het CCvD-OO voorstelt om het CS-OOO aan te passen, kan dit alleen een wettelijke status krijgen wanneer het ministerie van SZW instemt met de voorgestelde wijziging(en). De stichting VOMES is 'slechts' de schemabeheerder. Het ministerie SZW blijft de wetgever van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Registratie van personen

De Registratiekamer is ingesteld voor de registratie van personen die werken met explosieve stoffen of ontplofbare oorlogsresten opsporen. De Registratiekamer bestaat uit een deelnemersraad en een expertraad. In de deelnemersraad zijn de verschillende werkvelden vertegenwoordigd van personen die geregistreerd worden. De expertraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het bestuur over de inhoud en interpretatie van het registratieschema en bewaakt de kwaliteit daarvan.

Het Registratieschema wordt vastgesteld door de staatssecretaris van SZW en gepubliceerd in de Staatscourant²³. Het bestuur moet verder zorgdragen voor de instelling en instandhouding van een exameninstelling voor het afnemen van examens op grond van het Registratieschema. Daarvoor is de Stichting Examinering VOMES opgericht.

Examinering

De Stichting Examinering VOMES verzorgt de examinering voor beroepsgroepen die werken met explosieve stoffen of ontplofbare oorlogsresten opsporen. Deze stichting staat onder toezicht van Stichting VOMES en heeft een eigen bestuur en een examencommissie. Voor het OO-proces is hiervoor met name de werkkamer OOO van de examencommissie van belang.

Het bestuur van Stichting Examinering VOMES is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en het afnemen van examens. De examencommissie is ingesteld om de examinering te organiseren. Zij stelt de examenvragen op en beheert de itembank met examenvragen. Verder worden adviesraden ingesteld.

²³ Staatscourant (2020). "Het register veilig omgaan met explosieve stoffen", geraadpleegd op 12 oktober 2023. https://www.vomes.nl/site/media/upload/files/1284_stcrt-2020-58195_pdf_20201113202014.pdf.

9.2 TÜV

9.2.1 Waarom heeft deze partij een rol?

TÜV Nord Nederland is de enige partij die is aangewezen door het ministerie van SZW als certificerende instelling voor het CS-OOO. Het kan dat deze rol in de toekomst ook bij een andere partij terechtkomt. Bij het schrijven van dit rapport is de TÜV de enige partij die partijen mag keuren en certificeren conform het CS-OOO.

De Stichting VOMES heeft een contract afgesloten met de TÜV voor het certificeren en keuren van bedrijven conform de twee schema's die zij beheert: het CS-OOO (verplicht) en het CS-VROO (vrijwillig). [Deze overeenkomst](#) is te raadplegen op de website van VOMES. De TÜV vormt samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie (9.3) de toezichthouder op het OO-proces.

9.2.2 TÜV: Taken en bevoegdheden

De TÜV heeft als certificerende instelling de taak om bedrijven op verzoek te certificeren conform het CS-OOO en het CS-VROO. In het CS-OOO staan in hoofdstuk 5 alle relevante zaken opgenomen waar de TÜV de bedrijven op controleert, en op welke wijze zij sancties kan opleggen aan CS-OOO-gecertificeerde bedrijven die, na het behalen van het certificaat, de regels uit het CS-OOO overtreden.

Initiële audit CS-OOO

Voor het verkrijgen van het CS-OOO-certificaat vindt er een initiële audit plaats (artikel 5.2.1 uit het CS-OOO). Voorafgaand aan de audit stelt het bedrijf dat zich wil laten certificeren alle relevante documenten van het managementsysteem ter beschikking aan de TÜV. De initiële audit bestaat uit een fase 1 en een fase 2 audit. De fase 1 audit is een pure beoordeling van het managementsysteem van het bedrijf. Als de TÜV het managementsysteem heeft goedgekeurd, krijgt het bedrijf een eerste toestemming om twee opsporingsprojecten uit te voeren, als ware zij al gecertificeerd zou zijn.

In fase 2 voert de TÜV dan op allebei deze projecten projectaudits uit. Hierbij kijkt zij zowel of alle documentatie, zoals dat is opgenomen in het managementsysteem, inderdaad goed worden opgeslagen, maar kijkt zij ook op de projectlocatie of het bedrijf in de uitvoering conform het CS-OOO werkt. Als op beide projecten een grote afwijking wordt geconstateerd (categorie 1), wordt de initiële audit afgebroken, en vervallen ook de auditresultaten van fase 1. Een nieuwe aanvraag van het bedrijf voor certificering wordt daarna conform artikel 5.3.2 ook een jaar lang afgewezen. Wanneer het bedrijf zich aan het CS-OOO heeft gehouden, verkrijgt het bedrijf het certificaat voor een maximale periode van drie jaar.

Periodieke audit, klachten en sancties

Het blijft echter niet bij de initiële audit. Jaarlijks voert de TÜV ook een audit uit van het managementsysteem van het bedrijf, en bezoekt zij twee projecten, om te zien of het bedrijf zich op deze projecten aan het CS-OOO houdt. Wanneer het managementsysteem en de projecten door de audit komen is er niets aan de hand.

Echter, wanneer er afwijkingen worden geconstateerd, kan de TÜV besluiten om het gecertificeerde bedrijf sancties op te leggen. Deze afwijkingen kunnen naar boven komen als gevolg van de jaarlijkse audit, maar kunnen ook het gevolg zijn van klachten over de certificaathouder die zijn binnengekomen bij de TÜV. Conform artikel 6.4 van

het CS-000 dient de TÜV de klager in principe door te verwijzen naar de certificaathouder, waarbij de TÜV wel verplicht is om de klacht te betrekken in de eerstvolgende jaarlijkse audit. Echter, wanneer de TÜV van mening is dat de klacht een ernstige klacht betreft, dan dient zij zelf ook direct te beoordelen of de klacht gevolgen dient te hebben voor de beslissing met betrekking tot de certificatie. De TÜV kan dan beslissen om een extra beoordeling uit te voeren, met mogelijke sancties tot gevolg.

De TÜV heeft meerdere mogelijkheden wanneer zij een afwijking constateert bij één van de gecertificeerde bedrijven. Bij een categorie 1 afwijking dient het bedrijf de afwijking binnen maximaal drie maanden te herstellen. Deze afwijking wordt vastgesteld als er sprake is van geen doeltreffende implementatie van de eisen uit het CS-000, of wanneer de TÜV geen gelegenheid heeft gekregen om de projectlocaties te controleren. Bij een categorie 2 afwijking, de minder zware variant, is er sprake van een op zichzelf staande afwijking, die geen invloed heeft op de implementatie van het gehele managementsysteem. Het bedrijf krijgt hiervoor zes maanden om dit te herstellen. Als dit niet wordt gedaan, wordt de afwijking verzwaard naar een categorie 1 afwijking.

De TÜV heeft vervolgens drie maatregelen die zij kan nemen: een voorwaardelijke schorsing, een onvoorwaardelijke schorsing en het intrekken van het certificaat. De voorwaardelijke schorsing (van vier maanden) vindt plaats wanneer de TÜV een afwijking heeft vastgesteld, en deze niet op tijd is verholpen. Bij een afwijking van categorie 1 die niet binnen drie maanden is verholpen kan de TÜV overgaan tot een onvoorwaardelijke schorsing van het certificaat. In beide gevallen geldt dat de schorsing pas wordt opgeheven als het bedrijf heeft aangetoond de afwijking te hebben verholpen. Als er gedurende de periode van onvoorwaardelijke schorsing geen verbetering wordt getoond, kan de TÜV besluiten het certificaat in te trekken. Dit betekent effectief dat het bedrijf geen opsporingswerkzaamheden meer mag uitvoeren, en pas weer een jaar na intrekking van het certificaat een verzoek mag indienen om opnieuw gecertificeerd te worden. Dit is tot op heden nog niet voorgekomen.

CS-VROO

Bij het CS-VROO wordt ongeveer dezelfde procedure doorlopen. Er is een initiële audit van het managementsysteem, en er worden twee vooronderzoeken en twee risicoanalyses geanalyseerd, om te kijken of het bedrijf voldoet aan het CS-VROO. In tegenstelling tot het CS-000 bevat het CS-VROO vooral procesrichtlijnen. De rapporten worden dus niet op hun inhoud beoordeeld door de TÜV.

De TÜV beoordeelt het managementsysteem van het bedrijf en bekijkt of het bedrijf over vakkundig personeel beschikt. Ook beoordeelt zij tijdens haar jaarlijkse audit of het personeel zich bij de uitvoering van de projecten aan het beoordeelde management- en kwaliteitssysteem houdt. Hoewel een bedrijf dat werkt conform CS-VROO toezegt dat zij altijd volgens het CS-VROO werkt, is het dus niet zo dat het CS-VROO-certificaat door middel van een audit garandeert dat het bedrijf bij de uitvoering van ieder vooronderzoek en/of risicoanalyse conform het CS-VROO handelt.

Wanneer de TÜV oordeelt dat een bedrijf stelselmatig niet conform het CS-VROO handelt, kan zij ook hierbij overgaan tot schorsing, of zelfs om het certificaat van het bedrijf in te trekken. Dit is tot op heden nog niet voorgekomen. Ook is het gevolg voor het bedrijf minder ingrijpend. Het wordt haar immers niet verboden om vooronderzoeken en risicoanalyses uit te voeren. Zij kan, naast eventuele reputatieschade, alleen niet meer meedingen in aanbestedingen waar het CS-VROO als proceseis wordt gesteld. Dit is het geval omdat het CS-VROO een vrijwillig schema betreft.

9.3 NEDERLANDSE ARBEIDSINSPECTIE

9.3.1 Waarom heeft deze partij een rol?

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Omdat artikel 4.10 en de daaraan gekoppelde wetgeving over de risico's van OO onder de Arbeidsomstandighedenwet valt, kan de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht houden over de correct naleving van deze artikelen.

9.3.2 Nederlandse Arbeidsinspectie: Taken en bevoegdheden

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan conform artikel 9.9b.1d van het Arbeidsomstandighedenbesluit een bestuurlijke boete opleggen aan een bedrijf, wanneer zij de handeling of het nalaten hiervan aanmerkt als in strijd zijnde met artikel 4.10, tweede tot en met tiende lid. Ook kan zij, conform artikel 9.10 en 9.10a van dezelfde wet besluiten om het werk stil te leggen. Wanneer zij vaststelt dat de partij in recidive is, en de waarschuwing of bestuurlijke boete al eens gegeven is, kan zij de overtreding ook aanmerken als een 'ernstige overtreding', waarvoor de boetes aanmerkelijk hoger zijn. Kortom, wanneer de Nederlandse Arbeidsinspectie vaststelt dat werkgevers of opdrachtgevers hun taken rondom OO uit het Arbeidsomstandighedenbesluit, zoals vastgesteld in dit onderzoek, niet vervullen, heeft zij de autoriteit om verregaand te handelen.

Het is in het verleden meermaals geconstateerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie dat werkgevers en opdrachtgevers zich niet houden aan het Arbeidsomstandighedenbesluit. Zo constateerden inspecteurs van (toen nog) de Inspectie SZW in 2013 op twaalf locaties waar zware ontplofbare oorlogsresten waren aangetroffen dat in alle gevallen vooraf bekend was dat het gebied verdacht was vanwege in het verleden uitgevoerde bombardementen. Het is onbekend of, en zo ja welke maatregelen toen zijn opgelegd aan de bedrijven die in overtreding waren van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Iedereen die het vermoeden heeft dat er sprake is van slechte arbeidsomstandigheden, bijvoorbeeld omdat er geen oriënterend onderzoek naar OO is uitgevoerd, of omdat er geen beheersmaatregelen worden getroffen om het risico van OO te mitigeren, kan een melding doen bij de Nederlandse Arbeidsinspectie via het [meldformulier](#) oneerlijk, ongezond of onveilig werk.

9.4 GRONDEIGENAAR

9.4.1 Waarom heeft deze partij een rol?

Een partij die buiten het OO-proces valt met betrekking tot grondroerende werkzaamheden is de grondeigenaar (of een voormalige eigenaar van de grond). Bij de verkoop van grond (een geheel ander proces) kunnen OO echter wel een rol spelen. Bij de verkoop of verhuur van grond dient de verkopende partij immers melding te maken van eventuele gebreken waar zij redelijkerwijs kennis van had moeten hebben.

Op grond van het bepaalde in artikel 7:17, lid 2 Burgerlijk Wetboek beantwoordt een zaak (zoals verkochte grond) niet aan de overeenkomst indien zij, mede gelet op de

aard van de zaak en de mededelingen die de verkoper over de zaak heeft gedaan, niet de eigenschappen bezit die de koper op grond van de overeenkomst mocht verwachten. De koper mag verwachten dat de zaak de eigenschappen bezit die voor een normaal gebruik daarvan nodig zijn en waarvan hij de aanwezigheid niet behoefde te betwijfelen, alsmede de eigenschappen die nodig zijn voor een bijzonder gebruik dat bij de overeenkomst is voorzien.

De vraag of een zaak voldoet aan de conformiteitseis moet worden beantwoord aan de hand van alle relevante omstandigheden van het geval of alle van belang zijnde omstandigheden. De koper mag alleen die eigenschappen verwachten waarvan hij de aanwezigheid niet behoefde te betwijfelen. Waar hij twijfelt, of moet twijfelen, dient hij de verkoper vragen te stellen of zelf onderzoek te verrichten. Hierbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de koper ten tijde van het aangaan van de overeenkomst bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn met de afwezigheid van een bepaalde eigenschap.

9.4.2 Mate van aansprakelijkheid

De grondeigenaar is alleen **aansprakelijk** voor gevolgschade wanneer zij bij verkoop of verhuur geen melding heeft gemaakt van eventuele gebreken waar zij redelijkerwijs kennis van had moeten hebben. Kortom, alleen wanneer de verkopende partij redelijkerwijs had kunnen weten dat er OO in de grond zijn achtergebleven, en daar geen melding van heeft gemaakt in het verkooptraject, is de verkopende partij aansprakelijk. De uitwerking van deze principes en de gevolgen ervan met betrekking tot OO komt helder tot uitwerking in de rechtszaak tussen de gemeente Vught en de Staat (zie bijlage B.5).

Echter, dit kan alleen succesvol zijn wanneer de koper ook voldoende inspanning heeft geleverd. De rechter stelt hier, gezien de uitspraak in de rechtszaak tussen de gemeente Vught en de Staat, hoge eisen aan. Een partij die grond verkoopt aansprakelijk stellen voor eventueel achtergebleven OO is daardoor haast onmogelijk.

9.5 BURGERS

9.5.1 Waarom heeft deze partij een rol?

De Nederlandse burger is een partij met een direct belang, zonder directe invloed. Zij verwacht veilig te kunnen leven, en heeft er daarom baat bij dat er veilig wordt omgegaan met OO. Een onveilig bouwproject kan leiden tot schade in de omgeving, en daarmee mogelijk een burger verwonden. Daarnaast heeft zij er baat bij dat er niet onnodig veel geld wordt uitgegeven aan OO-onderzoek, omdat een groot deel van de kosten voor OO-onderzoek vanuit de overheid wordt gedragen. Opsporingsonderzoek op plekken die al eerder ontgraven of onderzocht zijn, past daar niet bij. De burger heeft daardoor belang bij een veilige, proportionele omgang met OO.

9.5.2 Burgerplichten in relatie tot OO

Hierbij is het wel cruciaal om aan te merken dat burgers ook wel degelijk plichten hebben wanneer het aankomt op achtergebleven explosieven. Wanneer zij explosieven tegenkomt, en niet overgaat tot een melding bij de politie, verzaakt zij in haar burgerplicht om gevaarlijke situaties te melden. Als zij ook nog besluit om het explosief

niet te melden, maar zelfs mee naar huis te nemen, of op een andere manier te verplaatsen, is zij zelfs in overtreding van de Wet Wapens & Munitie (onder andere artikel 26). Deze wet geeft specifiek aan dat munitieartikelen in bezit hebben, of munitieartikelen verplaatsen, zonder ontheffing een strafbaar feit is. Amateurspeurders die zoeken naar munitieartikelen en deze, na aantreffen, niet melden bij de politie, plegen dus een strafbaar feit.

Het is van belang om dit te noemen, omdat de meeste gewonden en doden in relatie tot OO vallen omdat thuis gesleuteld wordt aan munitieartikelen mee naar huis worden genomen. Dit pijnlijke feit is goed te zien in [het overzicht van bekende incidenten met OO](#), dat is opgesteld door Crisislab.

9.6 SAMENVATTING

Partijen / rollen	Relevante wet- en regelgeving (of andere juridische documenten)
Stichting VOMES & Stichting Examinering VOMES	Convenant tussen Ministerie SZW & de stichting, als invulling van artikel 4.10.5 van het Arbeidsomstandighedenbesluit
TÜV	Contract tussen stichting VOMES & TÜV, CS-000, CS-VROO
Nederlandse Arbeidsinspectie	Arbeidsomstandighedenbesluit (artikel 4.10, 9.9b & 9.10)
Grondeigenaar / verkoper van grond	Burgerlijk Wetboek (artikel 7:17, lid 2)
Burgers	Wet Wapens & Munitie (geheel verbod op bezit, vervoer etc. munitie zonder ontheffing)

10 CONCLUSIES

De wet- en regelgeving met betrekking OO is versplinterd, waardoor er niet één wet is waar gemeenten op kunnen terugvallen om te controleren welke partij een taak of bevoegdheid heeft met betrekking tot OO. Door per processtap, per rol te kijken naar de taken en bevoegdheden en de mate van aansprakelijkheid wordt helder wat de gemeente in iedere fase van anderen kan verwachten. In bijlage C is de analyse uit hoofdstuk 3 t/m 9 vertaald naar een overzicht van mogelijk relevante partijen en de rol die zij in het OO-proces kunnen spelen.

10.1 ZORGPLICHT

Een belangrijke vraag van deze verkenning ging over de gemeentelijke zorgplicht op het gebied van OOV. Hierbij is gekeken naar de zorgplicht in een puur juridische zin ('bevat wetgeving een zorgplicht-artikel voor gemeenten?'), en in een bredere zin ('Heeft de gemeente een (inspannings)verplichting naar haar inwoners in de situatie dat er geen (grondroerende) activiteiten (gaan) plaatsvinden, en in de bodem mogelijk explosieven zijn achtergebleven?').

Dit rapport stelt dat ondergronds achtergebleven explosieven uit de Tweede Wereldoorlog geen gevaar vormen wanneer er geen activiteit in de bodem plaatsvindt, en dat in die situatie daarom geen sprake van een gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot OO. De zorgplicht die een gemeente heeft is direct te koppelen aan activiteiten (in de bodem). Deze zorgplicht kan zij hebben als bevoegd gezag, maar ook als werkgever en opdrachtgever van de activiteiten. Die taken, bevoegdheden en de daaraan gekoppelde aansprakelijkheid komen allemaal terug in de analyse van het OO-proces.

Alleen wanneer de Veiligheidsregio besluit dat OO onderdeel vormen van het risicoprofiel met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing, heeft de gemeente een zorgplicht zonder dat er activiteiten plaats gaan vinden. Deze zorgplicht uit artikelen 7.1, 7.2, & 45.1 van de wet Veiligheidsregio's is in feite een informatieplicht en verplicht de gemeenten niet tot het voeren van beleid met betrekking tot OO. Dit komt in de praktijk nauwelijks voor.

10.2 BELANGRIJKSTE ROLLEN PER PROCESSTAP

De duidelijkste taken vloeien voort uit het Arbeidsomstandighedenbesluit en het daaraan gekoppelde CS-OOO. Hierin worden duidelijke taken en bevoegdheden toegewezen aan de werkgever & opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden. In het CS-OOO krijgt met name het opsporingsbedrijf taken toegewezen. Ook de EODD krijgt in de ruimingsfase een belangrijke rol. Het bevoegd gezag OOV speelt een marginale rol in het CS-OOO.

Daarnaast bevatten de Gemeentewet en de Politiewet artikelen die ervoor zorgen dat het bevoegd gezag OOV algemene taken toegewezen krijgt, die ook van toepassing zijn in het OO-proces. Maar het omgaan met OO is sinds de privatisering van de opsporingssector duidelijk veranderd van een openbare veiligheidsprobleem naar een probleem in het kader van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Hieronder staat een kort overzicht van de rolverdeling per processtap. De exacte taken, bevoegdheden en mate van aansprakelijkheid voor iedere rol kun je in dit onderzoek lezen, of vinden in de uitgebreide rolmatrix op de website van het Kenniscentrum OO.

- In de nulsituatie is er geen wetgeving die een heldere taak belegt bij partijen. Al het handelen met betrekking tot OO in deze fase is in feite voorbereiding voor de rest van het OO-proces. De gemeente kan hier vanuit haar rol als bevoegd gezag OOV of toekomstig werkgever / opdrachtgever van werkzaamheden voorbereidende handelingen verrichten (bijvoorbeeld het opstellen van een gemeentelijke bodembelastingkaart), maar er is geen wetgeving die haar hiertoe verplicht. Wel stelt dit onderzoek vast dat hierdoor geen grotere aansprakelijkheid ontstaat voor de gemeente.
- In de processtappen Inventarisatie & Beheersmaatregelen spelen de werkgever en de opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden de belangrijkste rol. Het Arbeidsomstandighedenbesluit verplicht hen om een oriënterend onderzoek, en waar nodig een nader onderzoek uit te voeren. Ook zijn zij verplicht om beheersmaatregelen te nemen wanneer uit het nader onderzoek blijkt dat er sprake is van een arbeidsrisico met betrekking tot OO. Pas wanneer de werkgever en opdrachtgever kiezen voor opsporing als beheersmaatregel krijgt het opsporingsbedrijf taken toegewezen. Ook kan het bevoegd gezag OOV in deze fase besluiten haar noodbevoegdheden in te zetten om werkzaamheden met te beperkte beheersmaatregelen stil te leggen.
- Wanneer er daadwerkelijk OO worden geconstateerd in een gebied, zij het door het onverwachts aantreffen van een OO, als ten gevolge van een opsporingsactie, zijn het bevoegd gezag OOV en de EODD de primaire actoren. Zij dienen, als opdrachtgever en werkgever van de ruimingswerkzaamheden, te zorgen voor een goede ruiming van de aangetroffen OO. De politie en het opsporingsbedrijf spelen in deze stap ook een kleine, maar belangrijke rol in de uitvoering van een veilige ruiming. Bij het onverwachts aantreffen van een explosief is hun rol groter.
- Bij de administratieve afhandeling is vooral de gemeente als potentiële aanvrager van suppletie belangrijk. Ook het opsporingsbedrijf heeft hier een rol wanneer OO zijn aangetroffen ten gevolge van een opsporingsactie. Zij dient het Proces-verbaal van Oplevering (Pvvo) aan te leveren aan de gemeente waarbinnen de opsporingsactie plaatsvond.

10.3 WANNEER ZIJN PARTIJEN AANSPRAKELIJK?

In ieder hoofdstuk staat per rol aangegeven tot in welke mate een partij aansprakelijk kan zijn voor schade die ontstaat. Hieronder staat een kort overzicht van de conclusies die in de rest van dit rapport te vinden zijn.

Werkgever en opdrachtgever primair aansprakelijk

De werkgever en opdrachtgever van grondroerende werkzaamheden zijn altijd aansprakelijk voor schade wanneer deze ontstaat, omdat zij geen (oriënterend of nader-) onderzoek naar OO hebben uitgevoerd. Ook wanneer zij besluiten beheersmaatregelen te nemen die onvoldoende blijken te zijn om schade te voorkomen, zijn zij aansprakelijk.

Bij beroepsfout zijn OO-adviseur en opsporingsbedrijf aansprakelijk

OO-adviseurs en opsporingsbedrijven kunnen aansprakelijk gesteld worden voor schade wanneer zij door een beroepsfout (gevolg)schade veroorzaken. Jurisprudentie toont aan dat opsporingsbedrijven die een beroepsfout maken, en daardoor onterecht gebieden of objecten als verdacht of onverdacht bestempelen, door de rechter aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de schade die zij hiermee veroorzaken. Deze rechtszaak is ook toepasbaar op OO-adviseurs.

Delen eerder uitgevoerd onderzoek, zoals een gemeentelijke bodembelastingkaart, vergroot aansprakelijkheid niet

Wanneer een partij de uitkomsten van eerder uitgevoerd onderzoek beschikbaar stelt aan derden (bijvoorbeeld een gemeentelijke bodembelastingkaart), verandert er niets aan de taken, bevoegdheden en aansprakelijkheid van de vier voornaamste actoren die betrokken zijn: de werkgever, de opdrachtgever, het bevoegd gezag OOV en de OO-adviseur.

Hierbij is het wel van belang dat het voor de derde die gebruik maakt van het eerder uitgevoerde onderzoek duidelijk is wanneer het onderzoek is opgeleverd, en welke zaken hierin zijn meegenomen. Bij een door een adviesbureau opgeleverde rapportage worden deze gegevens altijd aangegeven, waardoor de opdrachtgever van het eerdere onderzoek is gevrijwaard van enige aansprakelijkheid.

Bij ruiming is aansprakelijkheid onwaarschijnlijk

Bij de ruiming van OO geldt dat wanneer de EODD professioneel handelt, zij niet aansprakelijk is voor schade die bij de ruiming ontstaat. Wanneer de ruiming plaatsvindt op een door de gemeente in haar bestemmingsplan aangegeven vernietigingslocatie, en hierbij schade ontstaat, kan de gemeente als bevoegd gezag wel aansprakelijk zijn. Wanneer sprake is van onprofessioneel of onzorgvuldig handelen is onbekend. Wel is er jurisprudentie die aangeeft wanneer de EODD professioneel handelt, en ook aangeeft dat de EODD na professioneel handelen niet aansprakelijk is.

10.4 WITTE VLEKKEN EN AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

De witte vlekken die eerder onderzoek en dit onderzoek in de wet- en regelgeving constateren, bieden de verschillende partijen in het OO-proces naast onduidelijkheid relatief ruime beleidsvrijheid om invulling te geven aan hun taken en bevoegdheden. Niettemin blijven er vragen over die zonder verdere invulling van de wetgever, of zonder jurisprudentie, niet beantwoord kunnen worden.

Witte vlek 1: Wanneer heeft een werkgever / opdrachtgever voldoende onderzoek uitgevoerd?

In het kader van juridische aansprakelijkheid van de werkgever en opdrachtgever, is verduidelijking van de termen 'oriënterend onderzoek' en 'nader onderzoek' noodzakelijk. Doordat de definities uit het Arbeidsomstandighedenbesluit ontoereikend zijn, zijn werkgevers en opdrachtgevers pas zeker dat ze voldoen aan de eisen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit als zij een vooronderzoek laten uitvoeren. Dit is zo omdat de Nota van Toelichting expliciet aangeeft dat een vooronderzoek anders is (oftewel, verder gaat) dan een oriënterend onderzoek en een nader onderzoek. Artikel 4.10.10 geeft de minister de mogelijkheid om hierover meer duidelijkheid te verschaffen, zodat werkgevers en opdrachtgevers meer zekerheid hebben van de juridische correctheid van hun handelen.

Witte vlek 2: Op welke manier kan het bevoegd gezag instemmen met opsporingsonderzoek?

Bijlage 3 van het CS-OOO verplicht het opsporingsbedrijf om instemming te krijgen van het bevoegd gezag OOV. Zonder die instemming mag het opsporingsbedrijf alleen detectieonderzoek uitvoeren. Het opsporingsbedrijf mag dan geen potentiële OO in de bodem benaderen. Het is logisch dat het bevoegd gezag OOV al in de opsporingsfase betrokken wordt, omdat zij als opdrachtgever van de ruimingswerkzaamheden de primaire actor is in processtap 4. Echter, doordat Bijlage 3 niet aangeeft hoe die toestemming eruitziet, kunnen in de praktijk problemen ontstaan. Het convenant tussen de VNG, de VEO en het Platform Blindgangers kan deze witte vlek opvullen, maar dit convenant is niet opgenomen in het CS-OOO.

Advies van Expload aan EODD, stichting VOMES & het ministerie van SZW

Expload adviseert de EODD om, in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & de stichting VOMES, bijlage 3 van het CS-OOO aan te passen, zodat meer erkenning wordt gegeven aan het feit dat het bevoegd gezag OOV bij veel opsporingsprojecten pas direct betrokken is bij een eventuele ruiming. Momenteel leidt bijlage 3 nog tot veel onduidelijkheid bij opsporingsbedrijven & gemeenten.

1. Instemming alleen nodig bij opsporing vliegtuigbommen

De EODD zou kunnen aangeven dat deze instemming alleen nodig is bij de opsporing van bepaalde munitietypen, zoals vliegtuigbommen. Bij het aantreffen van explosieven met een hoog Netto Explosief Gewicht (NEG) kan het namelijk nodig zijn om een van de bevoegdheden van de burgemeester in te zetten. De burgemeester dient dan al bij het aangaan van de opsporingsactie op de hoogte te zijn van de mogelijke vondst van een groot explosief, zodat in het geval van aantreffen direct gehandeld kan worden. Voor andere munitietypen waarvoor het gebruik van een vernietigingslocatie noodzakelijk is, kan de EODD de eisen in bijlage 3 ook aanpassen. Zo zou de EODD kunnen eisen dat het opsporingsbedrijf voorafgaand aan de opsporingsactie toestemming vraagt aan het bevoegd gezag OOV om van een bepaalde vernietigingslocatie gebruik te maken.

2. Integreer het convenant in bijlage 3 van het CS-OOO

Een andere optie is om de teksten uit het convenant tussen de VNG, de VEO en het Platform Blindgangers over te nemen in Bijlage 3 van het CS-OOO, zodat duidelijk is dat het bevoegd gezag OOV alleen instemt met die delen van het projectplan die betrekking hebben op de openbare orde & veiligheid, en dat zij geen uitspraak doet over de andere aspecten van het projectplan.

3. Geen instemming bevoegd gezag, maar informeren bevoegd gezag

De EODD zou de zin over de instemming van het bevoegd gezag OOV ook kunnen vervangen door: “Uit de aanmelding moet blijken dat het bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid **is geïnformeerd over** het uitvoeren van de opsporing”.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek constateert dat gemeenten geen zorgplicht hebben voor OO in de situatie dat er geen activiteit plaatsvindt die de OO mogelijk kan beroeren. Achtergebleven explosieven zijn niet op zichzelf gevaarlijk, zij kunnen pas gevaarlijk worden wanneer zij worden beïnvloed. Hierdoor worden OO vooral een risico in het kader van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Werkgevers en opdrachtgevers dienen immers de risico's voor hun werknemers vooraf te inventariseren, en te mitigeren wanneer ze aanwezig zijn.

Hiermee blijft echter de vraag bestaan wanneer er sprake is van risico's die het domein van het Arbeidsomstandighedenbesluit overstijgen, en wanneer partijen in die domeinen dienen in te grijpen. In dit kader zou het goed zijn wanneer het Kenniscentrum OO twee onderzoeken zou uitvoeren:

Wanneer kan een OO een risico vormen voor de openbare veiligheid?

- Expload raadt het Kenniscentrum OO aan een risicoanalyse naar de daadwerkelijke risico's van OO in de bodem uit te voeren, gerelateerd aan de grondroerende werkzaamheden die kunnen plaatsvinden. Dit onderzoek kan gemeenten helpen om te bepalen tot in hoeverre zij als bevoegd gezag OOV onderzoek naar OO dient te doen. Stel dat alleen vliegtuigbommen voldoende schade kunnen aanrichten om een risico voor de openbare veiligheid te zijn, dan kan het bevoegd gezag haar onderzoek beperken tot vliegtuigbommen. Deze risicoanalyse kan ontplofbare oorlogsresten nog duidelijker koppelen aan grondroerende werkzaamheden en het Arbeidsomstandighedenbesluit

Als de werkgever / opdrachtgever door gebrekkig handelen aansprakelijk zijn voor schade, kan ik als bevoegd gezag dan ook nog aansprakelijk zijn?

- Expload raadt het Kenniscentrum OO aan om aandacht te hebben voor het raakvlak tussen de wetgeving omtrent omgevingsveiligheid (Omgevingswet), openbare veiligheid (Gemeentewet) en de arboveiligheid (Arbeidsomstandighedenbesluit). Deze verkenning constateert dat de enige wetgeving met expliciete taken i.r.t. OO het Arbeidsomstandighedenbesluit is, maar erkent ook dat de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet en de algemene taak van het bevoegd gezag voor de openbare veiligheid van belang is voor het OO-proces. Mag de burgemeester er bijvoorbeeld van uitgaan dat grondroerende partijen zich houden aan het Arbeidsomstandighedenbesluit? Of kan de burgemeester toch aansprakelijk gesteld worden als zij niet haar noodbevoegdheid heeft ingezet om een project stil te leggen? Of leiden de botsende aansprakelijkheden in de wet- en regelgeving ertoe dat de burgemeester gevrijwaard is? Deze verkenning concludeert dat het met name de werkgever en opdrachtgever van werkzaamheden zijn die aansprakelijk zijn, maar constateert veel onduidelijkheid rondom de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag. Ook de juridische check (zie bijlage D) heeft hier geen duidelijkheid over verschaft.

BIJLAGE A: ONDERZOEKSVRAGEN KENNISCENTRUM OO

Hieronder staat weergegeven welke onderzoeksvragen het Kenniscentrum OO Explod heeft gesteld. De vierentwintig vragen zijn genummerd aan de hand van de uitvraag van het Kenniscentrum OO. Hieronder staat weergegeven waar in dit rapport het antwoord op de vraag te vinden is.

Taken en bevoegdheden andere partijen

1. Welke partijen hebben taken en bevoegdheden in de keten van vooronderzoek, opsporing, ruiming en administratieve afhandeling van ontplofbare oorlogsresten en op basis van welke wet- en regelgeving?
3. Op welke wijze zijn deze partijen betrokken?
4. En op grond van welke regelgeving (taak of bevoegdheden)?
5. Waar starten en eindigen de taken en bevoegdheden van de betreffende partijen?

Zie hoofdstuk 4 t/m 8. Alle partijen die volgens specifieke wet- en regelgeving taken en bevoegdheden hebben in de OO-keten worden hierin benoemd, gebaseerd op de rol die ze kunnen spelen.

6. Zijn er partijen die geen taken of bevoegdheden hebben, maar wel een belang in de keten van opsporing en ruiming van ontplofbare oorlogsresten, en op grond van welke regelgeving?

Zie hoofdstuk 9. Alle partijen die geen rol spelen in de OO-keten, maar er wel een belang bij hebben, worden hier benoemd.

14. Brengt het verschil tussen spontane vondsten en geplande werkzaamheden een verschil in taken en bevoegdheden en aansprakelijkheid voor deze partijen met zich mee?

Zie hoofdstuk 7. Hierin wordt bij de rollen bevoegd gezag OOV, de politie en de Explosievenopruimingsdienst specifiek ingegaan op deze vraag.

21. Hoe is toezicht en handhaving m.b.t. OO georganiseerd?

Zie hoofdstuk 9. De TUV houdt slechts toezicht op het proces. Toezicht op specifieke projecten dienen opdrachtgevers of het bevoegd gezag OOV zelf te organiseren.

Zorgplicht

22. Is er sprake van een gemeentelijke zorgplicht voor ontplofbare oorlogsresten? En zo ja, op basis van welke regelgeving?
23. Hoe kan invulling gegeven worden aan deze zorgplicht,
24. en wat heeft een gemeente daarvoor nodig?

Zie hoofdstuk 3. Hier wordt expliciet ingegaan op dit vraagstuk. Let op: hierbij gaat het alleen om een zorgplicht in het kader van de openbare orde & veiligheid. De zorgplicht in de Omgevingswet wordt behandeld in een ander rapport dat wordt opgesteld door het Kenniscentrum OO.

Witte vlekken en beleidsvrijheid

16. Welke bandbreedte of beleidsvrijheid bevat de verschillende wet- en regelgeving en voor welke partijen is dit relevant?
17. Hoe kunnen partijen invulling geven aan deze beleidsvrijheid?

In ieder hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsvrijheid die de gemeente heeft bij het invullen van specifieke rollen.

18. Welke zaken zijn niet, niet goed of onduidelijk vastgelegd in wet- en regelgeving en wat betekent dat voor betrokken partijen (kortom wat zijn de witte vlekken)?
19. Waar zitten voor de verschillende partijen de witte vlekken?
20. Kunnen partijen zelf iets doen om deze witte vlekken te ondervangen?

In ieder hoofdstuk wordt ingegaan op de onduidelijkheid in wet- en regelgeving, de gevolgen hiervan en worden handvaten geboden om met deze witte vlekken om te gaan. In het slothoofdstuk worden de resterende witte vlekken ook nog expliciet benoemd.

13. Op grond van welke wetgeving betreft de EODD de gemeente in het ruimen van het explosief? En wat zijn de implicaties van het niet voldoen aan verzoeken van de EODD of opsporingsbedrijven?

Zie hiervoor hoofdstuk 6 en 7, en dan specifiek de rollen van het bevoegd gezag OOV, de EODD en het opsporingsbedrijf.

Aansprakelijkheid

2&7.²⁴

Wie is (juridisch) aansprakelijk (te stellen) gedurende het hele proces van vooronderzoek naar ontplofbare oorlogsresten tot en met de vernietiging hiervan en waarom, op grond waarvan?

8&15²⁵

Wie is gedurende het proces van opsporing tot ruiming aansprakelijk voor (gevolg)schade veroorzaakt door ontplofbare oorlogsresten?

In ieder hoofdstuk wordt bij iedere rol ingegaan op de mogelijke aansprakelijkheid van partijen wanneer door hun toedoen schade ontstaat.

9. Is een gemeente aansprakelijk voor schade als gevolg van het gebruik van een door de gemeente gepubliceerde bommenkaart (explosievenkaart)?
11. Wat zijn de mogelijke implicaties van het beschikbaar stellen van een bommenkaart (dus zowel de voor- als nadelen)?

Nee. Hiervoor is de gemeente niet aansprakelijk, en ook andere partijen die dit doen zijn hiervoor niet aansprakelijk.

²⁴ Vraag 2 & 7 zijn bijna exact hetzelfde, daarom is gekozen om ze te combineren met de tekst van de beter geformuleerde vraag 7.

²⁵ Vraag 8 & 15 uit de uitvraag zijn letterlijk dezelfde vraag. Vandaar dat ze hier samen staan.

In een project spelen altijd dezelfde partijen een rol, met de daaraan gekoppelde taken, bevoegdheden en aansprakelijkheid. Als een partij ervoor kiest gebruik te maken van een bommenkaart, doet zij dit vanuit haar eigen taak. Een werkgever kiest ervoor om gebruik te maken van een bommenkaart, en geen eigen onderzoek meer te doen. Dit is een bewuste handeling, omdat de bommenkaart niet verplicht is opgelegd door de gemeente. Pas wanneer de gemeente vanuit haar rol als bevoegd gezag OOV of als bevoegd gezag Omgevingswet beslist dat de kaart gebruikt moet worden door grondroeders, ontstaat er een mogelijke aansprakelijkheid voor de gemeente als bevoegd gezag. De duiding hierover vind je in hoofdstuk 4.3.

10. Wie is verantwoordelijk voor schade als gevolg van het gebruik van een door de gemeente beschikbaar gestelde vernietigingslocatie?

Hier wordt specifiek op ingegaan in hoofdstuk 8 bij de rollen EODD en bevoegd gezag OOV.

Beheersmaatregelen OO

12. Wat zijn andere, mogelijk meer proportionele beheersmaatregelen waarvan gemeenten gebruik kunnen maken?

Hier gaat dit rapport op in bij de rollen van de werkgever en opdrachtgever in hoofdstuk 6, beheersmaatregelen. Soms kan het zelfs worden afgeraden om beheersmaatregelen te nemen, als deze erger zijn dan de kwaal.

BIJLAGE B:

JURISPRUDENTIE

B.1 GEMEENTE WESTLAND EN DE INZET VAN DE NOODBEVOEGDHEID

De inzet van de noodbevoegdheid uit artikel 175 van de Gemeentewet door een burgemeester is een zware maatregel. Wanneer de burgemeester onvoldoende kan onderbouwen waarom zij deze inzet, kan zij in het ongelijk worden gesteld.²⁶ In dat licht is de rechtszaak van een appellante tegen de burgemeester van Westland uit 2009 zeer relevant. Het betreft een bestuursrechtelijke uitspraak van de Raad van State.²⁷

Op 7 april 2005 heeft de burgemeester van Westland bevolen om alle werkzaamheden op de percelen te staken en gestaakt te houden. De burgemeester deed dit omdat bij hem de ernstige vrees bestond dat door het uitvoeren van de vergunde bouwwerkzaamheden een zwaar ongeval kon ontstaan (artikel 2.2). De bouwplannen waren boven een tankgracht en een mijnenveld uit de Tweede Wereldoorlog geprojecteerd, en er bestond volgens de burgemeester een reële kans dat niet alle mijnen ter plaatse waren geruimd. Omdat de burgemeester dit pas daags voor het noodbevel bekend werd, was er volgens hem geen andere mogelijkheid dan de inzet van het noodbevel.

De burgemeester baseerde dit oordeel op een risico-evaluatie waarin het in OO gespecialiseerde adviesbureau concludeert dat de bouwwerkzaamheden in deze strook zonder verder onderzoek geen voortgang kunnen hebben. De burgemeester achtte de risico-evaluatie van het adviesbureau afdoende als onderbouwing voor de vrees voor een ernstig ongeval.

De rechter geeft de burgemeester van Westland op alle fronten gelijk. De burgemeester heeft geen andere middelen tot zijn beschikking om het staken van de werkzaamheden af te dwingen, waardoor van disproportionaliteit geen sprake kan zijn. Daarnaast mocht de burgemeester op basis van de risico-evaluatie, dat verder onderzoek aanbeveelt, concluderen dat er een ernstige vrees was voor een zwaar ongeval. De burgemeester heeft het noodbevel pas ingetrokken op 21 februari 2006, nadat op het terrein

²⁶ Raad van State (2016). 'Inzet spoedeisende bestuursdwang in Heel', zaaknummer 201500937/1/A4 en 201500941/1/A4. Geraadpleegd op 20 april 2023:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RVS:2016:1044>.

²⁷ Raad van State (2009). 'Inzet noodbevoegdheid explosieven', zaaknummer 200802650/1. Geraadpleegd op 20 februari 2023:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RVS:2009:BG9795>.

opsporing en ruiming heeft plaatsgevonden van de explosieven.²⁸ De lange duur van het noodbevel was volgens de rechtbank in Den Haag en de Raad van State ook gerechtvaardigd, omdat pas na de ruiming van de explosieven de ernstige vrees voor een zwaar ongeval was verdwenen.

Deze rechtszaak toont aan dat mogelijk achtergebleven ontplofbare oorlogsresten volgens de rechter voldoende aanleiding kunnen zijn voor het inzetten van de noodbevoegdheden uit artikel 175 van de Gemeentewet, mits een deskundig adviseur aangeeft dat er sprake kan zijn van de mogelijke uitwerking van achtergebleven munitie.

De rechter gaat bij artikel 2.5 niet specifiek in op de inhoud van de risico-evaluatie, anders dan dat het adviesbureau concludeert dat de werkzaamheden zonder verder onderzoek geen doorgang kunnen vinden, omdat bij de werkzaamheden achtergebleven mijnen en gedumpte munitie tot uitwerking kunnen komen. De rechter doet hiermee geen specifieke uitspraak over welk type munitie voldoende aanleiding geeft tot de vrees voor een ernstig ongeval. Zowel de rechtbank in Den Haag, als de Raad van State, doen hier geen uitspraak over. De rechter stelt alleen dat de uitkomst van de risico-evaluatie voldoende onderbouwing gaf voor de burgemeester om ernstig te vrezen voor een zwaar ongeval.

Dit neemt niet weg dat het noodbevel alleen ingezet mag worden wanneer de burgemeester hiervoor een goede onderbouwing heeft, en er geen proportionele maatregel genomen kan worden.

B.2 RHEDEN EN OO IN HET BESTEMMINGSPLAN

De gemeente Rheden stelt dat de Raad van State in een rechtszaak de gemeente in het gelijk heeft gesteld met betrekking tot het opnemen van op OO verdachte gebieden in haar bestemmingsplan.²⁹ Zo stelt de bodemadviseur van de gemeente Rheden in een interview met het Kenniscentrum OO dat zij bekend is met “de discussie over of je over ontplofbare oorlogsresten wel bepalingen in het bestemmingsplan mag opnemen. “Wij denken dat dat wel kan en we zijn daarin ook bevestigd door een geschil dat bij de Raad van State terecht is gekomen en in het voordeel van de gemeente is beslecht.”

De gemeente Rheden refereert naar uitspraak 201704243/1/R1 van 31 januari 2018 over het bestemmingsplan ‘Rheden 2016, woongebieden’.³⁰ In deze rechtszaak voeren drie appellanten aan dat de gemeente de grond waarvan zij eigenaar zijn in het bestemmingsplan onterecht als ‘veiligheidszone – niet-gesprongen explosieven’ heeft aange-merkt, en dat hierdoor de gebruiksmogelijkheden van de grond worden beperkt. De appellanten voeren in de rechtszaak geen verweer tegen het überhaupt opnemen van

²⁸ Rechtbank Den Haag (2008). ‘Beroep noodbevel explosieven’, zaak nr. 06/10090. Geraadpleegd op 20 februari 2023: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RBSGR:2008:BD8250>.

²⁹ Kenniscentrum Ontplofbare Oorlogsresten (2023). ‘De explosievenkaart van Rheden’, geraadpleegd op 13 april 2023: <https://kenniscentrum-oo.nl/praktijkverhalen/verhalen/explosievenkaart-rheden/>.

³⁰ Raad van State (2018). “Uitspraak 201704243/1/R1”, geraadpleegd op 18 april 2023: [ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:339](https://www.raadvanstate.nl/uitspraak/2018/01/31/201704243/1/R1).

deze veiligheidszones in het bestemmingsplan, maar stellen dat een eerder bodemonderzoek uit 2007 de raad hadden moeten doen besluiten om het gebied niet tot veiligheidszone te bestempelen.

Over deze bezwaren is de Raad van State helder. De inhoudelijke bezwaren tegen het gebruik van het onderzoek van T&A Survey van 22 juli 2014, omdat er in 2007 bij bodemonderzoek geen sprake was van achtergebleven munitie, zijn ongegrond.

In de rechtszaak is echter ook sprake van een veranderde situatie. Bij het opstellen van het bestemmingsplan in 2016 is sprake van een veiligheidszone op het perceel. Het blijkt echter dat “de gemeente opdracht heeft gegeven voor een nader onderzoek” en dat dit “recent (herfst 2017) is uitgebracht. Het onderzoeksrapport geeft (...) aanleiding tot een aanpassing van (...) de risicogebieden. (...) In het onderzoeksrapport uit 2017 is het perceel van (appellant, red.) niet (langer) als risicovol aangemerkt.” Onder 9.3 stelt de Raad van State daarom dat dit “volgens de raad betekent dat de aanduiding “veiligheidszone – niet gesprongen explosieven” geen beperkende gevolgen zal hebben voor de gebruiksmogelijkheden van het perceel.” De Raad van State komt vervolgens bij punt 10 tot de conclusie dat “gelet op het voorgaande (...) hetgeen appellant voor het overige heeft aangevoerd tegen de aanduiding “veiligheidszone – niet gesprongen explosieven” geen bespreking behoeft”.

Kortom, hoewel de Raad van State het beroep van de appellanten op alle gronden ongegrond verklaart, stelt zij niet dat de gemeente Rheden gerechtvaardigd was in het opnemen van de veiligheidszones in haar bestemmingsplan of dat zij, als de situatie niet gewijzigd was, de grondeigenaren had moeten compenseren conform hoofdstuk 6 uit de Wro. Doordat de situatie gedurende de rechtszaak is gewijzigd, heeft zij dit punt immers niet besproken.

B.3 GEMEENTE VUGHT EN OO OP EEN GEKOCHT OUD-DEFENSIETERREIN

In 2005 heeft de gemeente Vught door een notariële akte van ruil en levering van de Staat enkele oud-kazerneterreinen verkregen. In de akte zijn afspraken gemaakt over eventueel achtergebleven ontplofbare oorlogsresten, omdat deze een mogelijke belemmering vormen voor het gebruik van de percelen grond. Hiermee voldoet de gemeente Vught aan het Burgerlijk Wetboek, omdat zij bij de aankoop vragen heeft gesteld over mogelijk achtergebleven munitieartikelen.

De gemeente Vught en de Staat hebben in dezelfde akte vastgesteld dat alle kosten voor de verwijdering van explosieven en munitie die na WO II zijn achtergebleven, voor de rekening komen van de Staat (verkoper), en alle kosten voor de verwijdering van voor en tijdens WO II achtergebleven explosieven en munitie voor de rekening komen van de gemeente (koper). De gemeente Vught was bereid om hiermee akkoord te gaan, omdat de explosievenopruimingsdienst van de Koninklijke Landmacht (EODKL) een archiefonderzoek heeft uitgevoerd, met als conclusie dat opsporingsonderzoek naar explosieven uit WO II voor de percelen niet noodzakelijk is.

Bij de eerste voorbereidingswerkzaamheden bleek direct dat dit een verkeerde conclusie was van de EODKL. Er werd meermaals munitie aangetroffen. Vervolgonderzoeken

van allerlei verschillende adviesbureaus kwamen ook tot de tegenovergestelde conclusie. Er was wel degelijk sprake van een verhoogde kans op aantreffen van munitie, en volgens de adviesbureaus had de EODKL dat ook in 2005 kunnen concluderen. Zo stelt Expload in haar aanvullende rapportage van 18 januari 2016 dat “het ontbreken van richtlijnen in 2005 een onderzoeker niet ontslaat van de verplichting om een volledig onderzoek uit te voeren, omdat dit immers van invloed is op de veiligheid.”

De gemeente Vught stelt daarom dat de Staat in strijd heeft gehandeld met de afspraken, omdat zij er redelijkerwijs op mocht vertrouwen dat opsporingsacties naar mogelijk achtergebleven explosieven uit WO II niet noodzakelijk waren. Zij stelt de Staat aansprakelijk voor alle kosten die de gemeente Vught heeft moeten maken om de verkregen percelen grond explosievenvrij te krijgen (parafrazering van artikel 4.1 uit de uitspraak).

De rechter wijst de vordering van de gemeente Vught geheel af. Op geen enkele grond wordt zij door de rechter in het gelijk gesteld. Omdat het onderzoek van het EODKL volgens de rechter geen onjuistheden bevat, of dat deze onjuistheden door Explovision en Expload in ieder geval onvoldoende worden aangetoond (artikel 4.5.1), en het onderzoek van het EODKL voldeed aan de maatstaven uit 2005 (artikel 4.4.1), kan de Staat geen dwaling (artikel 4.6) of non-conformiteit (artikel 4.5.2) worden verweten.

Sterker nog, de rechtbank stelt in artikel 4.5.1 dat van de gemeente Vught verwacht mocht worden dat zij onderzoek zou uitvoeren in de gemeentearchieven, omdat zij kon lezen dat deze archieven door de EODKL niet zijn geraadpleegd, en van de gemeente verwacht mocht worden dat zij wist van de bijzondere oorlogsgeschiedenis van de gemeente. Ook stelt zij specifiek dat “het door Expload B.V. en ExploVision B.V. verrichte bronnenonderzoek, dat uitgebreider is geweest dan het door EODKL uitgevoerde bronnenonderzoek, eerst gebruikelijk is geworden bij invoering in 2012 van de zogenaamde WSCS-OCE richtlijn. Dat het EODKL deze bronnen niet in haar onderzoek heeft betrokken kan derhalve niet tot de conclusie leiden dat dit onderzoek onvoldoende is geweest.”

De uitspraak van de rechter toont aan dat historische onderzoeken naar achtergebleven munitieartikelen bezien moeten worden in de tijd dat zij zijn uitgevoerd. Het is niet mogelijk om een adviesbureau (of de opdrachtgever van het onderzoek) te verwijten dat zij in 2005 niet voldeden aan latere maatstaven van goed onderzoek.

B.4 WERKGEVER VERSUS OPSPORINGSBEDRIJF – IMPACT VAN VERKEERDE INTERPRETATIE³¹

In 2020 doet een gecertificeerd opsporingsbedrijf detectieonderzoek voor de firma Knipscheer. Uit het detectieonderzoek blijkt volgens het opsporingsbedrijf dat er mogelijk een verdacht object in de bodem is achtergebleven. Knipscheer twijfelt over deze

³¹ *Rechtbank Gelderland (2022). ‘Explosievenonderzoek, dwaling’, zaaknummer / rolnummer C/05/387867 / HZ ZA 21-162, 6 juli 2022. Geraadpleegd op 20 februari 2023: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI%3ANL%3ARBCEL%3A2022%3A3434>*

uitkomst, maar besluit het opsporingsbedrijf wel opdracht te verlenen voor de benaderwerkzaamheden. Bij de benaderwerkzaamheden blijkt dat er geen object in de bodem is achtergebleven. Knipscheer weigert daarom de rekening voor de benaderwerkzaamheden te betalen en stelt het opsporingsbedrijf ook aansprakelijk voor andere gevolgschade die door het extra onderzoek is ontstaan. Knipscheer stelt onder andere dat zij extra stafkosten heeft geleden, doordat beveiliging van de locatie benodigd was.

Knipscheer verwijt het opsporingsbedrijf een beroepsfout. Zij zou namelijk een fout hebben gemaakt bij het meten en interpreteren van de meting. Zij onderbouwt dit door een oordeel van twee andere OO-experts. Eén van de twee OO-experts stelt dat er sprake is geweest van een uitgerekte meting, waardoor het leek alsof er een object in de bodem aanwezig was, dat er in feite niet bleek te zijn. Het opsporingsbedrijf betwist de lezing van de OO-expert, maar komt niet met een andere verklaring voor de meetresultaten. Ook stelt zij dat er van dwaling geen sprake kan zijn, omdat Knipscheer al twijfelde aan de uitkomsten bij het verstrekken van de opdracht.

De rechter oordeelt dat Knipscheer door middel van het oordeel van de OO-expert overtuigend heeft aangetoond dat de data verkeerd zijn geïnterpreteerd. Het opsporingsbedrijf heeft volgens de rechter Knipscheer bij het aangaan van de overeenkomst voor de benaderwerkzaamheden gedwaald. Knipscheer kon bij het aangaan van de overeenkomst immers niet vaststellen dat de mededeling van het opsporingsbedrijf dat benaderwerkzaamheden noodzakelijk waren, onjuist was. Het opsporingsbedrijf krijgt daarom op alle punten ongelijk van de rechter.

Knipscheer hoeft de kosten voor de benaderwerkzaamheden niet te betalen. Het opsporingsbedrijf dient ook de advieskosten van de twee OO-experts en de juridische kosten van Knipscheer te vergoeden. Echter, doordat Knipscheer onvoldoende heeft aangetoond dat de extra kosten die zij heeft moeten maken het gevolg zijn van het onderzoek van het opsporingsbedrijf, stelt de rechter het opsporingsbedrijf niet aansprakelijk voor deze gevolgschade. Dit heeft niets te maken met het inhoudelijke oordeel van de rechter over de aansprakelijkheid, maar alles met de onderbouwing van de kosten door Knipscheer, die de rechter onvoldoende acht. Als zij de kosten wel goed had kunnen onderbouwen, had de rechter het opsporingsbedrijf ook voor de gevolgschade aansprakelijk gesteld. Er was immers sprake van dwaling.

Uit deze rechtszaak valt af te leiden dat opsporingsbedrijven die fouten maken aansprakelijk gesteld kunnen worden voor allerlei schade, en dus niet alleen voor schade die ontstaat als zij onterecht een gebied onverdacht verklaren. Doordat er sprake is van een hoge mate van specialisme, is het wel noodzakelijk om andere specialisten te laten verklaren dat er inderdaad sprake is van een beroepsfout. De rechtszaak toont ook aan dat wanneer je als opdrachtgever twijfels hebt over de noodzakelijkheid van verder onderzoek, je de opdracht voor het onderzoek kan geven, en naderhand de partij die het verkeerde advies heeft gegeven alsnog aansprakelijk kan stellen.

Dit is ook een belangrijk precedent voor het aansprakelijk stellen van adviesbureaus die onterecht verklaren dat een gebied verdacht is, en dat daarom beheersmaatregelen, zoals opsporing, noodzakelijk zijn. Ook nadat het opsporingsonderzoek is uitgevoerd kun je als opdrachtgever de partij die het verkeerde advies heeft geleverd alsnog aansprakelijk stellen. Het adviesbureau dient dan wel een soortgelijke beroepsfout te maken als het opsporingsbedrijf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het niet raadplegen van in het CS_VROO-verplichte bronnen.

B.5 DE EODD VEROORZAAKT MILIEUSCHADE, IS ZIJ HIERVOOR AANSPRAKELIJK?³²

Vastgoedbedrijf KNSF wil op een terrein waar in het verleden buskruit en TNT werd gemaakt vastgoed realiseren. Door de activiteiten uit het verleden zijn delen van het terrein verontreinigd geraakt met explosieven en ander explosief materiaal. Bij dit woningbouwproject wordt uiteindelijk maar liefst 11.000 kilo TNT in de bodem aangetroffen.³³ Bij de ruiming van de TNT door de EODD ontstaat vervolgens milieuschade. KNSF stelt de EODD aansprakelijk voor deze milieuschade.

Het gaat in deze zaak uiteindelijk over of de EODD onrechtmatig heeft gehandeld jegens KNSF bij de ruiming. De EODD heeft gekozen om de grote kluit sprignstof door middel van watersnijden in kleinere brokken te snijden, waarna de kleinere brokken op de springplaats tot ontploffing zijn gebracht. KNSF vindt dat de EODD voor een andere methode had moeten kiezen, waardoor volgens haar de schade niet zou zijn ontstaan.

De EODD betwist dat zij voor een andere methode had moeten kiezen, omdat zij dit besluit genomen heeft op basis van een adviesrapport van TNO. Hierbij is bewust de afweging gepresenteerd tussen de veiligheid van het watersnijden, en de veroorzaakte milieuschade (watervervuiling met TNT/DNT-residu). Deze bodemverontreiniging is na de ruiming van de springstof ook daadwerkelijk ontstaan.

Dit verweer van de EODD volgt de rechter volledig. Haar primaire taak is het om explosieven te ruimen op een wijze die zo min mogelijk gevaar oplevert voor de veiligheid van personen, levende have en infrastructuur. Dat zij daarom voor een methode heeft gekozen die de veiligheid vooropstelt acht de rechtbank juist en vanzelfsprekend. Dat zij voor deze situatie ook nog advies heeft ingewonnen bij TNO over de meest geschikte ruimingsmethode, getuigt ook van een hoge mate van zorgvuldigheid. Bij het onschadelijk maken van een grote kluit explosief materiaal ligt het ook niet voor de hand om te experimenteren met methoden die mogelijk minder belastend zijn voor het milieu, maar waarvan de veiligheidsrisico's groter of onduidelijker zijn. Dat de EODD niet heeft gekozen voor het alternatief van het KNSF is volgens de rechtbank daarom goed onderbouwd.

KNSF wordt door de rechter daarom op alle fronten in het ongelijk gesteld. Voor de ontstane milieuschade is de EODD niet verantwoordelijk.

Deze rechtszaak is interessant, omdat het laat zien dat de EODD veiligheid mag verkiezen boven het voorkomen van (milieu)schade, zonder dat zij zich daarmee kwetsbaar maakt voor een mogelijke aansprakelijkheidsclaim. Dit kan zij echter niet doen zonder

³² Rechtbank Den Haag (2022). Zaaknummer / rolnummer C/09/57897 / HA ZA 19-840, 9 maart 2022. Geraadpleegd op 13 maart 2023:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI%3ANL%3ARBDA%3A2022%3A5557>.

³³ Quote (2022). 'Defensie veegt vloer aan met Quote 500-lid Rolf Visser in explosieve rechtszaak', 24 juni 2022. Geraadpleegd op 20 april 2023:

<https://www.quotenet.nl/zakelijk/rechtszaken/a40356002/wie-is-rolf-visser-vermogen-muiden-knsf-de-krijgsman-eod-defensie-rechtszaak/>.

enige mate van professionaliteit en zorgvuldigheid. Als er een mogelijke manier van ruimen was geweest die bewezen even veilig zou zijn, en duidelijk minder milieuschade tot gevolg zou hebben gehad, was de rechter mogelijk tot een ander oordeel gekomen.

Het is ook opvallend dat de rechter bij punt 5.20 expliciet benoemt dat het bevoegd gezag OOV de springlocatie aanwijst. Zij noemt de burgemeester en KNSF als verantwoordelijke partijen voor de keuze van de springlocatie, en benoemt ook dat het feit dat de EODD eisen stelt aan de springlocatie, niet betekent dat zij verantwoordelijkheid draagt voor de uiteindelijke keuze. Deze uitspraak toont daarom ook aan dat wanneer een burgemeester een verkeerde keuze maakt bij het aanwijzen van een springlocatie (omdat hierdoor schade wordt veroorzaakt), het bevoegd gezag aansprakelijk kan zijn voor de ontstane schade, en niet de EODD.

BIJLAGE C: OVERZICHT OP ACTORENNIVEAU

welke rol kunnen actoren spelen, leidt dit tot taken en/of bevoegdheden, en zo ja, op welke wet- en regelgeving is dit gebaseerd?

De OO-keten op actoren-niveau: welke rol kunnen ze spelen, volgen hier taken of bevoegdheden uit, en zo ja, uit welke wet- en regelgeving vloeit dit voort?

	1. Nulsituatie	2. OO-inventarisatie	3. Beheersmaatregelen	4. OO aangetroffen	5. Administratieve afhandeling	Andere rol
Gemeente	BG-OOV: Gemeentewet (artikel 172), WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	BG-OOV: Gemeentewet (artikel 172), WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	BG-OOV: Gemeentewet (artikel 172), WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	BG-OOV: Gemeentewet (artikel 172), CS-OOO (bijlage 3)	Aanvrager suppletie-uitkering: Bommenregeling Gemeentefonds	
Gemeenteraad	Wetgever APV: Gemeentewet (artikel 147)				Aanvrager suppletie-uitkering: Bommenregeling Gemeentefonds	
Provincie		WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)		
Omgevingsdienst		WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)		
Veiligheidsregio	BG-OOV: Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)	BG-OOV: Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)	BG-OOV: Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)	BG-OOV: Wet Veiligheidsregio's (art. 10a)		
(Nationale) Politie			Politie: Politiewet (art. 3, 58 & 59.), CS-OOO (bijlage 3)	Politie: Politiewet (art. 3, 58 & 59.), CS-OOO (bijlage 3)		
Nederlandse Arbeidsinspectie			Toezichthouder: Arbeidsomstandighedenbesluit (geen spec. art.)	Toezichthouder: Arbeidsomstandighedenbesluit (geen spec. art.)		Toezichthouder: Arbeidsomstandighedenbesluit (geen spec. art.)
EODD				Explosievenopruimer: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.7)		Belangenorganisatie voor ruimend personeel, vertegenwoordigd in CCvD van Stichting VOMES
Opsporingsbedrijven (CS-OOO-gecertificeerd)			OOO: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5), CS-OOO (geen spec. art.)	OOO: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5), CS-OOO (geen spec. art.)	OOO: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.5), CS-OOO (geen spec. art.)	
OO adviseurs	OO-adv: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.2, 4.10.3 & 4.10.4), Privaatrechtelijke overeenkomsten	OO-adv: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.2, 4.10.3 & 4.10.4), Privaatrechtelijke overeenkomsten	OO-adv: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10.2, 4.10.3 & 4.10.4), Privaatrechtelijke overeenkomsten			
Stichting VOMES						Wetgever: CS-OOO, Normontwikkelaar: CS-VROO
SIVOON						Belangenorganisatie van grote infrabeheerders, vertegenwoordigd in CCvD van Stichting VOMES
Grondeigenaren						Grondverkoper / uitgifte
Ministerie SZW						Wetgever: Arbobesluit, Arbeidsomstandighedenbesluit
Ministerie BZK						Wetgever: Gemeentewet, Omgevingswet, Gemeentefonds, Wet Veiligheidsregio's
Ministerie J&V						Wetgever: Wet Wapens & Munitie, Wet Veiligheidsregio's
Grondroerders	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)	WG, OG: Arbeidsomstandighedenbesluit (art. 4.10)			
Burgers						Burger: Gemeentewet & Wet Wapens & Munitie
TÜV			Toezichthouder: CS-OOO (hoofdstuk 5)	Toezichthouder: CS-OOO (hoofdstuk 5)	Toezichthouder: CS-OOO (hoofdstuk 5)	Toezichthouder: CS-OOO (hoofdstuk 5) & CS-VROO (hoofdstuk 7)
Vereniging Explosieven Opsporing (VEO)						Belangenorganisatie voor opsporingsbedrijven & OO-adviseurs, vertegenwoordigd in CCvD van Stichting VOMES
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) / Platform Blindgangers						Belangenorganisatie van gemeenten, vertegenwoordigd in CCvD van Stichting VOMES
Explosieven Veilig Nederland (EVN)						Belangenorganisatie voor opsporingsbedrijven & OO-adviseurs, vertegenwoordigd in CCvD van Stichting VOMES

LEGENDA	Toelichting op de afkortingen			
Heeft altijd een taak in het OO-proces	BG-OOV	Openbare Orde & Veiligheid	OOO	Opsporingsbedrijf
Afhankelijk van de opzet van het project	WG	Werkgever	OO-adv.	OO-adviseur
Geen taak, wel een bevoegdheid	OG	Opdrachtgever	CCvD	Centraal College van Deskundigen
Geen taak of bevoegdheid				

BIJLAGE D:
JURIDISCHE CHECK
ART. 172 & WOO

Memo

Van : Jan Hein Meijer en Pleun Bijveld, advocaten
Aan : Roy Blokvoort | Expload
Datum : 28 maart 2024
Betreft : Juridische check vraagstukken art. 172 Gemeentewet OO
Referentie : 248365/PCTB

Beste Roy,

Je hebt ons gevraagd om een juridische check uit te voeren op twee vraagstukken in het kader van de taken en aansprakelijkheid van de burgemeester als bevoegd gezag openbare orde en veiligheid op grond van artikel 172 van de Gemeentewet.

Concreet heb je ons de volgende vragen voorgelegd en gevraagd om hier een korte reactie op te geven:

1.a Interpretatie van artikel 172 van de Gemeentewet:

Volgens rechtsgeleerden van de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit is artikel 172 algemeen opgeschreven, zodat aan de invulling van dit artikel lokaal invulling kan worden gegeven. De reikwijdte van artikel 172 van de Gemeentewet kan eng en zeer breed worden uitgelegd. Valt het daarom te rechtvaardigen dat Expload concludeert dat de algemene taak van het bevoegd gezag OOV door een rechter zeer breed kan worden geïnterpreteerd?

1.b Potentiële aansprakelijkheid bij het niet inzetten van de noodbevoegdheid:

Er is relatief veel jurisprudentie over de rechtmatigheid van de inzet van de noodbevoegdheden van de burgemeester, waarbij de burgemeester heeft besloten om wel gebruik te maken van haar noodbevoegdheden. Ook met betrekking tot ontplofbare oorlogsresten is hierover door de Raad van State een uitspraak gedaan¹. Expload kon echter geen jurisprudentie vinden over wanneer het bevoegd gezag OOV nalatig is bij het niet inzetten van haar noodbevoegdheden, in relatie tot haar algemene taak uit artikel 172 van de Gemeentewet. De vraag is dus of geleden schade door het niet handelen van de het bevoegd gezag OOV op de gemeente kan worden verhaald. Expload trekt in haar rapport de conclusie dat het onbekend is of het bevoegd gezag OOV aansprakelijk gesteld kan worden voor schade, naar aanleiding van een zwaar ongeval. Is dit een onjuiste conclusie?

¹ Raad van State (2009). 'Inzet noodbevoegdheid explosieven', zaaknummer 200802650/1. Geraadpleegd op 20 februari 2023: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:RVS:2009:BG9795>.

2. Het delen van onderzoeksresultaten en de aansprakelijkheid van de gemeente:

Gemeenten (en andere overheden) laten door gespecialiseerde bureaus zogeheten bodembelastingkaarten opstellen. Op deze kaarten is te zien waar volgens het bureau een verhoogde kans is op het aantreffen van explosieven. Gemeenten & provincies publiceren deze kaarten regelmatig op hun websites. Werkgevers, opdrachtgevers & het bevoegd gezag OOV maken regelmatig gebruik van deze kaarten. Expload trekt in het onderzoeksrapport de conclusie dat het openbaar beschikbaar stellen van deze kaart voor de gemeente geen verhoogde aansprakelijkheid oplevert. Is dit, op basis van de in dit document genoemde redenering, een te rechtvaardigen conclusie?

Wij beantwoorden je vragen als volgt.

1.a Interpretatie van artikel 172 van de Gemeentewet

Wij delen jullie conclusie dat artikel 172 van de Gemeentewet zowel eng als breed kan worden uitgelegd. Uit de literatuur volgt geen eenduidige definitie van de handhaving van de openbare orde. Er bestaat ook geen volledige overeenstemming over de omvang van de taak van de burgemeester hierin. Artikel 172 van de Gemeentewet laat (dus) ruimte aan de burgemeester om invulling te geven aan zijn taak als handhaver van de openbare orde. Daaruit volgt naar onze mening de bevoegdheid om ontplofbare oorlogsresten (hierna: "OO") in kaart te brengen in het kader van de openbare orde handhaving.

1.b Potentiële aansprakelijkheid bij niet inzetten van de noodbevoegdheid

Voor zover met vraagstuk 1.b is bedoeld voor te leggen of de gemeente met succes aansprakelijk kan worden gesteld voor het niet in kaart brengen van OO door de burgemeester, in het kader van de taak van openbare orde handhaving als bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet en in het verlengde daarvan de noodbevelsbevoegdheid van artikel 175 van de Gemeentewet, achten wij deze kans klein. Dit lichten wij hierna kort toe.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het begrip "handhaving van de openbare orde" twee elementen bevat "*de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds. De algemene, bestuurlijke preventie van criminaliteit behoort derhalve tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester [...]. De burgemeester behoeft echter niet zonder meer de voorkoming van elke vorm van criminaliteit tot zijn taak te rekenen. In de context van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur heeft de burgemeester in het bijzonder een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Deze verantwoordelijkheid maakt dus onderdeel uit van de handhavingstaak die in artikel 171 [lees: 172], eerste lid, wordt vastgelegd. Vanuit die verantwoordelijkheid kan de burgemeester bestuurlijke en politieke maatregelen entameren ter voorkoming van strafbare feiten"* (Kamerstukken II, 1989/90, 19403, nr. 16, p. 38). Hieruit volgt dat de burgemeester tot op zekere hoogte de verplichting heeft om preventiebeleid te voeren, zij het in het kader van de bestrijding van criminaliteit. Het voert naar onze mening te ver om in deze preventietaak in het kader van criminaliteit, een preventietaak op het terrein van OO te lezen. Voor zover er al een preventietaak bestaat, kan naar onze mening uit artikel 172 van de gemeentewet al dan niet in samenhang met artikel 175 van de Gemeentewet worden afgeleid dat deze taak moet

worden ingevuld door het opstellen van bodembelastingkaarten. Uitsluitend hebben wij hierover echter niet gevonden in jurisprudentie of literatuur. In zoverre delen wij jullie conclusie dat onbekend is of de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld voor het niet opstellen van bodembelastingkaarten in de situatie dat door ontploffing van een oorlogsrest schade ontstaat. Aangezien naar onze mening veel beleids- en beoordelingsruimte aan de burgemeester toekomt bij de invulling van zijn openbare orde handhavingstaak, zal dit naar onze inschatting tot een terughoudende rechterlijke toetsing leiden in een eventuele aansprakelijkheidskwestie.

Indien bedoeld is met vraagstuk 1.b om voor te leggen in hoeverre de gemeente volgens ons met succes aansprakelijk kan worden gesteld, voor het niet inzetten van de noodbevelsbevoegdheid door de burgemeester bij een concrete vondst van dan wel bekendheid met een ontplofbare oorlogsrest, dient naar onze mening te worden gekeken naar het leerstuk van falend toezicht. In deze situatie gaat het om concreet toezichtsfalen. Concreet toezichtsfalen kan zich voordoen als controle en ingrijpen achterwege worden gelaten, terwijl er voor de burgemeester concrete aanwijzingen waren of hadden moeten zijn dat een gevaar dreigde of zou kunnen dreigen.

Het niet inzetten van een noodbevelsbevoegdheid als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet, in een noodsituatie of in geval van vrees daarvoor, doordat er sprake is van ontploffingsgevaar van een oorlogsrest (en deze ook daadwerkelijk tot ontploffing komt en daarbij schade optreedt), levert naar onze mening een risico op aansprakelijkheid van de gemeente op. De burgemeester zal minder beleidsvrijheid hebben in zijn optreden, bijvoorbeeld door inzet van de noodbevelsbevoegdheid, naar mate de aanwijzingen concreter zijn dat een oorlogsrest dreigt te ontploffen en naar mate de risico's bij ontploffing groter zijn. Indien er sprake is van een reële en directe bedreiging van het leven van personen door het ontplofgevaar van een oorlogsrest, mag van de overheid waaronder de burgemeester, worden verwacht dat afdoende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van een ramp. Er is in dat geval weinig tot geen afwegingsruimte. Wanneer de burgemeester niet naar behoren reageert op het concrete ontplofgevaar van oorlogsresten, al dan niet door het inzetten van de noodbevelsbevoegdheid, kan de gemeente mogelijk met succes aansprakelijk worden gesteld.

2. Het delen van onderzoeksresultaten en de aansprakelijkheid van de gemeente

Naar onze mening is jullie conclusie te rechtvaardigen dat het openbaar beschikbaar stellen van bodembelastingkaarten door de gemeente geen verhoogd risico op aansprakelijkheid oplevert, mits steeds een exoneratieclausule wordt opgenomen. Wij achten het relevant om bij publicatie van de bodembelastingkaarten aan te geven dat deze kaarten indicatief zijn en dat de afwezigheid van een markering van OO, niet betekent dat er hoe dan ook geen OO aanwezig kan zijn op die locatie in de grond. Bovendien dient onderscheid te worden gemaakt tussen het bestaan van een bodembelastingkaart en de publicatie daarvan. Zodra er een bodembelastingkaart is opgesteld, lijkt het ons zaak om deze ook te publiceren om mensen te wijzen op de eventuele aanwezigheid van OO, waar de gemeente op dat moment kennis van heeft.

BIJLAGE E: BRIEF MIN. BZK & DEFENSIE AAN BURGEMEESTERS

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

POSTADRES: BINNENHOF 19 - 'S-GRAVENHAGE

Aan: de Commissarissen der Koningin
de Burgemeesters en
de Landdrost van het Openbaar
Lichaam de Zuidelijke IJsselmeerpolders

i.a.a. - de Minister van Justitie
- de Minister van Financiën

Bijlagen: Beschikking MvD

Uw brief van:

Directie O.O.V. Hoofdafd. O.B.B.

Afd. Nr. ER70/U 8962

Onderwerp: Melding en ruiming
van oorlogstuig.

's-Gravenhage, 14 december 1970.

Met ingang van 1 januari 1971 zullen op gemeentelijk of daarmede gelijkgesteld territorium de opsporing en de ruiming van in de tweede wereldoorlog achtergebleven oorlogstuig (waaronder begrepen explosieven) geschieden vanwege het Ministerie van Defensie onder dezelfde voorwaarden als voorheen door de Minister van Binnenlandse Zaken was bepaald voor de Hulpverleningsdienst. In verband hiermede worden de circulaires van de Minister van Binnenlandse Zaken van 1-11-1956, nr. U 31385, van 22-12-1960, nr. 19254, van 9-3-1962, nr. U 1512 en van 10-5-1963, nr. U 2765 vervangen door de volgende regeling.

In gevallen dat explosieven worden aangetroffen moet de melding met ingang van genoemde datum geschieden aan:

Dienst van de Kwartiermeester-Generaal (DKMG)
Materieelvoorzieningsafdeling 4 (MVA4)
Sectie Explosieven Opruimings Dienst (Sic EOD)
Werk aan het Spoel
Culemborg, telefoon 03450 - 4344

In niet spoedeisende gevallen moet de melding in tweevoud schriftelijk geschieden aan bovengenoemd adres.

De ruiming van aldus gemelde explosieven zal geschieden door daartoe aangewezen militair personeel van de explosieven-opruimingsdiensten van het Ministerie van Defensie, almede gedurende een overgangsperiode tot 1 januari 1973, door personeel van de Hulpverleningsdienst, ter beschikking van het Ministerie van Defensie.

- De -

OBZ.70
2104

VERZOEKE BIJ BEANTWOORDING DATUM, NUMMER EN ONDERWERP TE VERMELDEN

De hierboven vermelde Sectie EOD is belast met de coördinatie van de ruimingen door de respectieve opruimingsdiensten.

Meldingen van aangetroffen oorlogstuig mogen derhalve niet rechtstreeks gericht zijn aan deze diensten, doch uitsluitend aan hoger genoemd adres.

Het is noodzakelijk dat de ter plaatse bevoegde politie te allen tijde op de hoogte is van de ligging op het betreffende gemeentelijk territorium van gemeld oorlogstuig om onnodig zoeken door de ruimers te voorkomen.

In verband met de onvermijdelijkheid van een zeker tijdsverloop tussen de melding en de ruiming, verdient het stellige aanbeveling dat de politie wordt geïnstrueerd om in die gevallen, waarin het door personeelsgebrek onmogelijk is om in dat tijdsverloop in bewaking te voorzien en medeneming door onbevoegden met alle gevaren vanden niet is uitgesloten, bij de melding aan bovengenoemde Sectie EOD om nader advies te verzoeken.

De bemoeiing van de centrale overheid met het verwijderen en onschadelijk maken van achtergebleven explosieven blijft, evenals voorheen, in zoverre beperkt dat van die zijde geen initiatieven zullen worden genomen met betrekking tot de opsporing hiervan en dat de beslissing inzake de ruiming in het belang van de openbare veiligheid bij de gemeente blijft.

De tot op heden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gevolgde gedragslijn inzake de te verlenen steun blijft onverkort door het Ministerie van Defensie gehandhaafd, hetgeen betekent dat indien een gemeente tot opruiming besluit, een deel van de opruimingswerkzaamheden - zoals het uitgraven en dergelijke - van gemeentewege dient te worden verzorgd, terwijl demontering, vervoer en onschadelijkmaking of vernietiging van explosieven en het zonedig geven van adviezen geschiedt door een van de onder het Ministerie van Defensie ressorterende explosieven-opruimingsdiensten.

Deze diensten kunnen zonedig eveneens voor de opsporing van explosieven worden ingeschakeld voorshands tegen dezelfde tarieven, als laatstelijk op 11 april 1968 bepaald voor de Hulpverleningsdienst bij beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken nr. ER68/U 2123 (Staatscourant 1968 nr. 81) en thans opgenomen in de beschikking van de Minister van Defensie, welke als bijlage hierbij is gevoegd en waarmede eerstvermelde beschikking is komen te vervallen. Verzoeken tot opsporing van explosieven moeten schriftelijk worden gericht aan voornoemde Sectie EOD.

Ten aanzien van de ten laste der gemeente blijvende kosten voor de ruiming van explosieven moge worden herinnerd aan de Zesde Uitvoeringsbeschikking Wet Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen, gepubliceerd in de Staatscourant van 4 oktober 1951, nr. 193, waarbij de mogelijkheid is geopend tot vergoeding van Rijkswege van kosten, verband houdende met de verwijdering van door oorlogsomstandigheden achtergebleven explosieven, voor zover bedoelde kosten als onvermijdelijk kunnen worden aangemerkt.

Overeenkomstig artikel 2 van deze beschikking dienen zodanige verzoeken tot vergoeding van de gemaakte kosten binnen drie maanden na afloop van de werkzaamheden te worden gericht aan het Bureau Bijzondere Uitkeringen van het Ministerie van Financiën, met welk Ministerie zoodoig tevoren telefonisch contact kan worden opgenomen (telefoon 070 - 624061, toestel 2876).

Ten behoeve van de diverse telefoonposten van o.a. wachtoommandanten van de politie, openbare gemeentewerken etc. gaan een aantal zelfklevende etiketten met het meldingstelefoonnr van het Ministerie van Defensie hierbij.

Behoeftte aan meer van deze etiketten kan telefonisch worden kenbaar gemaakt aan het op het etiket vermelde telefoonadres.

Met betrekking tot andere dan uit de 2e wereldoorlog achtergebleven explosieven, in het bijzonder de z.g. geïmproviseerde explosieven bestemd voor subversieve acties, dient opsporing en verkenning te geschieden door de politie. De ruiming daarvan zal voorehands geschieden door personeel van de Hulpverleningsdienst, waartoe meldingen dienen te worden gericht aan voornoemde Sectie EOD.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

DE MINISTER VAN DEFENSIE

Jky.

Wdenham.