

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerlen met regels over de omgang met niet gesprongen explosieven uit de Tweede Wereldoorlog

1 Inleiding: waarom beleidsregels voor NGE?

In de Tweede Wereldoorlog hebben verschillende gevechtshandelingen in onze gemeente plaatsgevonden. Een deel van de hierbij gebruikte munitie is niet ontploft en mogelijk in de bodem achtergebleven. In de afgelopen decennia zijn bij grondroerende werkzaamheden met enige regelmaat Niet Gesprongen Explosieven (NGE) aangetroffen.

Landelijk wordt in plaats van “Niet Gesprongen Explosieven” ook de term “Ontploffbare Oorlogsresten” gebruikt. Gezien het ingeburgerde karakter van “Niet Gesprongen Explosieven” in onze gemeente kiezen wij er omwille van de herkenbaarheid voor om deze omschrijving te blijven gebruiken. Recent heeft de gemeente Heerlen een historisch vooronderzoek NGE met risicokaart laten opstellen waaruit blijkt dat delen van de gemeente verdacht zijn op de aanwezigheid van NGE.

Voorafgaand aan de uitvoering van grondroerende werkzaamheden moet er inzicht zijn in de aanwezigheid van NGE in de bodem. Zonder NGE-beleidsregels met NGE-risicokaart moet voor elk afzonderlijk project een historisch vooronderzoek (HVO) voor NGE en projectgebonden risicoanalyse (PRA) worden uitgevoerd. Aan de hand van een NGE-risicokaart en NGE-beleidsregels kan de gemeente een uniforme werkwijze aanhouden voor het omgaan met NGE bij ieder project. Hiermee wordt op een kosteneffectieve manier invulling gegeven aan dit veiligheidsvraagstuk.

1.1 Aanleiding

De komende jaren zijn veel grondroerende acties nodig. Enkele grote opgaven:

- Woningbouw waar niet alleen in de bodem gegraven wordt voor de woning zelf, maar ook voor alle voorzieningen en aansluitingen die nodig zijn.
- Duurzame energie waarvoor de komende jaren bodemenergiesystemen en warmtenetten de bodem ingegraven worden. Bovendien zullen kabels nodig zijn om energiebronnen, zoals zonnepanelen, te verbinden met de gebouwen die deze elektriciteit nodig hebben.
- Aanleg van nieuwe en onderhoud van de bestaande ondergrondse infrastructuur, zoals rioleringen en glasvezelkabels of warmtenetten.
- De bodem zal steeds vaker als opslag worden gebruikt voor de buffering van regenwater en voor de aanleg van groen in het stedelijk gebied bij de bestrijding van wateroverlast en hittestress als gevolg van klimaatverandering.

1.2 Doel

Deze beleidsregels geven initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en grondroerende werkzaamheden en het bevoegde gezag een proportioneel handelingsperspectief in het omgaan met de risico's ten aanzien van NGE. Tevens bieden deze beleidsregels een kader voor het omgaan met spontaan aangetroffen NGE en op welke manier er moet worden omgegaan met de suppletie-uitkering via het gemeentefonds.

1.3 Afbakening

Deze beleidsregels hebben betrekking op het grondgebied van de gemeente Heerlen.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens het wettelijk kader, de basis voor de beleidsregels, de gemaakte beleidskeuzes, de uitvoeringsmaatregelen en de werkprocessen.

2 Wettelijk kader

In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische verplichtingen die de gemeente Heerlen heeft rond de vorming van NGE-beleid. Er zijn in hoofdlijnen drie ‘type’ wetten en regelgevingen die iets noemen over het potentiële risico van NGE: wetten rond de openbare orde en veiligheid (de Gemeentewet), Arbeidwetgeving en regelgevingen als het CS-OOO (Certificatieschema Opsporen Ontploffbare Oorlogsresten). Daarnaast is veiligheid een thema dat terugkomt in de Omgevingswet.

2.1 Gemeentewet en de APV

De Gemeentewet geeft het openbaar bestuur bevoegdheden om in te grijpen bij rampen of ernstige vrees daarvoor. Als voorbeeld: de burgemeester heeft in zo'n situatie de mogelijkheid om noodbevelen te geven en noodverordeningen vast te stellen (artikelen 175 en 176).

Er staat hier bewust 'bevoegdheden' en 'de mogelijkheid' aangezien het geen verplichting is voor de overheid om in te grijpen bij alle mogelijke risicovolle situaties. Daarom staat expliciet in de Gemeentewet dat de burgemeester 'bevoegd is' om in te grijpen wat direct inhoudt dat de burgemeester niet de taak heeft alle mogelijke incidenten in de gemeente te voorkomen of daarbij in te grijpen. De burgemeester kan alleen ingrijpen bij ernstige vrees voor rampen waarbij 'het leven en de gezondheid van veel personen' worden geschaad of bedreigd. Wat 'veel personen' precies zijn, wordt niet gedefinieerd. Het groepsrisico bij gevaarlijke stoffen gaat uit van tien of meer dodelijke slachtoffers. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet) maar de gemeentelijke overheid heeft dus nadrukkelijk niet de taak om van 'veiligheid' voor iedereen te garanderen.

In Nederland zijn er zeer beperkt incidenten met NGE tijdens werkzaamheden of spontane explosies met dodelijke slachtoffers geweest. Een willekeurig explosief uit de Tweede Wereldoorlog zal op grond van de historische gegevens dus waarschijnlijk niet leiden tot een explosie met veel, bijvoorbeeld meer dan tien, slachtoffers.

2.2 Arbowetgeving

De werkgever is volgens de Arbowetgeving verplicht een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uit te voeren en op te stellen. In de RI&E staat welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich meebrengt en de maatregelen die getroffen worden om dit risico te beheersen. Specifiek voor opdrachtgevers voor bouwwerkzaamheden, zoals bij infrastructurele werken van de gemeente Heerlen, geldt dat zij zich moeten vergewissen dat betrokken werkgevers en zelfstandigen veilig moeten kunnen werken en de verplichtingen die volgen uit de RI&E na kunnen komen. Deze verplichting geldt niet voor de gemeente als opdrachtgever voor bijvoorbeeld groenonderhoud. In dat geval heeft de werkgever alleen de taak om te zorgen voor adequate beheersmaatregelen. Aan de risico's rond NGE is een specifiek artikel in het Arbeidsomstandighedenbesluit (artikel 4.10) gewijd maar feitelijk is dit niet meer dan een nadere uitwerking van de RI&E.

Werkgevers van werken waarbij NGE een mogelijke risicobron is, zullen:

- Een oriënterend onderzoek moeten uitvoeren naar de aanwezigheid van ontplofbare oorlogsresten.
- Een nader onderzoek moeten uitvoeren indien er mogelijk NGE aanwezig is in de bodem die een gevaar kunnen vormen.
- Passende beheersmaatregelen moeten treffen als er een risico is voor de veiligheid of gezondheid van werknemers.

Passende maatregelen kunnen detectie- of opsporingswerkzaamheden zijn maar ook een bepaalde manier van werken of een veiligheidsinstructie waarmee het risico verkleind wordt.

Door het verrichten van een gemeentebreed vooronderzoek en het vaststellen van deze beleidsregels heeft de gemeente Heerlen aan haar verplichting als opdrachtgever voor bouwwerkzaamheden en haar verplichtingen als werkgever voor wat betreft stap 1 (oriënterend onderzoek) en deels stap 2 (nader onderzoek) voldaan.

2.3 CS-OOO en Convenant beoordeling projectplan opsporing ontplofbare oorlogsresten

Het Certificatieschema opsporen ontplofbare oorlogsresten (CS-OOO) beschrijft de eisen waaraan opsporingsbedrijven van NGE, c.q. ontplofbare oorlogsresten, moeten voldoen om gecertificeerd te worden. Het CS-OOO is dus geen wetgeving die de gemeente bindt. Het certificatieschema is gepubliceerd door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zodat alleen bedrijven met dat certificaat opsporingswerkzaamheden mogen verrichten.

Bijzonder is dat in het CS-OOO wordt gesteld dat een opsporingsbedrijf slechts aan opsporingswerkzaamheden mag beginnen nadat de gemeenten als bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid goedkeuring heeft gegeven aan het plan voor het uitvoeren van opsporingswerkzaamheden. Het CS-OOO en het convenant zijn echter geen wetgeving en/of in rechte afdwingbaar. In de eerste plaats heeft de werkgever volgens de Arbowetgeving de taak om maatregelen te treffen als er een gevaar bestaat voor de veiligheid en gezondheid van personen in de omgeving. Dit geldt ook voor opsporingsbedrijven. Het is daarmee onduidelijk wat de exacte wettelijke status van het CS-OOO is: de gemeente kan niet verplicht worden via de arbeidsomstandighedenwetgeving om een dergelijk opsporingsplan te tekenen voor private partijen.

De Vereniging voor Explosieven Onderzoek, het Platform Blindgangers en de VNG stelden vast dat het van belang is dat de gemeente vooraf het projectplan voor de opsporing beoordeelt op de relevante aspecten voor de openbare orde en veiligheid. Daarom legden deze partijen in het 'Convenant beoordeling projectplan opsporing ontplofbare oorlogsresten' een aantal procedurele afspraken vast over de beoordeling van het projectplan door de gemeente. De gemeente Heerlen hanteert dit convenant. Het convenant houdt in dat de gemeente alleen 'relevante aspecten voor de openbare orde en veiligheid beoordeelt'. Voor wat relevant is, grijpt de gemeente Heerlen terug op de definitie zoals in de Gemeen-

tewet wordt genoemd: relevant voor de openbare orde en veiligheid zijn alleen die explosieven die tot veel slachtoffers kunnen leiden.

2.3A De Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Bij het beschermen gaat het om een het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving. NGE kunnen van invloed zijn op de veiligheid van de fysieke leefomgeving. Bij het toepassen van de Omgevingswetinstrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan dient er daarom aandacht te worden gegeven aan veiligheid en dus de NGE.

2.4 Wat betekent dit voor het NGE-beleid van de gemeente?

De gemeente sluit aan bij het reguliere veiligheidsbeleid in Nederland: in de eerste plaats heeft de initiatiefnemer (een particulier zelf of werkgever) de taak maatregelen te treffen maatregelen om het risico voor zichzelf of werknemers te voorkomen. Slechts wanneer er een risico is voor veel personen of de gemeente zelf betrokken is als opdrachtgever bij een project, is de gemeente in staat om maatregelen te treffen.

Samenvattend leidt dit tot de volgende uitgangspunten die de gemeente Heerlen hanteert in haar omgang met NGE in de gemeente:

1. De gemeente Heerlen spoort en ruimt niet preventief explosieven. Alle NGE die ruimtelijke ontwikkelingen of werkzaamheden niet hinderen of blokkeren laat de gemeente Heerlen liggen.
2. De burgemeester is bevoegd gezag voor de openbare orde en veiligheid (dus niet zijnde opdrachtgever voor bouwwerkzaamheden of werkgever voor bijvoorbeeld groenonderhoud) en beoordeelt alleen projectplannen voor opsporingswerkzaamheden (inhoudelijk) waarbij mogelijk explosieven kunnen worden aangetroffen die tot veel slachtoffers kunnen leiden. De burgemeester zal het projectplan ook als zodanig ondertekenen en dit daarom ook alleen binnen het stedelijk gebied doen, zie bijlage 1 voor kaart met afbakening. Binnen het stedelijk gebied zal de gemeente Heerlen ook van andere opdrachtgevers verlangen dat zij beheers-maatregelen treffen als er een verhoogde kans op aantreffen van afwerpmunitie is. Buiten het stedelijk gebied ziet de gemeente Heerlen het NGE-risico nadrukkelijk als uitsluitend een ar-bo-risico en zal het projectplan niet toetsen op openbare orde en veiligheidsaspecten.

3 De basis voor de beleidsregels

3.1 NGE-verwachtingsgebieden

Om een beter inzicht te krijgen in de mogelijke aanwezigheid van NGE voor het gehele grondgebied van de gemeente Heerlen heeft de gemeente een NGE-risicokaart laten opstellen. Hiervoor is uitgebreid historisch vooronderzoek naar de gevechtshandelingen gedaan en is op basis van een analyse van bronnenmateriaal (zie hiervoor het rapport Vooronderzoek conflictperiode bijlage 2) bepaald in welke gebieden sprake is van een verhoogde kans op de aanwezigheid van NGE, de zogenaamde NGE verwachtingsgebieden. Uit de NGE-risicokaart blijkt dat na de Tweede Wereldoorlog voor een deel van het gemeentelijk grondgebied sprake is van een verhoogde kans op aanwezigheid van NGE. Zolang een gebied als NGE-verwachtingsgebied is aangemerkt, moet bij iedere bodemingreep een opsporingsonderzoek (detectie, eventueel gevolgd door benaderen en ruiming) worden uitgevoerd, tenzij de initiatiefnemer aan de hand van een projectgebonden risicoanalyse (PRA) kan aantonen dat het projectgebied niet meer verdacht is vanwege naoorlogse grondroeringen of dat de werkzaamheden geen invloed hebben op de mogelijk achtergebleven NGE.

3.2 Na-oorlogse periode en risicoanalyse

De gemeente Heerlen is na de oorlog veranderd en uitgebreid. Zo hebben er na de oorlog op diverse plaatsen grondroerende werkzaamheden plaatsgevonden, zoals de aanleg van nieuwe woonwijken en bedrijventer-reinen, ophogingen, afgravingen, etc. Veel van de gebieden die als verdacht zijn aangemerkt kunnen daardoor anno 2023 niet meer verdacht zijn. Ook kan er sprake zijn van een verlaagde kans op aantreffen van NGE.

Binnen het grondgebied van de gemeente Heerlen en dus ook binnen de NGE verwachtingsgebieden vinden veel voorkomende (kleinschalige) grondroerende werkzaamheden plaats. Denk hierbij aan aanleg en onderhoud aan rioleringen, kabels en leidingen maar ook graafwerkzaamheden binnen groenstroken en of het plaatsen van verkeersborden. Deze veelvoorkomende grondroerende werkzaamheden hoeven niet allemaal invloed te hebben op de mogelijk achtergebleven NGE. Om te voorkomen dat er voor ieder van dit soort, relatief kleine, bodemroerende werken een Projectgebonden Risicoanalyse (PRA) moet worden uitgevoerd heeft de gemeente hiervoor een risicoanalyse laten uitvoeren. Hierbij kan aan de hand van een beslisschema worden bepaald of aanvullend onderzoek noodzakelijk is

De na-oorlogse ontwikkelingen en de risicoanalyse zijn gedocumenteerd in het als bijlage 3 opgenomen 'vooronderzoek Na-Conflictperiode & Risicoanalyse Niet Gesprongen Explosieven Gemeente Heerlen' inclusief de bijbehorende kaarten en beslisschema.

4 Beleidskeuzes

Het formuleren van het beleid voor het omgaan met NGE is gebaseerd op de uitgevoerde onderzoeken het rapport Vooronderzoek conflictperiode bijlage 2 en het als bijlage 3 opgenomen 'vooronderzoek Na-Conflictperiode & Risicoanalyse Niet Gesprongen Explosieven Gemeente Heerlen' inclusief de bijbehorende kaarten en beslisschema. Vervolgens is een afweging gemaakt tussen enerzijds het borgen van een veilige omgang met NGE en anderzijds de lastenverzwaring voortvloeiende uit de maatregelen die moeten worden getroffen om het NGE-risico te verlagen. Bij deze afweging is naar een proportionele balans tussen risico's en lastenverzwaring gezocht.

4.1 Risico's van NGE

Een risico is het product van kans maal effect. Voor NGE bestaat het risico uit de kans op het aantreffen van een NGE maal de kans op een ongecontroleerde detonatie (explosie) maal de schade of letsel die dit veroorzaakt (effect).

De kans op het spontaan (zonder effecten van buitenaf) detoneren van een NGE is klein. De kans op een ongecontroleerde detonatie van een NGE neemt bij ondeskundige of ongecontroleerde behandeling dusdanig toe, dat sprake is van een onaanvaardbaar risico. Het effect, de detonatie van het NGE en de schade of letsel die met de uitwerking van de detonatie gepaard kan gaan, is groot.

Afhankelijk van het soort NGE, het kaliber en de (diepte-)ligging kan schade optreden tot een afstand van enkele meters tot in extreme gevallen van zelfs enkele kilometers van het detonatiepunt. De kans op detonatie bij ondeskundig/ongecontroleerd handelen en de uitwerking van een detonatie wordt in Nederland dusdanig groot gevonden, dat veiligheidsmaatregelen verplicht zijn zodra een verhoogde kans op aanwezigheid van NGE is aangetoond.

4.2 Beleidsruimte gemeente

Naoorlogse grondroeringen kunnen hebben geleid tot het verkleinen van de kans op het aantreffen van NGE, waardoor het risico vermindert. De aanwezigheid van NGE kan meestal echter niet volledig uitgesloten worden en daarom dient bepaald te worden of sprake is van een aanvaardbaar risico. De gemeente mag bepalen in welke gebieden en in welke mate sprake is van een vermindering van het risico tot aanvaardbaar niveau. In paragraaf 4.3 wordt de gemeentelijke afweging hierin nader toegelicht.

4.3 Beslisschema: afwegingen en keuzes voor grondroerende ingrepen

Met het onderzoek "na-conflictperiode en risicoanalyse NGE" is een 3-dimensionale afbakening van een NGE verdacht gebied uitgevoerd. Vervolgens is een globale risicoanalyse geformuleerd voor de verschillen-de werkzaamheden die in de gemeente Heerlen uitgevoerd kunnen worden. Hierbij wordt ook onderscheid gemaakt in grondroerende werkzaamheden in onverdachte gebieden en verdachte gebieden. In de globale risicoanalyse wordt aangegeven wanneer aanvullend NGE-onderzoek wordt geadviseerd en wanneer dit niet hoeft. Een voorbeeld hiervan is dat er geen aanvullend NGE-onderzoek hoeft te worden uitgevoerd wanneer een naoorlogs aangelegd riool vervangen wordt in een gebied dat verdacht is op afwerpmunitie én waarbij de werkzaamheden in de reeds geroerde laag wordt gewerkt.

De volgende verschillende situaties onderscheiden wij hierin:

- A. Bodemingreep in onverdacht gebied.
- B. Regulier grondgebruik
- C. Bodemonderzoek.
- D. Bodemingreep in verdacht gebied.

A. Bodemingreep in onverdachte gebieden

Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse kunnen binnen de onverdachte gebieden bodemingrepen zonder NGE-onderzoek worden uitgevoerd. Maar ook in onverdachte gebieden kan niet uitgesloten worden dat NGE aanwezig zijn. Indien onverhoopt toch een NGE wordt aangetroffen, dient de vondst middels de procedure "Spontaan aantreffen van NGE" te worden afgehandeld, zie bijlage 4.

Uitzondering

Als de bodemingreep plaatsvindt binnen de bufferzone van trillingsgevoelige afwerpmunitie kan aanvullend NGE-onderzoek wel nodig zijn. Met het beslisschema NGE, bijlage 5, is een praktische handleiding voor de praktijk opgesteld.

B. Regulier grondgebruik

Het reguliere grondgebruik omvat de grondroerende activiteiten die vanwege de bestemming op betreffend perceel verwacht mogen worden, zoals:

- Het bewerken van agrarische percelen;
- Het werken in of herinrichten van de tuinen binnen de bouwvlakken van particuliere percelen of bedrijfsterreinen;
- Onderhoud van openbaar groen;

- Onderhoudsbaggerwerk van watergangen en -partijen

Ruimtelijke ontwikkelingen, wegreconstructies, de aanleg van kabels en leidingen en nieuwbouw vallen buiten deze definitie.

Het is praktisch gezien vrijwel onmogelijk om aan regulier grondgebruik aanvullende eisen te stellen met betrekking tot de opsporing van NGE. De kosten hiervan wegen niet op tegen de veiligheidswinst. Regulier grondgebruik kan daarom zonder NGE-onderzoek worden uitgevoerd. Feitelijk wordt hiermee de situatie zoals die de afgelopen decennia aanwezig was gecontinueerd. In voorkomende gevallen volstaat het protocol "Spontaan aantreffen van NGE".

C. 1 Bodemonderzoek

Voor milieukundig, geotechnisch en archeologisch (m.u.v. proefsleuven-onderzoek en vlakdekkende ontgraving) bodemonderzoek geldt dat de kans op het aantreffen van NGE bijzonder klein is en de extra lastenver-zwaring niet opweegt tegen de verkleining van de risico's. Ongeacht de mate van risico van het gebied hoeft hiervoor geen aanvullend NGE-onderzoek te worden uitgevoerd, tenzij er machinaal gewerkt wordt. Zoals machinale sonderingen en machinale ontgravingen.

Bij bodemonderzoek in NGE-Verdacht gebied waarbij machinaal gewerkt wordt zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk of dient een aanvullend NGE-onderzoek te worden uitgevoerd.

C.2. Bodemonderzoek in op afwerpmunitie verdachte gebieden

Handboringen in op afwerpmunitie verdacht gebied kunnen regulier worden uitgevoerd, het personeel dat de werkzaamheden uitvoert dient echter wel op de hoogte gebracht te worden dat afwerpmunitie aanwezig kan zijn. Bij weerstand bij het boren dient de boring direct te worden gestaakt en een andere boorlocatie gezocht te worden. Bij machinaal boren dienen de risico's per project beoordeeld te worden (NGE-onderzoek).

D. Bodemingreep in verdachte gebieden

In verdachte gebieden is het risico op aanwezigheid van NGE onverminderd verhoogd. Binnen de verdachte gebieden wordt geadviseerd om NGE-onderzoek uit te voeren, tenzij aangetoond kan worden dat:

- De verdachte bodemlaag door eerder grondverzet volledig verwijderd is.
- De bodemingreep zich beperkt tot een bodemlaag die na 1945 op het oorspronkelijke maaiveld is aangebracht.
- De bodemingreep zich beperkt tot een bodemlaag die na 1945 aantoonbaar is geroerd.
- De bodemingreep zich beperkt tot een bodemlaag die volledig is vrijgeven door middel van NGE-bodemonderzoek én waar bij de werkzaamheden geen trillingen bij vrijkomen. Dit laatste is van toepassing in gebieden (inclusief trillingsinvloedsgebied) die verdacht zijn op afwerpmunitie.
- Kleinschalige ingreep betreft die plaatsvindt binnen een oppervlakte van maximaal 10 m2 en 1 m diep zoals het plaatsen van 1 boom, noodreparaties aan essentiële infrastructuur, het plaatsen van verkeersborden.

De beleidskeuzes van de gemeente zijn samengevat op het Beslisschema NGE (bijlage 5)

Op de NGE beleidskaart (zie bijlage 6) staan de gebieden aangegeven waar, afhankelijk van de werkzaamheden, mogelijk aanvullend NGE-onderzoek noodzakelijk is. Samen met het Beslisschema NGE is nu duidelijk bij welke werkzaamheden een aanvullende risicoanalyse nodig is of wanneer er gewerkt kan worden met het protocol spontaan aantreffen van NGE.

Aanvullend op het beslisschema is in paragraaf 8.5 van het onderzoek 'Na-conflictperiode en risicoanalyse NGE gemeente Heerlen' (bijlage 3) een lijst van veel voorkomende werkzaamheden opgenomen met hierbij aangegeven of aanvullend NGE onderzoek noodzakelijk is.

4.4 Opstellen omgevingsbeleid

Bij het wijzigen of opstellen van een omgevingsvisie of een omgevingsplan moet informatie over onder meer de bodemgesteldheid en daarmee over de mogelijke aanwezigheid van NGE worden verzameld. Deze beleidsre-gels kunnen, na de bestuurlijke vaststelling, direct als input voor het opstellen of wijzigen van ruimtelijk beleid worden gebruikt.

4.5 Hobbydetectie en magneetvissen

Mensen die hobbymatig met een metaaldetector of een magneet op zoek gaan naar sporen in de (water)bodem, kunnen NGE tegenkomen. Dit kan tot risicovolle situaties leiden. In de gemeente Heerlen zijn er tot op heden echter weinig meldingen bekend van het aantreffen van NGE door dit soort activiteiten. Gezien het bovenstaande en de relatief beperkte omvang van de NGE verdachte gebieden stelt de gemeente daarom geen verbod tegen deze activiteiten in.

5 Handhaving en communicatie

In sommige gevallen is NGE-onderzoek nodig maar is er geen wettelijke grondslag om de verplichting af te dwingen, bijvoorbeeld bij vergunning-vrije bouwwerken. Handhaven van de NGE-onderzoeksplicht is dan lastig. De gemeente zal de noodzaak voor NGE-onderzoek door middel van gerichte communicatie naar de doelgroepen (initiatiefnemers, aannemers, bewoners, enz.) onder de aandacht te brengen.

6 Actualiseren van NGE-beleidsregels en kaarten

Deze beleidsregels en de bijbehorende kaarten worden periodiek geactualiseerd. De actualisatie omvat:

- het verzamelen van de meldingen van spontaan aangetroffen NGE bij de EODD;
- het verzamelen van processen verbaal van oplevering, ook van projecten die niet in opdracht van de gemeente zijn uitgevoerd;
- het inventariseren van de ruimtelijke ontwikkelingen en nieuwbouw;
- het evalueren van de werkprocessen en de gemaakte beleidskeuzes;
- het implementeren van wet- en regelgeving.

Als onderdeel van de actualisatie wordt het beleid geëvalueerd. Indien bijvoorbeeld meerdere NGE worden aangetroffen in gebieden met een verlaagd risico, kan dit reden zijn om de aanpak te herzien. De actualisatie wordt uitgevoerd door de beleidsmedewerker bodem en ondergrond eventueel ondersteund door een OCE-deskundige.

6.1 Termijnen

Deze beleidsregels, de inventarisatiekaart en de beleidskaart worden ten minste éénmaal per 5 jaar geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd. Processen verbaal van oplevering van NGE-onderzoek worden jaarlijks, indien aanwezig, op de beleidskaart verwerkt. Veranderingen in wet- en regelgeving worden binnen de daartoe gestelde termijnen geïmplementeerd.

6.2 Vaststellingsprocedure actualisatie

Indien bij de actualisatie aanpassingen worden gedaan in het beleidskader c.q. beleidskeuzes worden herzien, dienen deze beleidsregels door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Voor de overige aanpassingen is vaststelling door het college van burgemeester en wethouders voldoende. Hierbij kan gedacht worden aan het actualiseren en bijstellen van de inventarisatie- en beleidskaart op basis van nieuwe onderzoeksgegevens. Dit zijn aanpassingen die niet raken aan de kaderstellende bevoegdheid van de raad.

7 Kosten

7.1 Financiële verantwoordelijkheid werkgever vanuit de Arbowet

De kosten voor het opsporen en ruimen van NGE zijn voor degene die (in deze als werkgever) de grondroerende werkzaamheden laat uitvoeren, vanuit de verantwoordelijkheid op grond van de Arbowet- en regelgeving.

7.2 Suppletie-uitkering Gemeentefonds- de Bommenregeling

Gemeenten kunnen via het gemeentefonds in aanmerking komen voor een bijdrage van 68% in de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van NGE (de zogenoemde bommenregeling). De bommenregeling is geen Rijkssubsidie maar een regeling die wordt gefinancierd via een suppletie-regeling binnen het gemeentefonds. Een aanvraag indienen tot suppletie-uitkering via het gemeente-fonds is alleen toegankelijk voor gemeenten dus niet voor derden zoals marktpartijen, waterschap of provincie. Het idee achter de regeling is dat gemeenten die veel kosten hebben op het gebied van het ruimen van ontplofbare oorlogsresten hier beperkt financieel nadeel van ondervinden ten opzichte van andere gemeenten die hier niet mee te maken hebben. Alle uitkeringen in het kader van de bommenregeling worden door alle gemeenten gezamenlijk gedragen. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage volstaat de toezending aan het ministerie van BZK van een gemeenteraadsbesluit waarin de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van explosieven zijn opgenomen. In het raadsbesluit moet expliciet worden verklaard dat de kosten alleen de kosten, exclusief btw, van gemeenten en/of particuliere vondsten betreffen. Er hoeft geen verdere onderbouwing te worden overlegd.

8 Eisen aan NGE-onderzoek, detectie en ruiming

In paragraaf 4.3 van het 'Vooronderzoek na-conflictperiode en risicoanalyse NGE gemeente Heerlen (bijlage 3) zijn de situaties aangegeven waarin aanvullend NGE-onderzoek nodig is. Paragraaf 8.1 beschrijft de eisen aan dit NGE-onderzoek. In de paragrafen 8.2 en 8.3 zijn de maatregelen omtrent detectie en ruiming van NGE opgenomen.

8.1 Projectgebonden risicoanalyse (PRA)

Op locaties waar volgens paragraaf 4.3 aanvullend NGE-onderzoek nodig is, moet een projectgebonden risicoanalyse ofwel PRA worden uitgevoerd. Een PRA is een bureaustudie waarin het verdachte gebied verder wordt afgebakend. In een PRA worden de voorgenomen werkzaamheden in verband gebracht met de risico's van de mogelijk aanwezige NGE, waarna een advies voor de veilige uitvoering wordt gegeven.

De PRA bestaat standaard uit de volgende onderdelen:

1. Vaststellen van het werkgebied;
2. Analyse van het uitgevoerde historisch vooronderzoek;
3. Vaststellen van de locatie specifieke omstandigheden en verticale afbakening;
4. Identificatie van de civieltechnische werkzaamheden en de factoren van invloed op NGE;
5. Analyse van de gevaar- en identificatie van uitwerkingsfactoren;
6. Beoordeling van de risico's en aanbevelingen ter mitigatie van ontoelaatbare risico's.

Omdat al een gebiedsdekkend historisch vooronderzoek is uitgevoerd en deze beleidsregels zijn opgesteld, is bekend welke typen NGE mogelijk aanwezig zijn en in welke bodemlaag deze worden verwacht. De initiatiefnemer kan deze gegevens eenvoudig afleiden uit de NGE-verwachtingenkaart. Dit geeft invulling aan de werkstappen 1 t/m 3. Vervolgens dient te worden beoordeeld welke risico's zijn verbonden aan de uitvoering van de voorgenomen werkzaamheden.

Hiertoe wordt geïnventariseerd welke civieltechnische werkzaamheden binnen het verdachte gebied worden uitgevoerd (stap 4). De geïnventariseerde handelingen en het effect dat deze op achtergebleven NGE kunnen hebben worden beschreven. Relevante handelingen zijn (niet uitputtend):

- Aanbrengen van heipalen/ damwanden;
- Ontgraven van (water-)bodem of het aanbrengen van infiltratievoorzieningen;
- Ophogen;
- Monsternamen in het kader van milieuhygiënisch, infiltratie, grondmechanisch of archeologisch bodemonderzoek;
- Grondwateronttrekking;
- Sloopwerkzaamheden inclusief het verwijderen van heipalen/ damwanden.

De invloedsfactoren worden per handeling geïnventariseerd en geëvalueerd. Onder andere de volgende invloedsfactoren worden onderscheiden:

- Beweging;
- Trillingen/versnellingen in de (water-)bodem;
- Toucheren van een NGE;
- Blootstellen aan de buitenlucht.

Voor stap 5 worden de gevaarfactoren van de verwachte NGE (en gebruikte ontstekingsmiddelen) geïnventariseerd en beschreven. Denk aan: voorgespannen slagpinveer, gevoeligheid van explosieve stoffen of pyrotechnische of brandladingen. Tevens worden de eventuele bijzondere risico's van NGE beschouwd, zoals bijvoorbeeld gevormde lading, witte fosfor en toxiciteit.

Deze beoordeling kan in stap 6 leiden tot de volgende conclusies:

- Er is geen sprake van een verhoogd risico in relatie tot de uit te voeren werkzaamheden. Deze conclusie kan worden getrokken indien de werkzaamheden buiten de verdachte bodemlagen plaatsvinden of de werkzaamheden geen effect hebben op de mogelijk aanwezige NGE. In dat geval hoeft er geen projectplan te worden opgesteld en geen detectieonderzoek te worden uitgevoerd.
- Er is sprake van een verhoogd risico. In dit geval moeten extra maatregelen worden getroffen om de veiligheid te waarborgen. Bij extra maatregelen gaat het erom dat eventueel aanwezige NGE voor de start van de uitvoering van de werkzaamheden worden opgespoord en verwijderd of de grondroerende werkzaamheden worden begeleid door een gecertificeerd opsporingsbedrijf. Dit bedrijf zal hiertoe eerst een projectplan opstellen (zie paragraaf 8.2).

8.2 Opstellen projectplan

Voordat met de opsporing wordt begonnen, laat de initiatiefnemer door het gecertificeerde opsporingsbedrijf, dat de daadwerkelijke opsporing uitvoert een projectplan opstellen. Dit plan beschrijft de onderlinge relatie tussen de betrokken partijen, de planmatige voortgang, afspraken, toezicht, documentatie en procedures om de werkzaamheden op een adequate en veilige wijze uit te kunnen voeren.

Daar waar het gaat om explosieven die tot veel slachtoffers kunnen leiden dient het projectplan aantoonbaar te worden goedgekeurd op de relevante aspecten door de ambtenaar openbare veiligheid (AOV) van de gemeente Heerlen. Indien de uitvoering van het project ook van invloed kan zijn op de openbare orde en publieke veiligheid in een buurgemeente, wordt door de initiatiefnemer ook aan deze gemeente om goedkeuring van het projectplan gevraagd.

Goedkeuring van het projectplan is niet vereist ingeval het project uitsluitend een detectieonderzoek bestaande uit non-realtime detectie betreft. In dit geval kan worden volstaan met een kennisgeving van de uitvoering van het project aan de gemeente. Deze kennisgeving wordt naar de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid gestuurd.

8.3 Uitvoeren detectieonderzoek

Detecteren omvat het vaststellen van de aanwezigheid van (mogelijke) NGE door het, met behulp van detectieapparatuur, uitvoeren van een meting en de beoordeling van de meetgegevens. Op basis van het zoekdoel, de locatiespecifieke omstandigheden en de toepasbaarheid van de verschillende detectiemethoden dient door een gecertificeerd opsporingsbedrijf per locatie een maatwerk aanpak te worden uitgewerkt voor het NGE-onderzoek.

8.4 Benaderen en ruimen en proces verbaal van oplevering

Als binnen het projectgebied verstoringen zijn gedetecteerd en geïnterpreteerd die duiden op de mogelijke aanwezigheid van een NGE, is het nodig om deze te benaderen om vast te stellen of daadwerkelijk sprake is van NGE en deze, in geval het daadwerkelijk NGE betreft, te ruimen. Het is ook mogelijk om NGE achter te laten indien deze zich onder de werkdiepte bevinden. Dit dient in voorkomende gevallen tussen de initiatiefnemer en de AOV te worden afgestemd. Dit is maatwerk dat vastgelegd dient te worden in het projectplan.

Na het accorderen van het projectplan en het uitvoeren van het project wordt het proces verbaal van oplevering aan de AOV toegestuurd.

Bijlagen:

Bijlage 1 kaart stedelijk gebied

Bijlage 2 rapport Vooronderzoek conflictperiode

Bijlage 3 rapport Vooronderzoek Na-Conflictperiode & Risicoanalyse Niet Gesprongen Explosieven
Gemeente Heerlen

Bijlage 4 procedure "Spontaan aantreffen van NGE

Bijlage 5 beslisschema NGE

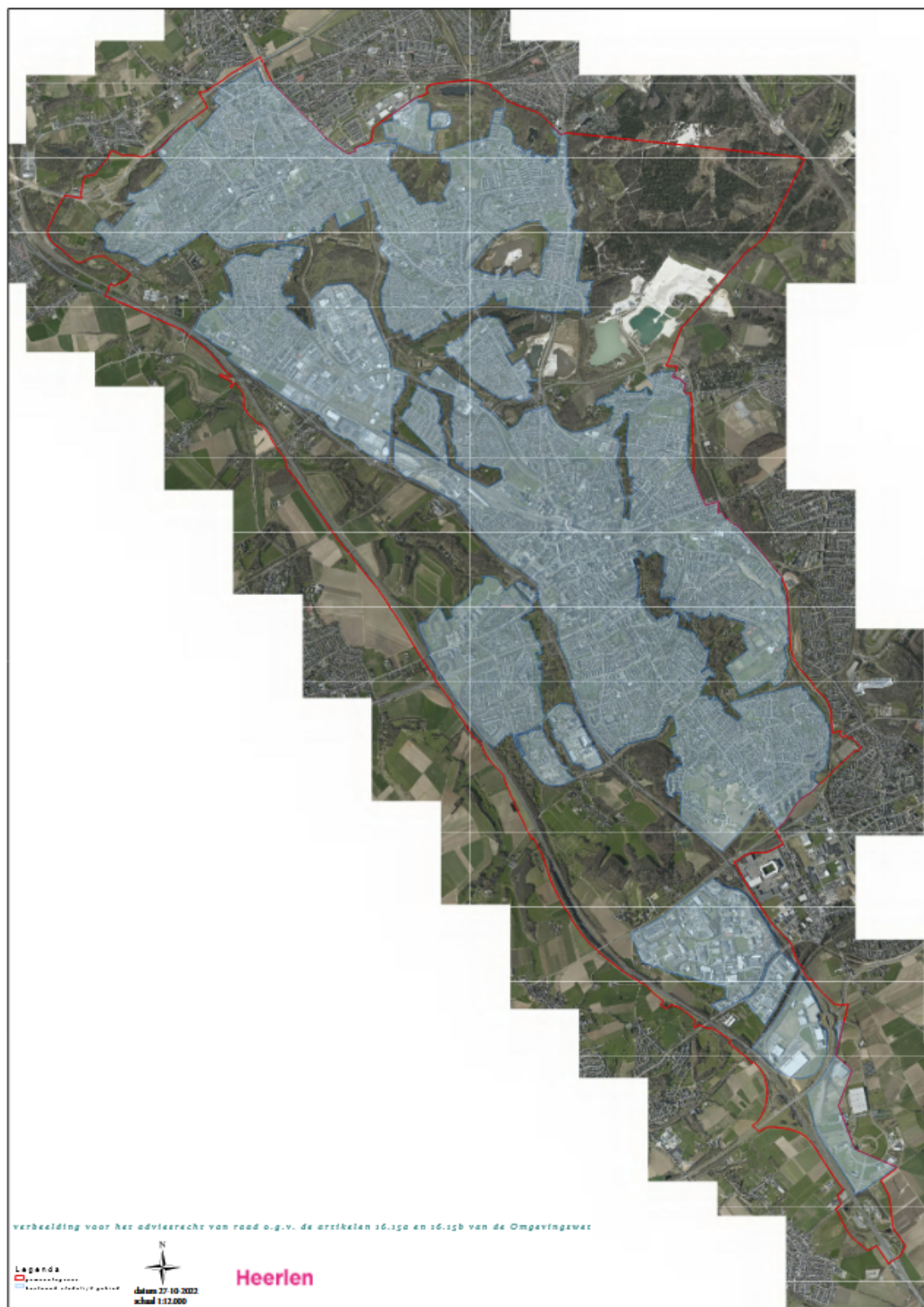
Bijlage 6 NGE beleidskaart

Aldus besloten tijdens de vergadering van het college van burgemeester en wethouders der gemeente Heerlen van 18 november 2025.

*de burgemeester,
drs. R. Wever*

*de secretaris a.i.,
drs. R. van Wuijtswinkel*

Bijlage 1 kaart stedelijk gebied



Bijlage 2 rapport Vooronderzoek conflictperiode

[Deze bijlage kunt u via de wetstechnische informatie als pdf-document downloaden.]

Bijlage 3 rapport Vooronderzoek Na-Conflictperiode & Risicoanalyse Niet Gesprongen Explosieven Gemeente Heerlen

[Deze bijlage kunt u via de wetstechnische informatie als pdf-document downloaden.]

Bijlage 4 procedure “Spontaan aantreffen van NGE

Omdat vastgesteld is dat binnen de projectlocatie diverse plaatsen aanwezig zijn waar de bodem na-oorlogs is geroerd, bestaat een verlaagde kans dat NGE onopgemerkt zijn achtergebleven of teruggestort in deze naoorlogs geroerde grond. Hoewel hiervoor geen concrete aanwijzingen zijn, wordt geadviseerd om personeel dat betrokken is bij de grondroerende werkzaamheden op het project te voorzien van het protocol ‘Spontaan aantreffen van NGE’ ook als zij uitsluitend werken in naoorlogs geroerde bodem.

Indien onverhoopt toch een verdacht voorwerp wordt aangetroffen waarvan vermoed wordt dat het om een munitieartikel gaat, dient dit protocol gevolgd te worden:

- ook bij twijfel: raak het verdachte voorwerp niet meer aan;
- leg het werk ter plaatse van de vindplaats stil;
- neem afstand en houd de omgeving vrij van werknemers en toeschouwers;
- neem contact op met de politie (0900-8844) en meldt de vondst van mogelijke NGE;
- bel bij een noodsituatie 112.

Om op een correcte wijze om te kunnen gaan met het protocol ‘Spontaan aantreffen van NGE’ en om een inschatting te kunnen maken of men met mogelijke NGE te maken heeft, bestaat de mogelijkheid om werknemers de cursus ‘Basiskennis NGE’ te laten volgen. Tevens kan altijd contact worden opgenomen met REASeuro indien aanvullende informatie gewenst is over het protocol.

