

NALEVING ASBESTREGELS

Eindrapport

**Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

Amersfoort, 31 juli 2009

VOORWOORD

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft Bureau Bartels in de periode tussen oktober 2008 en juni 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de asbestregels. Van de uitkomsten van dit onderzoek wordt in deze rapportage verslag gedaan.

Op deze plaats willen we personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. In de eerste plaats bedanken we de sleutelpersonen op het gebied van asbest die we in de eerste inventariserende fase van het onderzoek hebben geraadpleegd. Daarnaast gaat onze dank uit naar de vertegenwoordigers van de gemeenten, gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven, stortplaatsen, certificerende instellingen en provincies die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Tot slot bedanken we de leden van de begeleidingscommissie voor de prettige samenwerking en deskundig advies. Deze begeleidingscommissie bestond uit de heer drs. P. van der Gaag (ministerie van SZW), de heer drs. R. Korenromp (ministerie van VROM), de heer F. Leerkes (Arbeidsinspectie) en de heer drs. A. Vijlbrief (ministerie van SZW).

We hopen dat de inhoud van dit rapport de opdrachtgever voldoende inzicht geeft in de mate waarin er sprake is van niet-naleving van de asbestregels.

Bureau Bartels B.V.
Amersfoort

INHOUD

VOORWOORD

INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING	1
1. INLEIDING	1
1.1 Inleiding	9
1.2 Doelstelling en aanpak van het onderzoek	11
1.3 Leeswijzer	15
2. DE CONTEXT EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Reikwijdte van het onderzoek	17
2.3 Asbestketen voor bouwwerken	19
2.4 Typologie van niet-naleving van de asbestregels	22
3. SLOOPVERGUNNING	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Regelgeving en actoren	27
3.3 Vormen van niet-naleving	29
3.4 Niet-aanvragen van een sloopvergunning	31
3.5 Onterecht sloopvergunningen toekennen	39
4. ASBESTINVENTARISATIE	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Regelgeving en betrokken partijen	43
4.3 Vormen van niet-naleving	45
4.4 Ontbreken asbestinventarisatie	49
4.5 De asbestinventarisatie is niet volledig	56
4.6 (Gebruik) inventarisatie niet conform de regels	62
5. ASBESTVERWIJDERING	67
5.1 Inleiding	67
5.2 Regelgeving en betrokken partijen	67
5.3 Vormen van niet-naleving	69
5.4 Niet-gecertificeerde asbestverwijdering	73
5.5 Niet(-tijds) melding sloopwerkzaamheden	74
5.6 Onjuiste wijze van verwijdering (algemeen)	78
5.7 Niet-naleving specifieke regels voor asbestverwijdering	83

6.	TRANSPORT, OPSLAG EN STORT	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Regelgeving en betrokken partijen	91
6.3	Vormen van niet-naleving	93
6.4	Transport van asbest niet volgens de regels	95
6.5	Asbest niet op de vergunde stortplaatsen gestort	97
6.6	Onjuist of illegaal aanbieden van asbest op stortplaatsen	100
6.7	Onjuist omgaan met asbest op stortplaatsen	106
7.	EINDBEOORDELING	111
7.1	Inleiding	111
7.2	Regelgeving en betrokken partijen	111
7.3	Vormen van niet-naleving	112
7.4	Mate van niet-naleving in de praktijk	113
8	SAMENVATTEND OVERZICHT	117
8.1	Inleiding	117
8.2	Overzicht resultaten per ketenonderdeel	117
	LITERATUUR	127
	BIJLAGE I GERAADPLEEGDE SLEUTELPERSONEN EERSTE FASE	131

MANAGEMENTSAMENVATTING

van het rapport

Naleving van de asbestregels

Inleiding

Asbest is een minerale stof die enkele tientallen jaren een wijd verbreide toepassing heeft gekend in onder meer de burgerlijke en utiliteitsbouw. Een groeiend besef dat asbest een gevaar voor de volksgezondheid oplevert, heeft ertoe geleid dat het gebruik van asbest gefaseerd aan banden is gelegd. Sinds 1 januari 2005 geldt een totaalverbod op het op de markt brengen en gebruiken van asbesthoudende producten. Dit betekent nog niet dat het asbestprobleem uit de wereld is. Er is sprake van een belangrijke ‘erfenis’ uit het verleden: in maar liefst 70% van alle gebouwen in ons land komt namelijk nog asbest voor¹. Jaarlijks sterven honderden mensen als gevolg van het feit dat zij in het verleden onvoldoende beschermd waren tegen asbest².

Om de gezondheids- en milieurisico's binnen de perken te houden, gelden er strenge wettelijke regels rondom asbest. Twee belangrijke besluiten bij het verwijderen van asbest zijn het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (Avb 2005) en het Arbeidsomstandighedenbesluit. In het Avb 2005 zijn regels opgenomen voor de inventarisatie en verwijdering van asbest uit bouwwerken en objecten. Gemeenten zijn verplicht om de voorschriften die betrekking hebben op het slopen van asbest uit bouwwerken op te nemen in hun bouwverordening. In het Arbobesluit zijn asbestbepalingen opgenomen voor opdrachtnemers, werknemers en zelfstandigen, daar waar het gaat om werken met asbest.

In de afgelopen jaren zijn er belangrijke aanwijzingen verkregen dat de naleving

¹ Bron: Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, 2008.

² Bron: Instituut Asbestslachtoffers (IAS), *website* en Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Interventiestrategie Asbest*, 2005.

van de regelgeving rondom asbest in de praktijk te wensen overlaat. Zo hebben verschillende inspectieprojecten uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de actoren zich bij het slopen en verwijderen van asbest en bij het storten van asbest niet aan de regels houdt. Bovendien blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat de handhavingketen niet optimaal functioneert. Mede naar aanleiding van dit onderzoek van de Rekenkamer is aan de Tweede Kamer toegezegd dat er onderzoek wordt verricht naar de mate waarin er sprake is van niet naleving van de asbestregelgeving in de praktijk. De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) hebben gezamenlijk opdracht gegeven om dit onderzoek te laten uitvoeren. Bureau Bartels heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode oktober 2008 tot en met juli 2009.

Doelstelling en aanpak onderzoek

De volgende *centrale doelstelling* lag aan het onderzoek ten grondslag:

In hoeverre is er sprake van niet-naleving van de asbestregelgeving, uitgesplitst naar relevante bepalingen van deze regelgeving en betrokken actoren in de asbestketen.

Om aan deze doelstelling te voldoen is gekozen voor een gefaseerde aanpak van het onderzoek. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat aangesloten is bij de ketenbenadering voor de verwijdering van asbest. De eerste, oriënterende fase was gericht op het in beeld brengen van de asbestketen(s), het benoemen van de partijen die in die keten(s) een rol spelen en het identificeren van de vormen waarin niet-naleving van de asbestregels in de praktijk plaatsvindt. Tevens is gekeken welke informatie over niet-naleving beschikbaar is en welke partijen de (mogelijke) bronhouders van deze informatie zijn. In de eerste fase is de informatie verzameld middels deskresearch en het voeren van gesprekken met 12 sleutelpersonen en bronhouders. De bevindingen zijn vastgelegd in een tussentijdse notitie. Aan de

hand van deze notitie zijn samen met de opdrachtgever keuzes gemaakt over de invulling van de tweede fase.

De tweede fase betrof de gegevensverzameling. Omdat uit de eerste fase is gebleken dat er geen bronnen zijn die landelijk dekkend cijfermateriaal over de naleving van de asbestregels bevatten, heeft de tweede fase zich gericht op het verzamelen van cijfers op een lager schaalniveau, middels het raadplege van verschillende typen ketenpartners. Deze cijfers zijn waar mogelijk geëxtrapoleerd naar landelijke cijfers.

In de eerste plaats zijn 12 gemeenten geraadpleegd die qua naleving van de regels als ‘koplopers’ kunnen worden beschouwd. De aanname was dat deze gemeenten hun inspecties en registratiesystemen meer dan gemiddeld op orde hebben en op basis daarvan referentie- of normgegevens te verkrijgen zijn die we zouden kunnen extrapoleren naar landelijke waarden. In de tweede plaats bleek de Arbeidsinspectie als toezichthouder op de naleving van het Arbobesluit een belangrijke bronhouder. Enkele inspecteurs zijn geraadpleegd en er is gebruik gemaakt van de cijfermatige informatie uit het digitale informatiesysteem I-Net. In de derde plaats zijn 15 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven bevraagd die het relatief beter doen dan gemiddeld op het punt van naleving van de regels. De aanname was dat deze groep naar verhouding eerder (cijfermatige) informatie kan aanreiken over hun waarnemingen ten aanzien van andere ketenonderdelen (zoals de asbestinventarisatie) en over andere bedrijven ‘in hun omgeving’.

Andere partijen die zijn geraadpleegd zijn: twee certificerings- en keuring-instellingen, tien toezichthouder die vanuit de provincies toezicht houden op de stortplaatsen voor asbest en enkele personen binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie.

Context en reikwijdte van het onderzoek

Ten aanzien van de verwijdering van asbest kunnen drie ketens worden onderscheiden, namelijk voor asbestverwijdering uit (1) bouwwerken, (2) objecten en (3) asbestwegen. In samenspraak met de opdrachtgever is besloten de focus van dit onderzoek te leggen op de keten voor bouwwerken. De asbestketen voor bouwwerken bestaat feitelijk uit twee losse ketens. Enerzijds de keten voor sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering en anderzijds de keten voor niet-vergunningsplichtige asbestverwijdering. De keten van sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering staat centraal in het onderzoek. Bij deze keten is sprake van een groot aantal regels waaraan voldaan moet worden in elk van de ketenonderdelen. Daarbij spelen veel partijen een rol, namelijk zowel de verschillende typen 'adressanten' die deze regels moeten naleven (opdrachtgevers/eigenaren van bouwwerken, asbestinventarisatiebedrijven, laboratoria, asbestverwijderings-bedrijven, transporteurs, stortplaatsen) als de diverse organisaties die een rol hebben in het toezicht op de naleving van de regels (gemeenten, provincies, AI, de CKI's, VROM-inspectie en de IVW).

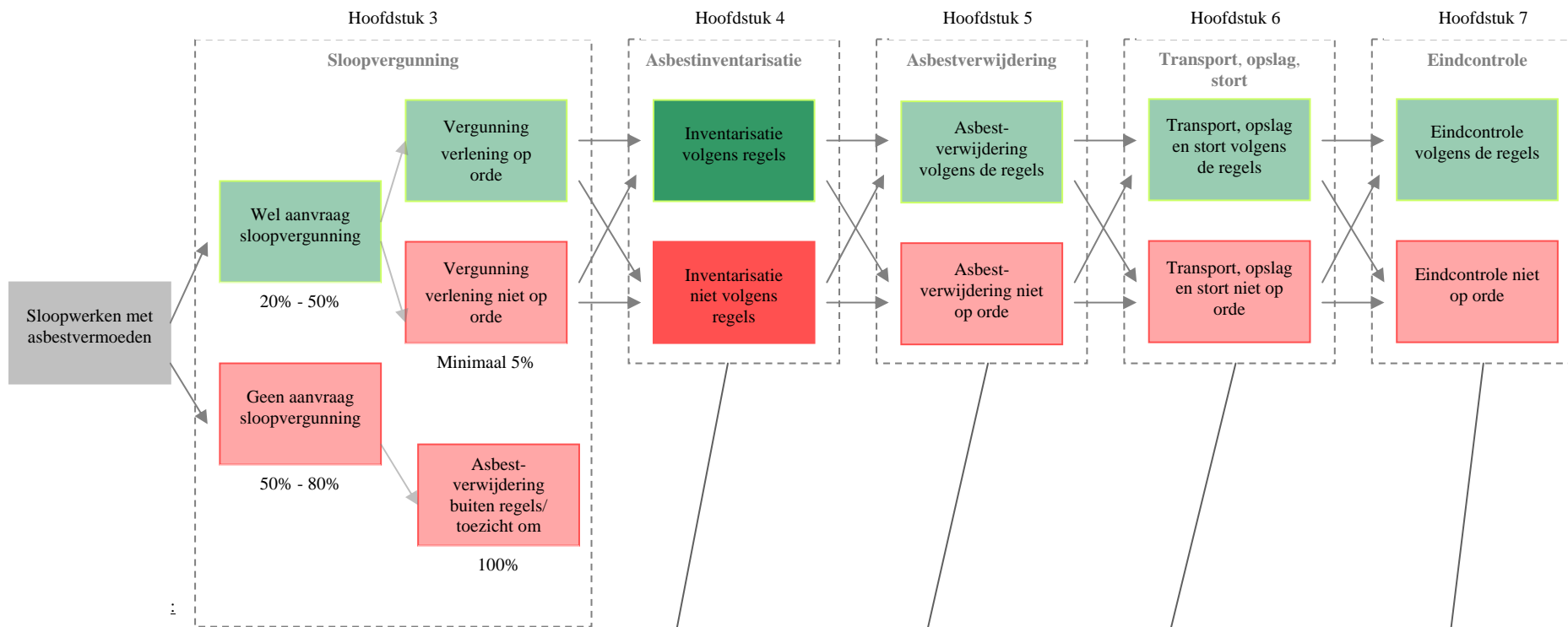
Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de niet-naleving van zowel de wettelijke regels met betrekking tot asbest als de voorschriften uit de certificeringsschema's (SC530 en SC540). Op veel punten is er sprake van niet-naleving. De verklaringen voor de niet-naleving zijn ondermeer de complexiteit en veelheid van regels, de onbekendheid met de regels, economische motieven, de afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken partijen en de versnippering en de geringe impact van het toezicht.

Uitkomsten van het onderzoek

In het figuur op pagina 6 is de keten voor sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering schematisch weergegeven. Daarin zijn de verschillende ketenonderdelen en de verschillende typen van niet-naleving benoemd. Deze typen zijn verschillend geoperationaliseerd. Soms was sprake van één indicator (bijvoorbeeld

wel of niet een vergunning aanvragen), in andere gevallen werden verschillende aspecten van niet-naleving onder de loep genomen (bij bijvoorbeeld de feitelijke verwijdering kunnen verschillende overtredingen van regels worden onderscheiden). In het schema zijn tevens de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Voor elk type niet-naleving is weergegeven welke mate van niet-naleving is geconstateerd. De cijfers hebben betrekking op de situatie in het jaar 2008. Gezien de aanpak van het onderzoek moeten de cijfers met enige voorzichtigheid worden bekeken. De gepresenteerde gegevens hebben veelal betrekking op het aantal sloopsituaties waarbij asbest wordt verwijderd en waarbij regels of voorschriften niet zijn nageleefd. De cijfers zeggen meestal niets over de omvang van het asbestvolume dat in het geding is.

Schema 1 **Overzicht mate van niet-naleving – per hoofdtypen – van asbestregels in keten van sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering**



Legenda:



Inventarisatie niet volgens regels

- Inventarisatie bij 30% - 60% van sloopwerken niet volledig
- Bij < 1% van vergunde sloopwerken inventarisatie gedaan door niet-gecertificeerd inventarisatiebedrijf
- Bij 7% - 30% van alle vergunde sloopwerken is het inventarisatierapport niet volgens richtlijnen van SC540 opgesteld
- In 5% - 10% van alle inventarisatierapporten ontbreekt risicoklasse
- Circa 25% van alle inventarisatierapporten bevat verkeerde risicoklasse

Asbestverwijdering niet op orde

- Minimaal 1% van vergunde sloopwerken door niet-gecertificeerd verwijderingsbedrijf
- Bij 50% - 60% van vergunde sloopwerken: start werkzaamheden niet gemeld bij gemeente
- In minimaal 8% van vergunde sloopwerken is de melding bij de gemeente niet tijdig gedaan
- In minimaal 11% van de bij AI gemelde asbestslopen is de melding niet tijdig gedaan
- In 50% - 70% van vergunde sloopwerken verloopt de asbestverwijdering niet (geheel) volgens de regels
- Geen werkplan aanwezig: minimaal 6% van de asbestverwijderingen
- Onvolledig werkplan: minimaal 12% van de asbestverwijderingen
- Niet werken volgens werkplan: minimaal 7% van de asbestverwijderingen
- Tekortkomingen in documentatie: 4% - 9% van vergunde sloopwerken
- Regels rondom personeel niet nageleefd: minimaal 2% - 6% van de asbestverwijderingen
- Asbest komt vrij: minimaal 8% van de asbestverwijderingen
- Sloop voordat asbest is verwijderd: minimaal 7% van de asbestverwijderingen
- Onvoldoende markering asbestslooplocatie: minimaal 1% van de asbestverwijderingen

Transport, opslag en stort niet op orde

- Bij 18% van gecontroleerde asbesttransporten onvolledig ingevulde begeleidende documenten
- Bij 4% van gecontroleerde asbesttransporten ontbreken van begeleidende documenten
- 2% van gecontroleerde asbesttransporten door transporteur zonder VIHB-erkenning
- Minimaal 1.700 - 4.000 keer per jaar stort van asbest buiten vergunde stortplaatsen
- 3% van door niet-particulieren gestort asbest onjuist aangeboden op stortplaats (niet goed verpakt)
- 8% van door particulieren gestort asbest onjuist aangeboden op stortplaats (niet goed verpakt)
- 73% van de stortplaatsen werkt niet (geheel) volgens de regels.

Eindcontrole niet op orde

- In 6% van de asbestverwijderingen is geen eindcontrole uitgevoerd
- Bij minimaal 2% van de asbestverwijderingen geen eindcontrole voor start van andere werkzaamheden
- Bij minimaal 4% van de vergunde asbestverwijderingen wordt slooplocatie niet asbestvrij

1. INLEIDING

1.1 Inleiding

Asbest is een minerale stof die enkele tientallen jaren een wijd verbreide toepassing heeft gekend in onder meer de burgerlijke en utiliteitsbouw. In het laatste kwart van de vorige eeuw werd echter steeds meer bekend over de nadelen van asbest. Het groeiende besef dat asbest een gevaar voor de volksgezondheid oplevert, heeft ertoe geleid dat het *gebruik van asbest* gefaseerd *aan banden* is gelegd. Blauw asbest en spuitasbest werden al in 1978 bij wet verboden. Sinds 1993 werd ook het gebruik van alle andere asbesthoudende producten verboden. Een uitzondering daarop was nog wel mogelijk wanneer er geen asbestvrije alternatieven beschikbaar waren. Sinds 1 januari 2005 geldt echter een totaalverbod voor het op de markt brengen en gebruiken van asbesthoudende producten.

Het bovenstaande betekent nog niet dat het asbestprobleem uit de wereld is. Er is sprake van een belangrijke *erfenis* uit het verleden: in maar liefst 70% van alle gebouwen in ons land komt namelijk nog asbest voor³. Daarnaast is asbest als afvalproduct in het verleden op grote schaal toegepast in wegen en erven rondom voormalige asbestfabrieken in Goor en Harderwijk, de zogeheten ‘asbestwegen’. Jaarlijks sterven honderden mensen als gevolg van het feit dat zij in het verleden onvoldoende beschermd waren tegen asbest⁴.

Om de gezondheids- en milieurisico's binnen de perken te houden, gelden er *strengere wettelijke regels rondom asbest*. Voor het verwijderen van asbest uit bouwwerken en objecten is per 1 maart 2006 het nieuwe *Asbestverwijderingsbesluit 2005* (Avb 2005) van kracht geworden. In het Avb 2005 zijn regels

³ Bron: Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, 2008.

⁴ Bron: Instituut Asbestslachtoffers (IAS), *website* en Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Interventiestrategie Asbest*, 2005.

opgenomen voor de inventarisatie en verwijdering van asbest. Deze werken rechtstreeks en gelden voor bouwwerken en objecten. Specifiek voor het verwijderen van asbest uit bouwwerken zijn in artikel 10 van het Avb 2005 voorschriften opgenomen. Gemeenten zijn verplicht om deze voorschriften op te nemen in hun bouwverordening. De voorschriften stellen ondermeer dat voor het verwijderen van asbest uit een bouwwerk in de meeste gevallen een sloopvergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd en dat een asbestinventarisatie moet worden uitgevoerd. Particulieren kunnen in sommige gevallen volstaan met het doen van een sloopmelding bij de gemeente. Voor het verwijderen van asbest uit objecten geldt geen plicht voor het aanvragen van een sloopvergunning of het doen van een sloopmelding. Wel is hierbij de inventarisatieplicht van toepassing. In het *Arbobesluit* zijn asbestbepalingen opgenomen voor opdrachtnemers, werknemers en zelfstandigen, daar waar het gaat om werken met asbest. Verder moeten sinds 1 januari 2000 eigenaren van asbestwegen maatregelen hebben getroffen om te voorkomen dat gebruikers van deze wegen worden blootgesteld aan asbest.

In de afgelopen jaren zijn er belangrijke aanwijzingen verkregen dat de *naleving van de regelgeving rondom asbest* in de praktijk te wensen overlaat. Zo hebben verschillende inspectieprojecten uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de actoren zich bij het slopen en verwijderen van asbest en bij het storten van asbest niet aan de regels houdt. Bovendien blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat de handhavingsketen niet optimaal functioneert. Mede naar aanleiding van dit onderzoek van de Rekenkamer is aan de Tweede Kamer toegezegd dat er onderzoek wordt verricht naar de mate waarin er sprake is van niet-naleving van de asbestregelgeving in de praktijk. De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) hebben gezamenlijk opdracht gegeven om dit onderzoek te laten uitvoeren. Bureau Bartels heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode oktober 2008 tot en met juli 2009. In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitkomsten

van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling en aanpak van het onderzoek

De *centrale doelstelling* die ten grondslag lag aan de opdracht was als volgt geformuleerd:

In hoeverre is er sprake van niet-naleving van de asbestregelgeving, uitgesplitst naar relevante bepalingen van deze regelgeving en betrokken actoren in de asbestketen.

Om aan deze doelstelling te voldoen is gekozen voor een gefaseerde aanpak van het onderzoek. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat aangesloten is bij de ketenbenadering voor de verwijdering van asbest. In het onderstaande lichten we de verschillende fasen en de onderzoeksactiviteiten binnen deze fasen kort toe.

Fase 1

De *eerste, oriënterende fase* was gericht op het in beeld brengen van de asbestketen(s), het benoemen van de partijen die in die keten(s) een rol spelen en het identificeren van de vormen waarin niet-naleving van de asbestregels in de praktijk plaatsvindt. Tevens is deze fase gebruikt om te kijken welke informatie over niet-naleving beschikbaar is en welke partijen de (mogelijke) bronhouders van deze informatie zouden kunnen zijn.

We zijn in de eerste fase gestart met het verrichten van *deskresearch*. Diverse schriftelijke en digitale bronnen zijn daarbij bestudeerd. Een overzicht hiervan is in de literatuurlijst opgenomen. In de tweede plaats zijn *gesprekken* gevoerd met sleutelpersonen en zogenaamde bronhouders. Bij deze personen ging het om personen die op een meer overall niveau betrokken zijn bij (het toezicht op de naleving van) de asbestregelgeving. Een deel van deze sleutelpersonen was binnen

hun organisatie ook betrokken bij – of konden inzicht geven in – de bronnen die mogelijk relevant zouden kunnen zijn voor de vervolgfase van het onderzoek. In bijlage I is een overzicht gegeven van de personen die wij in deze fase geconsulteerd hebben.

Op basis van deze eerste activiteiten is een eerste *tussentijdse notitie* vervaardigd. Hierin is weergegeven wat al bekend was over de niet-naleving van de asbestregels en de ketenonderdelen waarin zich (volgens de gesprekspartners) de grootste problemen voordoen en welke informatie al dan niet verkregen zou kunnen worden uit bestaande databronnen (zoals die van de verschillende inspecties). Aan de hand van deze notitie zijn in nauwe samenspraak met de opdrachtgever keuzes gemaakt over de invulling van de tweede fase (zie hierna).

Fase 2

De *tweede fase* van het onderzoek betrof de gegevensverzameling bij de verschillende typen ketenpartners en bronhouders.

Allereerst is een aantal *gemeenten* in het onderzoek betrokken. We hebben een aantal gemeenten geselecteerd en geraadpleegd die qua naleving van de asbestregelgeving als koplopers kunnen worden beschouwd. De aanname was namelijk dat dit type gemeenten hun inspecties en registratiesystemen meer dan gemiddeld op orde hebben en op basis daarvan referentie- of normgegevens te verkrijgen zijn die we zouden kunnen extrapoleren naar landelijke waarden. Via de bronnen en gesprekken uit de eerste fase hebben we dit type gemeenten trachten op te sporen. In totaal is een groep van 12 gemeenten benaderd. Op twee na hebben zij allen hun medewerking verleend in de vorm van verdiepende gesprekken.

Uit de oriënterende fase bleek dat ook de *Arbeidsinspectie (AI)* een interessant spoor voor verdere verdieping was. Via de centrale contactpersoon bij de AI hebben we enkele ervaren inspecteurs aangereikt gekregen. Met hen zijn

gesprekken gevoerd. Uit die gesprekken bleek dat een belangrijk deel van de gevraagde informatie ook betrokken zou kunnen worden uit I-Net, het informatiesysteem van de AI. I-Net was in de eerste fase ook al in beeld gekomen als relevante bron. Na een gesprek met de beheerder van dit systeem hebben we onze informatievraag nader geconcretiseerd en heeft de AI getracht om zoveel mogelijk aan onze wensen tegemoet te komen.

Voor het verkrijgen van informatie voor eventuele overtredingen tijdens het transport van asbest is ook contact gezocht met de *Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW)*. We hebben met verschillende personen binnen de IVW contact gehad om te achterhalen in hoeverre de gevraagde gegevens al beschikbaar zijn dan wel via gesprekken met inspecteurs verkregen kunnen worden. Aangezien asbesttransporten niet als zodanig worden geregistreerd en bovendien in de praktijk ook nauwelijks in hun inspecties aan de orde zijn, had verdere gegevensverzameling via dit spoor geen zin (voor nadere uitleg over controles op asbesttransporten zie paragraaf 6.4).

Een min of meer vergelijkbare aanpak als bij de gemeenten hebben we ook gevolgd bij de *gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven*. Wat deze onderzoeksgroep betreft hebben we gezocht naar bedrijven die het relatief beter dan gemiddeld doen op het punt van de naleving van asbestregels. De aanname was dat deze groep naar verhouding eerder (cijfermatige) informatie kan aanreiken over hun waarnemingen ten aanzien van andere ketenonderdelen (zoals de asbestinventarisatie) en over andere bedrijven in hun omgeving. De aldus verkregen informatie is gespiegeld aan informatie die vanuit andere bronnen is verkregen. De asbestverwijderingsbedrijven zijn onder meer via de geraadpleegde sleutelpersonen in beeld gekomen. Tevens hebben we suggesties vanuit de AI-inspecteurs verkregen. Bij de selectie van deze doelgroep is overigens nog getoetst (door de AI) of deze bedrijven toevallig op dat moment niet met een sanctie te maken hadden of in een strafrechtelijke procedure zaten. Daarnaast is gecheckt binnen het

informatiesysteem van de SCA of de betreffende bedrijven volgens de nieuwste normen zijn gecertificeerd. Dit laatste blijkt voor alle benaderde verwijderaars het geval te zijn. In totaal zijn 16 asbestverwijderaars benaderd, waarvan uiteindelijk 15 hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop er door niet-gecertificeerde bedrijven asbest wordt verwijderd zou het voor het onderzoek interessant zijn om ook dergelijke niet-gecertificeerde bedrijven te betrekken. Het is echter moeilijk om deze groep te identificeren. Het is lastig te bepalen welke partijen zich onterecht met asbestverwijdering bezighouden en wie er dus benaderd zou moeten worden. Bovendien is het zeer de vraag of deze groep eerlijke, betrouwbare antwoorden zal verstrekken en zo inzicht geven in hun onrechtmatige activiteiten. Vandaar dat deze groep buiten het onderzoek is gelaten.

De volgende onderzoeksgroep bestond uit *certificerings- en keuringsinstellingen* (CKI's) die in het kader van het wettelijk verplichte certificeringssysteem audits uitvoeren bij asbestverwijderings- en asbestinventarisatiebedrijven. We hebben ons hierbij gericht op de acht CKI's die zich uitsluitend bezighouden met de procescertificering (asbestinventarisatie SC540 en/of asbestverwijdering SC530). In de gesprekken met vertegenwoordigers van deze onderzoeksgroep hebben we ons voornamelijk gericht op het verkrijgen van gegevens uit de registratie van auditresultaten. Van deze groep hebben uiteindelijk twee CKI's deel genomen aan het onderzoek. De raadpleging van de CKI's vond plaats in de vorm van een persoonlijk gesprek. Bij één CKI is er sprake geweest van een kleine groepsbijeenkomst. Naast twee auditoren van de CKI, waren daarbij vertegenwoordigers van twee gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven en één gecertificeerd inventarisatiebedrijf aanwezig. In deze setting hebben de partijen vanuit hun eigen rol binnen de asbestketen hun ervaringen met de niet-naleving van de asbestregels uitgewisseld.

Om zicht te krijgen op specifiek de naleving van regels rondom de stort van asbest hebben we twee andere onderzoeksgroepen geraadpleegd. Dit betrof in de eerste plaats alle *erkende stortplaatsen* waar asbest gestort mag worden. Het betreft 16 organisaties die in totaal 21 stortplaatsen beheren. In aanvulling daarop hebben we – in de tweede plaats – ook *provincies* geraadpleegd. Vanuit hun toezichthoudende taken in de richting van de stortplaatsen hebben we ook bij deze onderzoeksgroep inzicht trachten te krijgen in de verschillende typen niet-naleving binnen dit deel van de asbestketen. Het aantal waarnemingen onder provincies is uitgekomen op tien.

De beoogde respondenten van elk van de voornoemde onderzoeksgroepen zijn eerst via een aankondigingsbrief vanuit de opdrachtgever geïnformeerd over het onderzoek en het belang van hun medewerking daaraan. Vervolgens zijn zij benaderd om een afspraak in te plannen. Van te voren hebben zij gespreks- onderwerpen en specifieke detailvragen aangereikt gekregen, zodat de gespreks- partners in staat waren om vooraf de gevraagde cijfers/gegevens op te zoeken.

Fase 3

In de *derde fase* zijn de resultaten die in de voorgaande fase via verschillende invalshoeken zijn verkregen, geanalyseerd. De uitkomsten van deze analyses zijn verwerkt in deze rapportage. We hebben eerst een conceptrapport voorgelegd aan de opdrachtgever. Op- en aanmerkingen vanuit de begeleidingscommissie zijn verwerkt in dit definitieve rapport.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is verder als volgt opgebouwd. Om de verdere uitkomsten van het onderzoek in een goed perspectief te plaatsen, geven we in hoofdstuk 2 inzicht in de asbestketen en de typen niet-naleving die in de verschillende onderdelen van de keten kunnen voorkomen. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 (sloopver-

gunning), 4 (asbestinventarisatie), 5 (asbestverwijdering), 6 (transport en stort) en 7 (eindbeoordeling) nader stil gestaan bij elk van de afzonderlijke onderdelen van de asbestketen.

Wat betreft de uitkomsten over de niet-naleving van de asbestregels zullen we in elk van de hoofdstukken een vaste wijze van presentatie hanteren. Deze presentatie begint met een korte weergave van de regelgeving voor het betreffende onderdeel van de keten en de 'adressanten' voor wie deze regels gelden. Daarna zal worden weergegeven welke vormen van niet-naleving er zijn en wat we in de tweede fase hebben weten te achterhalen over de omvang van de niet-naleving.

Daarbij worden ondermeer de meningen en ervaringen van de verschillende betrokken onderzoeksgroepen gepresenteerd. Voor de gemeenten, asbestverwijderaars en stortplaatsen gebeurt dit op verschillende plaatsen in het rapport in de vorm van figuren en schema's. Mede met het oog op de gewenste vertrouwelijkheid en anonimiteit zijn deze partijen in de figuren en schema's niet aangeduid met hun eigen naam, maar met een nummer (gemeenten 1 tot en met gemeente 10 et cetera). Een specifieke gemeente heeft bovendien in de afzonderlijke figuren niet altijd hetzelfde nummer. De gemeenten (verwijderaars en stortplaatsen) zijn in elk figuur steeds gerangschikt op basis van het antwoord (de cijfers) dat zij hebben gegeven. De gemeente met het laagst genoemde percentage staat in het figuur dan genoemd als gemeente 1, de gemeente met het hoogst genoemde percentage als gemeente 10. De plaats van gemeente op de 'ranglijst' kan daardoor per figuur/schema verschillen.

2. DE CONTEXT EN REIKWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding

Bij de verwijdering van asbest kunnen meerdere ketens worden onderscheiden. In dit hoofdstuk zal zicht worden gegeven op welke asbestketen het onderzoek zich gericht heeft, hoe deze keten er in grote lijnen uitziet en welke typen van niet-naleving binnen de verschillende ketenonderdelen onderscheiden kunnen worden. In de volgende hoofdstukken zal hierop vervolgens voortgeborduurd worden door de mate van niet-naleving nader aan te duiden.

2.2 Reikwijdte van het onderzoek

In essentie kunnen ten aanzien van de verwijdering van asbest een drietal ketens worden onderscheiden, namelijk:

1. **bouwwerken**, dus de asbestverwijdering bij de gehele of gedeeltelijke sloop van bouwwerken⁵;
2. **objecten**, zijnde alle zaken behalve gebouwen (bijvoorbeeld schepen, walsen uit de bouw, liften, vliegtuigen, motoren, verwarmingsketels, gasflessen, et cetera);
3. **asbestwegen**, de asbestverwijdering bij wegen waar asbest in het verleden als wegverharding is gebruikt. Formeel vallen de asbestwegen ook onder de ‘objecten’.

In nauwe samenspraak met de opdrachtgever is besloten om binnen dit onderzoek een zekere focus aan te brengen. Het onderzoek heeft zich uitsluitend gericht op de mate van niet-naleving binnen de **keten van bouwwerken**. Voor deze keuze kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd, die we hierna kort zullen toelichten.

⁵ Een bouwwerk is een constructie van enige omvang die op de plaats van bestemming direct of indirect met de grond verbonden is, steun vindt in of op de grond en die bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Bron: VROM, *Asbest in bedrijven en instellingen. De meest gestelde vragen over asbest*.

In de eerste plaats is op basis van de deskresearch en de gesprekken met sleutelpersonen in de eerste fase naar voren gekomen dat de asbestproblematiek in de keten van bouwwerken het grootst is. In bouwwerken is immers het grootste deel van het in Nederland aanwezige asbest verwerkt. Bovendien zijn duidelijke indicaties verkregen dat de problematiek van de niet-naleving van de regels zich met name bij de asbestverwijdering bij bouwwerken manifesteert.

In de tweede plaats geldt ten aanzien van objecten dat er in bestaande bronnen en databestanden nauwelijks aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor verdere verdieping en kwantificering⁶. Voor objecten geldt namelijk dat geen sloopvergunning nodig is. Wel moet de ontmanteling van asbesthoudende objecten gemeld worden bij de Arbeidsinspectie. In de praktijk blijkt dit echter niet of nauwelijks te gebeuren. De VROM-Inspectie – die verantwoordelijk is voor het eerstelijns toezicht op de asbestverwijdering bij objecten en die meldingen via de Arbeidsinspectie krijgt – heeft hierdoor ook geen inzicht in waar werkzaamheden worden uitgevoerd aan objecten.

Voor asbestwegen geldt – in de derde plaats – dat de saneringswerkzaamheden hun eigen dynamiek kennen. Het ministerie van VROM beschikt over een register van bij hen bekende asbestwegen. Vanuit dit ministerie zijn in de achterliggende periode al verschillende onderzoeken uitgevoerd om de omvang van de problematiek – het aantal asbestwegen in ons land – in kaart te brengen. Deze onderzoeken gaven zeer verschillende uitkomsten. De meerwaarde van nog een onderzoek naar de omvang van de problematiek werd daarom door de opdrachtgever als ‘beperkt’ aangemerkt.

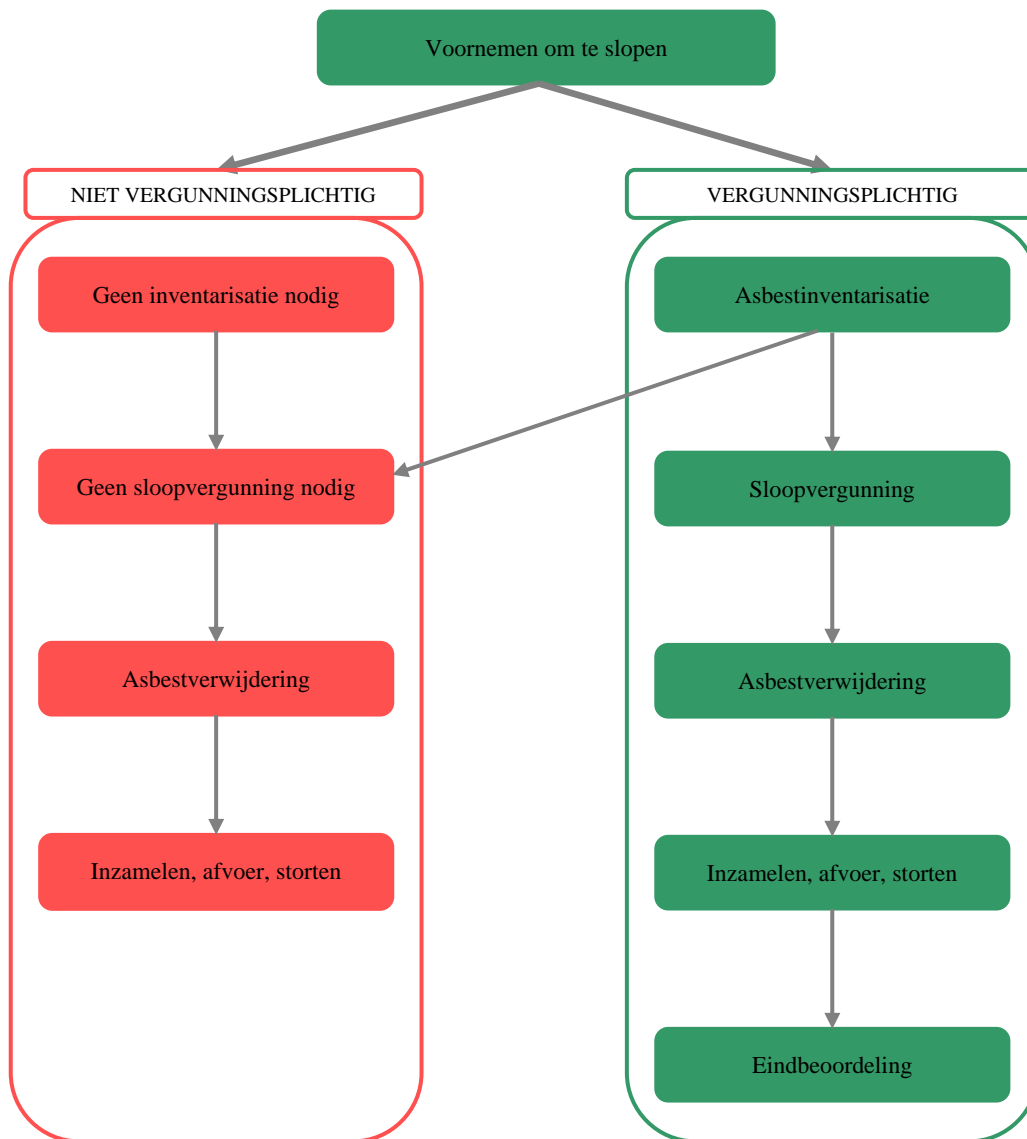
⁶ Enige documenten die betrekking hebben op asbestverwijdering van objecten waarover wij de beschikking hebben gekregen, zijn twee vertrouwelijke VROM-Inspectierapporten over ketenprojecten in de scheepsrevisie (2004) en motorenrevisie (2006).

Tot slot kan er in de vierde plaats nog een onderzoekstechnisch motief worden genoemd. Wat de regelgeving van bouwwerken en het functioneren van deze keten aangaat, kan gesproken worden van een grote complexiteit. Een belangrijke uitdaging voor het onderzoek was dan ook ondanks deze complexiteit toch een handzame aanpak te verkrijgen. Voor het genereren van uitkomsten over de niet-naleving van asbestregels bij bouwwerken moesten al diverse sporen worden bewandeld. Bovendien was voor het betrekken van relevante bronnen en het verkrijgen van medewerking van de beoogde gesprekspartners de nodige overredingskracht en zorgvuldigheid nodig. Ook vanuit deze optiek was een concentratie op de keten van bouwwerken wenselijk.

2.3 Asbestketen voor bouwwerken

In deze paragraaf geven we inzicht in hoe de asbestketen voor bouwwerken is opgebouwd. Uit schema 2.1 blijkt dat er bij de keten van bouwwerken feitelijk sprake is van twee ketens, namelijk enerzijds de keten van de sloopvergunningplichtige asbestverwijdering en anderzijds de keten van de niet-sloopvergunningplichtige asbestverwijdering. In onderstaand schema zijn voor elk van de (deel)ketens de belangrijkste onderdelen weergegeven.

Schema 2.1 De ketens van asbestverwijdering uit bouwwerken



In het navolgende zullen we de onderdelen van beide genoemde ketens kort de revue laten passeren.

Vergunningsplichtige keten

In vrijwel alle gevallen van (volledige of gedeeltelijke) sloop van bouwwerken, waarbij ook sprake is van asbestverwijdering, is een *sloopvergunning* verplicht. De vergunningsplichtige keten voor asbestverwijdering begint met het uitvoeren van een *asbestinventarisatie*. Op basis daarvan wordt de *vergunning aangevraagd* als uit de inventarisatie blijkt dat dit nodig is. Uit een inventarisatie kan namelijk blijken dat de mate waarin asbest voorkomt onder de normwaarden is voor het moeten aanvragen van een vergunning (zie hierna). In dat geval zal de overstap worden gemaakt naar de niet-vergunningsplichtige keten (zie pijl tussen beide keten).

Na het afgeven van de vergunning moeten in de kern nog drie stappen worden doorlopen, namelijk de *verwijdering* zelf, het *transport en de stort* van het verwijderde asbest en de *eindbeoordeling*. In deze eindbeoordeling wordt vastgesteld of alle asbest is verwijderd en de slooplocatie geheel asbestvrij is.

Niet-vergunningsplichtige keten

Slechts in een aantal uitzonderingssituaties is in het geval van asbest het aanvragen van een *sloopvergunning niet noodzakelijk*. Zo mogen particulieren onder bepaalde voorwaarden zelf asbest slopen. Ook voor bedrijfsmatige asbestverwijdering gelden bepaalde uitzonderingen.

Bij de *niet-vergunningsplichtige keten* is dus geen sloopvergunning en op basis daarvan ook geen inventarisatie nodig. De keten beperkt zich hier tot de *asbestverwijdering* en het *inzamelen, afvoeren en storten* van het verwijderde asbest. Een eindbeoordeling is in dit geval – in tegenstelling tot de vergunningsplichtige verwijdering – niet nodig.

In dit rapport zullen we vrijwel uitsluitend stil staan bij de keten van vergunningsplichtige asbestverwijdering. Alleen in het hoofdstuk over de stort van

asbest wordt ook aandacht besteed aan het asbest dat door particulieren (zonder vergunning gesloopt) bij de stortplaats wordt aangeboden.

2.4 Typologie van niet-naleving van de asbestregels

Bij de keten van asbestverwijdering van bouwwerken is sprake van een groot aantal wettelijke regels en voorschriften waaraan voldaan moet worden in elk van de ketenonderdelen. Zoals in het eerste hoofdstuk al aangegeven, zijn deze regels in verschillende wettelijke kaders vastgelegd. Bij deze asbestregels spelen veel partijen een rol. Enerzijds zijn er verschillende typen adressanten die deze regels moeten naleven. Het gaat daarbij onder meer om opdrachtgevers/eigenaren van bouwwerken, asbestinventarisatiebedrijven, laboratoria, asbestverwijderingsbedrijven, transporteurs en stortplaatsen. Daarnaast spelen diverse organisaties een rol in het toezicht op de naleving van de regels. Toezichthoudende instanties die binnen de keten van asbestverwijdering van bouwwerken elk een deel van het toezicht voor hun rekening nemen zijn gemeenten, provincies, AI, de CKI's, VROM-inspectie en de IVW.

Uit de eerste fase van het onderzoek werd al duidelijk dat er op veel punten in de asbestketen sprake is van niet-naleving van de regels. Zonder de intentie te hebben om compleet te zijn, kunnen de verklaringen voor deze overtredingen deels worden gevonden in zaken als de complexiteit en veelheid aan regels, economische motieven (de 'officiële route' brengt hoge kosten in tijd en geld met zich mee), de onderlinge (economische) afhankelijkheidsrelaties tussen sommige partijen in de keten en – zeker bij particulieren – de onbekendheid met de regelgeving.

Het probleem van de niet-naleving wordt verder in hand gewerkt door de wijze waarop het toezicht op naleving van de asbestregels is ingericht en functioneert. Dit toezicht is – zoals hiervoor al opgemerkt – versnipperd over meerdere partijen. De kans om gecontroleerd te worden, werd door gesprekspartners uit de eerste fase

als klein ervaren. Bovendien zou de impact van opgelegde sancties gering zijn: boetes wegen bijvoorbeeld niet op tegen de economische voordelen die genoten worden als asbest niet volgens de regels wordt verwijderd. Daarnaast verdwijnt een deel van de asbestverwijdering al aan het begin van de keten uit het zicht van de toezichthouders. Wanneer geen sloopvergunning wordt aangevraagd (terwijl dit wel had moeten) en hier bovendien niet of nauwelijks toezicht op wordt gehouden, dan gaat aan het begin van de keten al veel fout. Gemeenten hebben in dit opzicht een cruciale taak in de ‘toeleiding’ naar de toezichthouders op de overige onderdelen in de asbestketen⁷.

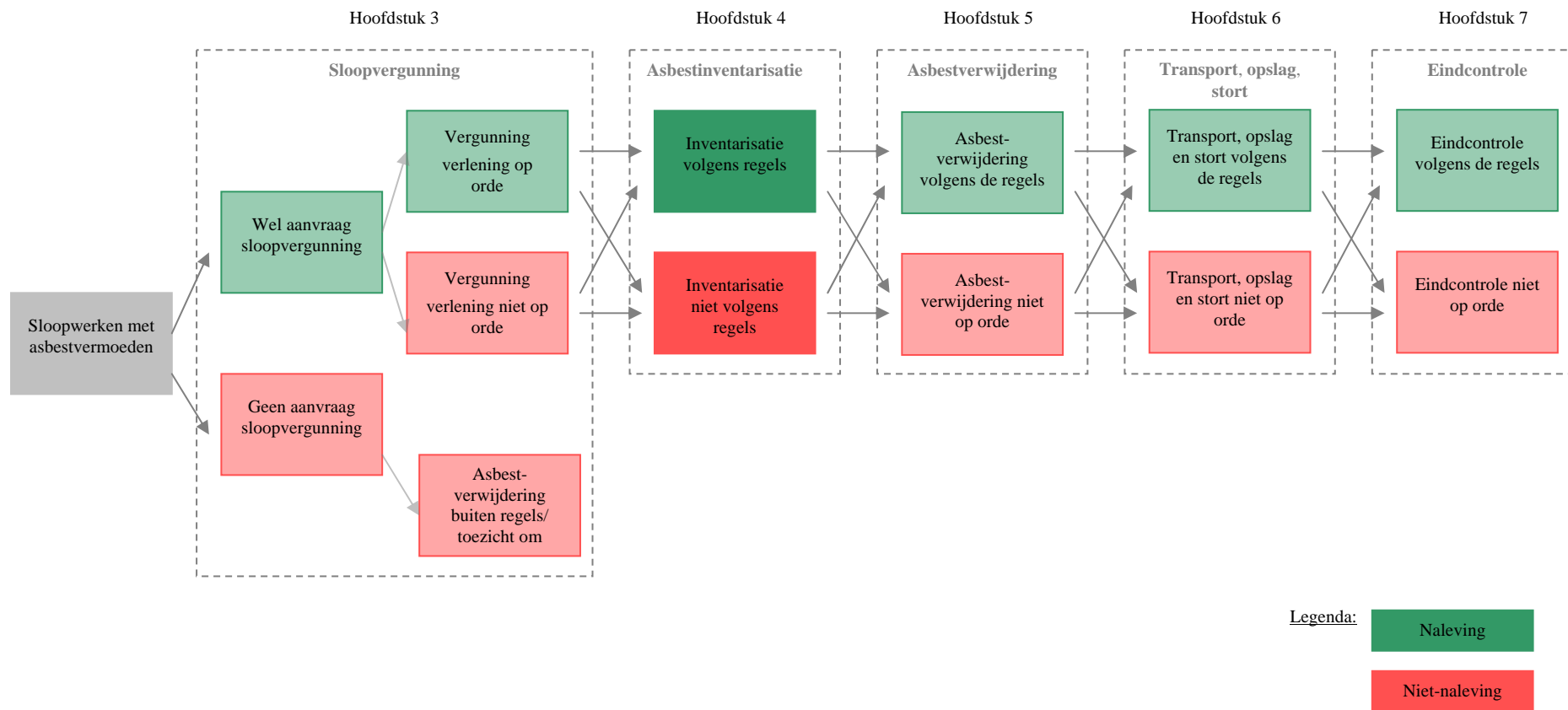
Het onderzoek heeft zich dus geconcentreerd op de niet-naleving van asbestregels bij de verwijdering van asbest uit bouwwerken. In schema 2.2 hebben we gevisualiseerd waarover we meer (cijfermatige) gegevens over de niet-naleving hebben trachten te verkrijgen. Daarbij tekenen we aan dat deze typen verschillend zijn geoperationaliseerd. Soms was sprake van één indicator (bijvoorbeeld wel of niet een vergunning aanvragen), in andere gevallen werden verschillende aspecten van niet-naleving onder de loep genomen (bij bijvoorbeeld de feitelijke verwijdering kunnen verschillende overtredingen van regels worden onderscheiden).

Bij schema 2.2 merken we nog wel het volgende op. Hoewel het (laten) uitvoeren van een asbestinventarisatie feitelijk de eerste schakel vormt binnen de asbestketen voor bouwwerken, is deze schakel bij de verdere gegevensverzameling niet als startpunt genomen. We hebben er voor gekozen om het aanvragen van de sloopvergunning (waarbij dan een asbestinventarisatierapport moet worden overhandigd) als startpunt te kiezen. Het is namelijk vooral het voornemen/besluit

⁷ In dit onderzoek richten we ons uitsluitend op de mate waarin bepaalde asbestregels overtreden worden en niet op het probleem van het gebrekkige toezicht. Over het functioneren van diverse toezichthouders zijn al verschillende onderzoeken verricht, onder meer vanuit de VROM-Inspectie en het IWI. Bovendien zijn op dit punt al verschillende initiatieven genomen en vervolgstappen gezet om tot verbeteringen te komen.

om al of niet een sloopvergunning aan te vragen dat bepaalt of bij asbestverwijdering het officiële traject (zie schema 2.1) zoveel mogelijk wordt gevolgd of dat de verwijdering buiten de asbestregels om wordt uitgevoerd. In het laatste geval is er sprake van illegale asbestverwijdering.

Schema 2.2 Onderscheiden hoofdtypen van (niet-)naleving van asbestregels bij sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering



In het begin van elk volgend hoofdstuk zal dit schema worden gebruikt om aan te geven welke vormen van niet-naleving in dat hoofdstuk behandeld zullen worden. De betreffende vormen van niet naleving zijn dan donkergroen gearceerd.

3. SLOOPVERGUNNING



3.1 Inleiding

Zoals hiervoor al is aangegeven spitsen we ons in dit onderzoek toe op de keten voor vergunningsplichtige asbestverwijdering uit bouwwerken (rechterkolom uit schema 2.1). Daar waar asbest vrijkomt bij de sloop van een bouwwerk, is in vrijwel alle gevallen een sloopvergunning nodig. Pas na verstrekking van de sloopvergunning door de gemeente kan met de feitelijke asbestverwijdering worden begonnen. Bij de aanvraag van een sloopvergunning moet een asbestinventarisatie worden overlegd. Op specifiek deze inventarisatie komen we in het volgende hoofdstuk terug. In dit hoofdstuk staat de mate van naleving van de regels rondom de sloopvergunning centraal.

3.2 Regelgeving en actoren

Bedrijven en particulieren die een (deel van een) bouwwerk willen slopen en waarbij 10 m³ of meer sloopafval vrijkomt, hebben een reguliere sloopvergunning nodig. Deze ondergrens geldt niet als er asbest in het bouwwerk zit. Vanuit het Avb 2005 geldt dat in geval van asbest bij sloop altijd een sloopvergunning nodig is. De sloopvergunning moet worden aangevraagd bij de gemeente. Voor alle bouwwerken die dateren van voor 1994⁸ bestaat er een vermoeden van asbest, tenzij er documenten/bewijzen overlegd kunnen worden waarin staat dat het bouwwerk asbestvrij is.

Om te bepalen of er daadwerkelijk asbest in een bouwwerk aanwezig is moet een asbestinventarisatie worden uitgevoerd (zie volgend hoofdstuk). Blijkt uit deze inventarisatie dat geen asbest is aangetroffen dan is er op basis van het Avb geen

⁸ Vanaf dat jaar geldt er een totaalverbod op het gebruik van asbest.

sloopvergunning nodig en hoeven de volgende schakels van de keten niet meer te worden doorlopen. Dit geldt ook voor de enkele uitzonderingsgevallen (zie paragraaf 2.2). Een laatste uitzondering betreft het geval wanneer er wel asbest aanwezig is, maar wanneer er handelingen met het asbest worden verricht die niet worden gezien als sloop (bijvoorbeeld coaten of het verwijderen van een losse asbesthoudende bloembak).

In de gemeentelijke bouwverordening dient de werkwijze voor bouwen en slopen te worden vastgelegd. De bouwverordening vormt tevens de basis voor een adequate taakvervulling (vergunningverlening, handhaving en toezicht) op het gebied van asbest. In de bouwverordening moet artikel 10 van het Avb 2005 zijn opgenomen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de gemeentelijke asbesttaak in de VNG-Modelbouwverordening kant en klaar uitgewerkt. Zolang gemeenten het genoemde artikel niet hebben doorvertaald naar hun eigen bouwverordening, gelden de regels uit het Avb rechtstreeks. Het te hanteren formulier voor de aanvraag van een sloopvergunning moet door de gemeente afgestemd zijn op de actuele asbestregelgeving. Hiertoe dient het formulier een aantal essentiële vragen te bevatten (bijvoorbeeld over het asbestinventarisatierapport).

De gemeente beoordeelt de ingediende aanvraag en toetst daarbij of er een asbestinventarisatierapport is bijgevoegd, of dit rapport is opgesteld door een gecertificeerd inventarisatiebedrijf en of de inventarisatie volledig en representatief is. Alleen als dit in orde is mag een sloopvergunning worden verleend. Pas als de sloopvergunning is verstrekt kan met de feitelijke asbestverwijdering worden begonnen. Vanuit de modelbouwverordening (of anders het Avb 2005) worden voorschriften gesteld waaraan de vergunninghouder zich moet houden voorafgaand aan de verwijdering en tijdens de asbestverwijdering zelf (inschakelen gecertificeerd bedrijf, afzetten terrein et cetera), de verpakking en opslag van asbest, de afvoer van asbest en de eindbeoordeling. De gemeente dient in de loop van het

traject toezicht te houden op de naleving van deze voorschriften door de vergunninghouder.

In schema 3.1 hebben we de partijen weergegeven die een rol spelen in dit onderdeel van de asbestketen. Bovendien is hun rol kort en bondig beschreven.

Schema 3.1 Rollen van partijen binnen het ketenonderdeel sloopvergunning

Partij	Rol
Opdrachtgever/eigenaar pand	Aanvragen vergunning bij de gemeente
Gemeente	Vertaling landelijke asbestregels naar lokale bouwverordening Toetsing van de vergunningaanvraag en bijbehorende documenten zoals inventarisatierapport Toekennen/weigeren vergunning
VROM-Inspectie	Tweedelijns toezicht op gemeenten (conform het Avb)

3.3 Vormen van niet-naleving

Uit de inventariserende fase kwamen binnen dit ketenonderdeel drie typen van niet-naleving naar voren, die in aanmerking kwamen voor verdere verdieping en kwantificering in de tweede fase. Deze vormen van niet-naleving zijn:

- geen sloopvergunning aanvragen (terwijl dit wel had moeten);
- het indienen van een incomplete en/of incorrecte aanvraag (waarop vervolgens een sloopvergunning wordt afgegeven);
- het onterecht afgeven van een sloopvergunning door de gemeente.

Alvorens de resultaten van de tweede fase toe te lichten, zullen we de bovenstaande punten kort bespreken.

Uit de eerste fase zijn duidelijke indicaties verkregen dat een veel voorkomende vorm van niet-naleving binnen dit ketenonderdeel is dat ***geen sloopvergunning***

wordt *aangevraagd* in gevallen waarin dit wel verplicht is. Dit is een ernstige vorm van niet-naleving omdat hiermee de sloop en asbestverwijdering buiten het legale traject terecht komt. Hierdoor bestaat er in deze gevallen geen inzicht in of het asbest op een goede en verantwoorde wijze wordt verwijderd en afgevoerd. Bovendien is de kans groter dat ook regels in de volgende ketenonderdelen niet (goed) worden nageleefd als geen sloopvergunning is aangevraagd en verkregen.

Gemeenten kunnen ook *vergunningen onterecht toekennen*. Twee varianten zijn hierbij mogelijk. Het kan in de eerste plaats voorkomen dat eigenaren/gebruikers onbewust een verkeerde, incomplete aanvraag doen die niet overeenkomt met de werkelijke situatie. Dit zou kunnen worden veroorzaakt door het ontbreken van een goed aanvraagformulier en duidelijke informatie over de vereisten voor een sloopvergunning. Ook komt het – in de tweede plaats – voor dat bewust een verkeerde, incomplete aanvraag wordt gedaan. Door een gebrekkige controle door de gemeente van het aanvraagformulier en – verderop in de keten – onvoldoende toezicht op de verwijdering, durven eigenaren/opdrachtgevers in dat geval het risico te lopen om een onvolledige vergunningsaanvraag in te dienen.

De kans op verkeerde vergunningaanvragen waarin aan de mogelijke aanwezigheid van asbest geen aandacht is besteed of geen goede opgave van de hoeveelheid asbest is gegeven – en daardoor sprake is van een onterechte toekenning van de sloopvergunning – wordt groter naarmate gemeente hun bouwverordening en het aanvraagformulier niet geactualiseerd hebben volgens het Asbestverwijderingsbesluit 2005. Uit recente publicaties van de VROM-Inspectie blijkt dat er op dit punt nog het nodige te winnen valt⁹.

⁹ Resultaten Uitvoering Gemeentelijke Asbesttaken 2008, VROM-Inspectie 2008.

3.4 Niet-aanvragen van een sloopvergunning

In het rapport 'Ketenbesef op de Werkvloer' van de Rekenkamer (2008) is de schatting opgenomen dat bij 30% tot 50% van de slooppanden sprake is van sloop zonder vergunning. Hoe de Rekenkamer dit berekend of geschat heeft, wordt in het rapport niet vermeld. Wij hebben in ons onderzoek ook op een aantal manieren geprobeerd de omvang van de zogenaamde illegale asbestsloop te bepalen. Met illegale asbestsloop wordt in dit onderzoek de asbestverwijderingen bedoeld die buiten elke vorm van toezicht vallen, waardoor er niet kan worden nagegaan of de asbestregels in de verschillende ketenonderdelen worden nageleefd. Deze illegaliteit ontstaat direct wanneer er geen sloopvergunning wordt aangevraagd, wanneer deze volgens de regels wel verplicht is.

In het onderstaande zullen we de 'opbrengsten' – van verschillende methoden om de omvang van de illegaliteit te bepalen – presenteren.

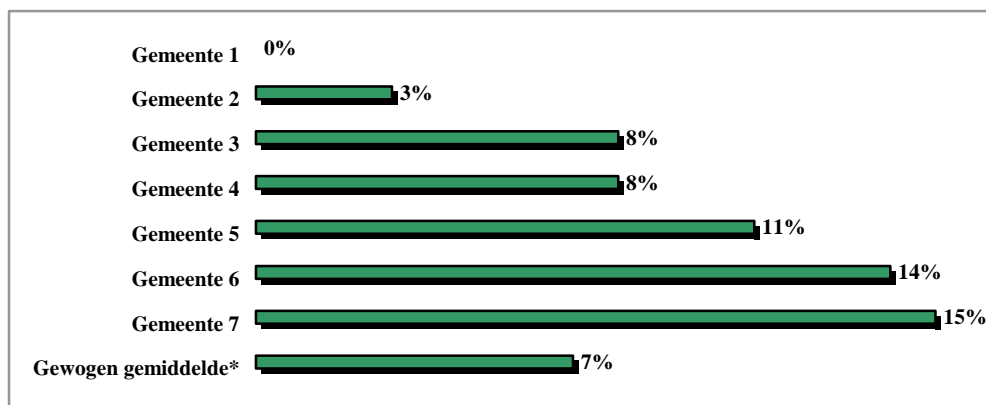
Methode 1

In de eerste plaats zijn we bij de geraadpleegde koplopergemeenten nagegaan in hoeverre zij zicht hebben op het aandeel panden in hun gemeente dat (in 2008) zonder vergunning is gesloopt. Bij de betrokken gemeenten wordt dit niet systematisch bijgehouden. Uit de toelichting van de respondenten blijkt dat de focus van hun werk ligt op het goed afhandelen van de ingediende sloopvergunningen en het houden van toezicht op de goede naleving van de regels uit de sloopvergunning. Actief en systematisch speurwerk op het punt van illegaliteit blijken de gemeenten over het algemeen niet of maar in beperkte mate te doen.

Hoewel de geraadpleegde gemeenten zonder uitzondering het opsporen van illegale sloop als heel lastig ervaren, hebben sommigen van hen toch initiatieven op dit punt ontplooid. Zij doen dit bijvoorbeeld door tijdens inspecties op straat en bij

bouwwerken de ogen goed open te houden en op onderzoek uit te gaan als ze ergens sloopactiviteiten tegenkomen die niet bij hen bekend zijn. De ene gemeente pakt dit bewuster en meer gestructureerd op dan de andere gemeente. Gevraagd naar het aantal illegale sloopsituaties die de betreffende gemeenten op deze manier tegenkomen, konden enkele gemeenten cijfers aanreiken. In figuur 3.1 is weergegeven hoeveel illegale sloopsituaties in die gemeenten zijn opgespoord op het totale aantal sloopwerken (legaal en illegaal). Opgemerkt moet worden dat het hier uitsluitend gaat om sloopsituaties en sloopwerken waarbij asbest in het spel is. Het betreft zowel de sloop van volledige panden waarin asbest is verwerkt, renovaties waarbij asbest wordt verwijderd als situaties waarin uitsluitend asbest wordt verwijderd (dus geen andere sloopactiviteiten). Sloopsituaties en sloopwerken zonder asbest zijn buiten beschouwing gelaten.

Figuur 3.1 Aandeel ‘opgespoorde’ asbestslopen waarvoor geen sloopvergunning was aangevraagd op het totaal aantal asbestslopen, in 2008



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal legale en illegale asbestslopen in de betreffende gemeenten in 2008.

Bij (een selectie van) de koplopergemeenten bedraagt het aantal illegale asbestslopen dat – min of meer per toeval – is opgespoord, gemiddeld genomen *ongeveer 7%*. Deze uitkomst kan als een absoluut minimum worden beschouwd.

Het werkelijke aandeel asbestslopen zonder vergunning zal in de praktijk veel hoger liggen. Dit werd in de gesprekken met de betreffende gemeenten bevestigd. De respondenten verwachten veel meer gevallen op te kunnen sporen wanneer ze hier gericht en systematisch naar zouden gaan zoeken. Een knelpunt dat zij (maar ook respondenten van andere onderzoeksgroepen) naar voren brengen is dat onvoldoende prioriteit wordt gelegd – en dus capaciteit wordt vrijgemaakt – voor de opsporing van illegale asbestsloop. De gemeentelijke capaciteit wordt vooral ingezet op de administratieve afhandeling van de vergunningsaanvragen voor asbestsloop en het toezicht op de naleving van de regels bij verstrekte vergunningen (dus het legale circuit)¹⁰.

We hebben getracht de gegevens van de koploper gemeenten als referentiecijfers te gebruiken en deze te extrapoleren naar landelijke waarden. Zo blijkt uit de gesprekken met de gemeenten dat zij in 2008 in totaal 1.391 sloopvergunningen hebben afgegeven waarbij asbest in het spel was. Gezamenlijk hadden deze gemeenten volgens opgave van het CBS op 1 januari 2008 in totaal 823.872 inwoners. Dit betekent dat zij vorig jaar gemiddeld genomen één sloopvergunning op 592 inwoners hebben afgegeven. Passen we dit verhoudingsgetal toe op de totale Nederlandse bevolking¹¹, dan kan verwacht worden dat het aantal afgegeven sloopvergunningen met asbest in 2008 op 27.725 zou zijn uitgekomen. Wanneer dit getal wordt afgezet tegen het werkelijke aantal afgegeven sloopvergunningen, zou een ruwe indicatie van het percentage illegale sloop (dus zonder sloopvergunning) kunnen worden verkregen. Het is ons echter niet gelukt om het cijfer van het totaal aantal afgegeven sloopvergunningen te verkrijgen, ondanks dat wij daarvoor verschillende partijen hebben geraadpleegd (ministerie VROM, VNG, EIB, OTB

¹⁰ Volgens de geraadpleegde gemeenten doet het capaciteitsprobleem zich niet alleen bij henzelf voor, maar ook bij andere actoren. Zo moeten zij naar eigen zeggen – bij het aantreffen van illegale asbestsloop – heel veel moeite doen om een AI-inspecteur of de politie direct ter plaats te krijgen om direct actief op te kunnen treden.

¹¹ Volgens het CBS telde Nederland in januari 2008 in totaal 16.412.956 inwoners (CBS, 2008).

en TU Delft). Geen van deze organisaties kon ons een cijfer op dit punt aanreiken.

Methode 2

In aanvulling op het voorgaande hebben we ook nog binnen de groep koplopers een nadere analyse gedaan. Tussen de geraadpleegde gemeenten doen zich namelijk grote verschillen voor wat betreft de verhouding tussen het aantal asbestsloopvergunningen en het aantal inwoners binnen elk van de gemeenten. Twee van de geraadpleegde gemeenten vormen het beste voorbeeld. Binnen deze gemeenten kan het zicht op het aantal asbestsloopwerken als meest compleet worden verondersteld¹². Het zijn gemeenten die al jarenlang een actief handhavingsbeleid op het gebied van asbest uitvoeren. Wat hen bovendien van anderen onderscheidt is dat zij zich ook op een pro-actieve wijze richten op het opsporen van illegale asbestsloop. De gegevens van deze gemeenten kunnen – met de nodige voorzichtigheid – dan ook als normgegevens worden gebruikt.

In de ene voorbeeldgemeente waren er in 2008 26 vergunningsplichtige asbestsloopwerken. Delen we dit aantal asbestsloopwerken op het aantal inwoners in de betreffende gemeenten, dan zou er gemiddeld op elke 181 inwoners één sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering zijn. Een precies gelijke verhouding (1 op 181) wordt gevonden in de tweede gemeente. In deze gemeente was in 2008 sprake van in totaal 65 vergunningsplichtige asbestsloopwerken. Door de gemeente waren in dat jaar echter 60 sloopvergunningen afgegeven, in vijf gevallen was dus sprake van illegale asbestverwijdering. Delen we het aantal (legale en illegale) asbestsloopwerken op het aantal inwoners van de betreffende gemeente, dan

¹² Deze gemeente maakt naar eigen zeggen serieus werk van de vergunningverlening en de handhaving. Zo voert zij op elke vergunde slooplocatie minstens één inspectie 'on site' uit. Daarnaast controleert deze gemeente alle verleende sloopvergunningen aan de hand van luchtfoto's (klopt het wat de vergunningaanvrager aangeeft). In aanvulling daarop worden alle meldingen van particulieren en bouwvergunningen gecontroleerd of er geen vergunningsplichtige sloop van asbest plaatsvindt. Ook bij inspecties op bouwplaatsen kijken zij gericht naar mogelijke (asbest)sloop.

komen we dus wederom uit op 1 sloopvergunningplichtige sloop op 181 inwoners. Passen we deze verhouding ook toe op de andere geraadpleegde gemeenten, dan wordt zichtbaar op hoeveel sloopvergunningen met asbest de betreffende gemeenten uit hadden moeten komen als volgens deze norm vergunningen waren aangevraagd (zie schema 3.2).

Schema 3.2 Berekening verhouding sloopvergunningen met asbest versus inwoners, voor de geraadpleegde ‘koplopergemeenten’

Gemeente	Afgegeven sloopvergunningen (2008)	Aantal inwoners*	Verhouding sloopvergunning-inwoners	Verwacht aantal sloopvergunningen bij normwaarde**
Gemeente 1	26	4.705	1 op 181 inwoners	26
Gemeente 2	60	11.789	1 op 196 inwoners	65
Gemeente 3	230	99.454	1 op 432 inwoners	549
Gemeente 4	40	18.320	1 op 458 inwoners	101
Gemeente 5	153	76.732	1 op 502 inwoners	424
Gemeente 6	284	170.960	1 op 602 inwoners	945
Gemeente 7	109	68.696	1 op 630 inwoners	380
Gemeente 8	412	294.737	1 op 715 inwoners	1.628
Gemeente 9	59	53.785	1 op 912 inwoners	297
Gemeente 10	18	24.694	1 op 1.372 inwoners	136
Totaal	1.391	823.875	1 op 592 inwoners	4.552

* Definitieve inwonertallen per 1-1-2008 volgens opgave van het CBS.

** Op elke 181 inwoners één sloopvergunning.

Wanneer het feitelijk aantal sloopvergunningen met asbest wordt afgezet tegen het verwachte aantal asbestverwijderingen kan bepaald worden welk deel van de asbestverwijderingen met sloopvergunning zou plaatsvinden en welk deel zonder sloopvergunning (illegaal). Uit bovenstaand schema blijkt dat bij toepassing van de

normwaarde de geraadpleegde gemeenten in totaal 4.552 sloopvergunningen afgegeven hadden moeten hebben in het peiljaar 2008. In werkelijkheid bedroeg het aantal afgegeven sloopvergunningen echter maar 1.391. Dit betekent dat het ‘bereik’ van de gemeenten (maar) 31% was. Als spiegelbeeld kan – met de nodige voorzichtigheid – worden vastgesteld dat de niet-naleving op het punt van de sloopvergunningen 69% bedraagt.

Methodie 3

De voorgaande methode is robuust in die zin dat er geen rekening is gehouden met het volume en de samenstelling van de bouwwerken in de betreffende gemeenten. Vandaar dat we in het onderstaande ook nog een meer verfijnde methode toepassen. In deze berekening hebben we het aantal sloopvergunningen niet gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeenten, maar aan de woningvoorraad¹³.

In schema 3.3 is weergegeven welk deel van de verstrekte sloopvergunningen betrekking had op woningen. Gemiddeld ligt dit percentage op 60%. In vrijwel alle gevallen konden de afzonderlijke gemeenten hierover gegevens aanreiken. Daar waar gegevens ontbraken is voor de berekening het gemiddelde van de andere gemeenten gekozen. Dit leverde bij de ondervraagde gemeenten in totaal 804 sloopvergunningen voor woningen op. De sloopvergunningen voor specifiek woningen hebben we in verband gebracht met de woningvoorraad die stamt uit de periode 1945-1980. Deze periode kan als ‘asbestrijke periode’ worden aangemerkt¹⁴. Gemiddeld genomen werd bij de koplopergemeenten in 2008 op elke 168 woningen uit die tijd één sloopvergunning voor asbest voor woningen afgegeven.

¹³ Een vergelijkbare exercitie kunnen we – door het ontbreken van gegevens – helaas niet voor bedrijfsgebouwen maken.

¹⁴ In een recent onderzoek van de VROM-Inspectie over de gemeentelijke asbesttaak is de woningvoorraad uit die periode als één van de selectiecriteria gekozen. Veel woningen die uit die periode stammen en gesloopt worden zijn als asbesthoudende bouwwerken te beschouwen.

Schema 3.3 Berekening verhouding sloopvergunningen voor woningen versus de woningvoorraad uit de asbestvrije periode, voor de geraadpleegde koplopergemeenten

Gemeente	Afgegeven sloopvergunningen (2008)	Aandeel woningen	Afgegeven sloopvergunningen voor woningen (2008)	Woningvoorraad uit periode 1945-1980*	Aantal woningen per vergunning	Verwacht aantal sloopvergunningen bij normwaarde**
1	26	90%	23	805	1 op 35	7
2	60	20%	12	1.959	1 op 163	18
3	230	30%	69	17.998	1 op 261	167
4	40	65%	26	3.357	1 op 129	31
5	153	60%	92	17.384	1 op 189	161
6	284	65%	185	34.498	1 op 186	319
7	109	75%	82	11.102	1 op 135	103
8	412	65%	268	43.142	1 op 161	399
9	59	60%	35	12.043	1 op 344	112
10	18	65%	12	4.572	1 op 381	42
Totaal	1.391	60%	804	134.817	1 op 168	1.359

* Bron: Ministerie van VROM Volkshuisvesting Informatie Systeem (www.vois.datawonen.nl).

** Op elke 108 woningen uit 1945-1980 één vergunning voor de sloop van woningen.

Op een vergelijkbare wijze als bij de voorgaande methode kunnen we ook nu een berekening maken van het verwachte aantal sloopvergunningen. In dit geval ligt het voor de hand om een andere gemeente als referentie te nemen dan gemeente 1 en 2. Deze gemeenten blijken wat de samenstelling van de bebouwing betreft duidelijk af te wijken van de andere gemeenten. Van de andere gemeenten blijkt gemeente 4 het meest geschikt als referentiegemeente. In deze gemeente ligt het percentage sloopvergunningen dat betrekking heeft op asbestverwijdering uit woningen dicht bij het gemiddelde en bovendien ‘scoort’ deze gemeente het beste met een verhouding één sloopvergunning voor woningen op 129 woningen uit de asbestrijke periode. Deze gemeente heeft in 2008 26 vergunningen voor de sloop

van woningen verstrekt. Van de zeven illegale sloopsituaties die werden opgespoord, kunnen vijf worden toegerekend tot sloop met betrekking tot woningen. Met andere woorden het aantal sloopvergunningen voor woningen had uit moeten komen op 31. Passen we dit toe op de totale woningvoorraad uit de asbestrijke periode, dan rolt daar een normwaarde van één sloopvergunning op 108 woningen uit de periode 1945-1980 op.

Passen we deze normwaarde toe op alle koplopergemeenten dan hadden de betreffende gemeenten in 2008 in totaal 1.359 sloopvergunningen voor woningen moeten afgeven. Het werkelijke aantal bedroeg echter 804. De nalevingsquote komt daarmee uit op 59% en de mate van niet-naleving op dit punt dus op 41%.

Bovenstaand cijfer heeft alleen betrekking op de vergunningverlening voor de sloop van asbest uit woningen¹⁵. Bovendien is het berekend voor gemeenten waarvan verwacht mag worden dat zij meer dan gemiddeld toezicht houden op de naleving van asbestregels en de (illegale) uitvoering van sloopwerken. Bedrijven en particulieren zullen in deze gemeenten dan ook eerder geneigd zijn om (volledige) sloopvergunningen aan te vragen en de sloopwerken naar analogie van de vergunningen uit te voeren. Voor het Nederlandse gemiddelde mag verondersteld worden dat het niveau van niet-naleving op dit punt veel hoger zal liggen.

Resumé

Op grond van het voorgaande kunnen we concluderen dat de schatting van de Rekenkamer met grote waarschijnlijkheid aan de voorzichtige kant is. Een bandbreedte van **50% tot 80%** – van de situaties waarin sprake is van sloopvergunningsplichtige asbestverwijdering uit bouwwerken maar waarvoor onterecht geen sloopvergunning is aangevraagd – zal in onze optiek een meer reëel

¹⁵ Het gaat daarbij zowel om volledige sloop van woningen waarbij asbest in het spel is, renovatie van woningen met asbest als om situaties waarin uitsluitend asbest wordt verwijderd zonder overige sloopactiviteiten.

beeld van de werkelijkheid zijn. Dit percentage zegt echter niets over de hoeveelheid asbest die in het geding is. Een sloopvergunningplichtige asbestverwijdering kan immers betrekking hebben op zowel de volledige sloop van een volledig flatgebouw met al het daarin aanwezige asbest als op de verwijdering van asbesthoudende vloerbedekking uit één afzonderlijke woning.

3.5 Onterecht sloopvergunningen toekennen

Uit de gesprekken met de gemeenten wordt duidelijk dat een sloopvergunningaanvraag vrijwel nooit geweigerd wordt. Wel komt het voor dat aanvragen in eerste instantie niet helemaal correct of volledig zijn ingevuld. De indiener wordt dan in de gelegenheid gesteld om de tekortkomingen in de vergunningsaanvraag te herstellen. Hoe vaak dit gebeurt blijkt voor de gemeenten lastig aan te geven, omdat ze dit in hun registraties niet speciaal bijhouden. We hebben gemeenten wel uitspraken kunnen ontlokken over het ontbreken van een asbestinventarisatie bij de aanvraag. Hierop komen we in hoofdstuk 4 terug.

In het verlengde van het bovenstaande kunnen gemeenten sloopvergunningen voor asbesthoudende bouwwerken onterecht toekennen. We hebben de asbestverwijderingsbedrijven gevraagd hoe vaak dit in hun waarneming voorkomt. De sloopvergunning is voor de asbestverwijderingsbedrijven een belangrijk document, omdat zonder dit document geen asbest mag worden verwijderd. Daarbij is het voor verwijderaars van belang dat de inhoud van de sloopvergunning overeenkomt met de situatie ter plaatse. Immers, wanneer de situatie in de praktijk een andere is dan in de sloopvergunning wordt beschreven moet een nieuwe, aangepaste sloopvergunning worden aangevraagd. Dit zorgt bij de verwijderaar voor vertraging en soms extra kosten.

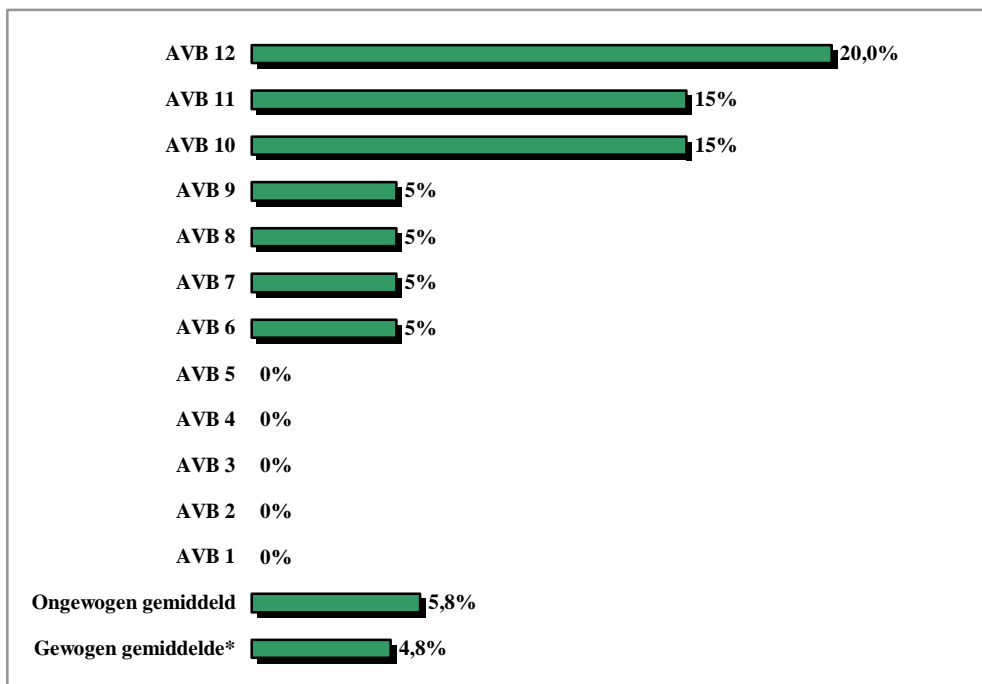
De ervaringen van de asbestverwijderingsbedrijven met de vergunningen zijn verschillend. Vier op de tien asbestverwijderaars ervaren dat in gemeenten waar ze

werkzaam zijn alleen sloopvergunningen worden afgegeven als de aanvraag compleet en correct is. Bijna de helft van de geraadpleegde asbestverwijderaars heeft echter ervaring met sloopvergunningen die in hun optiek op onjuiste gronden zijn afgegeven. Drie knelpunten voeren daarbij de boventoon. In de eerste plaats blijken gemeenten sloopvergunningen af te geven als enkel een type A inventarisatie is uitgevoerd, terwijl ook een type B inventarisatie (destructief onderzoek) had moeten plaatsvinden¹⁶. Ook komt het – in de tweede plaats – voor dat de bijgevoegde asbestinventarisatie geen betrekking heeft op de vergunde slooplocatie. In de derde plaats voeren de asbestverwijderingsbedrijven aan dat niet altijd de juiste risicokwalificatie in de aanvraag (en dus in de vergunning) is aangegeven.

Bij de asbestverwijderingsbedrijven hebben we ook navraag gedaan naar de omvang van deze vorm van niet-naleving. We hebben ze gevraagd naar welk aandeel van alle sloopwerken die ze op jaarbasis uitvoeren, gemeenten volgens hen onterecht een sloopvergunning hebben afgegeven. Dertien van de vijftien geraadpleegde verwijderaars konden op dit punt een schatting geven. De uitkomsten hiervan zijn in figuur 3.2 weergegeven. Een aantal van de respondenten blijkt naar eigen zeggen nooit te hoeven werken met onterecht afgegeven sloopvergunningen.

¹⁶ De verwijderaars wijzen daarbij echter onterecht naar de gemeenten als 'boosdoener'. Het zijn immers de inventarisatiebureaus die op dit punt verantwoordelijkheid dragen.

Figuur 3.2 Aandeel onterecht afgegeven sloopvergunningen met asbest op het totaal aantal uitgevoerde sloopwerken met asbest in 2008, volgens de geraadpleegde asbest-verwijderingsbedrijven



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopwerken dat de bedrijven in 2008 hebben uitgevoerd.

Gemiddeld genomen komen de geraadpleegde asbestverwijderaars op een aandeel van bijna 6% *onterecht afgegeven vergunningen*. Dit is een ongewogen gemiddelde waarbij geen rekening gehouden is met het aantal sloopwerken dat door de betreffende verwijderaars wordt uitgevoerd op jaarbasis. Wanneer we dit laatste meenemen in de berekeningen dan komt het gewogen gemiddelde iets lager uit op *bijna 5%*. Uit de toelichting van de respondenten blijkt niet dat specifiek bepaalde typen gemeenten op dit punt in de fout gaan: de respondenten maken dit mee bij zowel (groot)stedelijke als plattelandsgemeenten.

Het afgeven van onterechte of onjuiste sloopvergunningen door gemeenten wordt door de geraadpleegde asbestverwijderaars vooral geweten aan een tekort aan

kennis over asbest(verwijdering) aan de kant van de gemeenten. De betrokken ambtenaren binnen het merendeel van de gemeenten zou volgens de respondenten van asbestverwijderingsbedrijven niet over een DTA-opleiding beschikken. De respondenten zien een dergelijke opleiding wel als vereiste om aanvragen voor sloopvergunningen en bijgeleverde asbestinventarisaties goed te kunnen beoordelen dan wel adequaat toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de asbestverwijdering zelf. Ook vanuit VROM-Inspectie is in de inventariserende fase gewezen op een gebrek aan kennis en expertise op asbestterrein bij de gemeentelijke afdelingen die belast zijn met de beoordeling van slooppaanvragen en het toezicht op de naleving van de voorwaarden zoals die zijn opgenomen in de vergunning.

4. ASBESTINVENTARISATIE



4.1 Inleiding

Het doel van een asbestinventarisatie is dat voorafgaand aan de werkzaamheden in een te slopen of te verbouwen bouwwerk duidelijk wordt op welke locaties in het pand zich asbesthoudende materialen bevinden. De inventarisatie vormt het vertrekpunt voor de vergunningverlening en de feitelijke verwijdering van het asbest. In dit hoofdstuk gaan we nader in op achtereenvolgens de regelgeving rondom de asbestinventarisatie, de typen niet-naleving die kunnen worden onderscheiden en de gegevens die we hebben verkregen rondom de mate van deze niet-naleving.

4.2 Regelgeving en betrokken partijen

De *inventarisatieplicht* volgt uit het Asbestverwijderingsbesluit (Avb 2005) en geldt voor alle bouwwerken die voor 1994 zijn vervaardigd of verbouwd en waarvoor geen passende bewijsmiddelen kunnen worden overlegd waarin staat dat in het bouwwerk geen asbest aanwezig is. Deze inventarisatie dient uitgevoerd te worden door een *gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf*. Deze voert de inventarisatie uit en stelt een inventarisatierapport op volgens de richtlijnen SC540 of (de oudere) BRL5052 van het wettelijk verplichte certificeringssysteem. In het certificeringsschema staan onder meer de administratieve eisen en de eisen die worden gesteld aan het kwaliteitssysteem, organisatie en management en aan de kwalificatie van medewerkers die de inventarisatie uitvoeren. De SC540 stelt ondermeer eisen aan de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van het inventarisatiebedrijf. Zo moet het inventarisatiebedrijf onafhankelijk en juridisch gescheiden zijn van andere, in één project optredende partijen, zoals asbestverwijderingsbedrijven, sloopbedrijven en bouwondernemingen. Ook geeft de SC540 weer welke methoden en procedures bij de inventarisatie gehanteerd

moeten worden en hoe de gegevens beheerd moeten worden.

In de SC540 wordt een nader onderscheid gemaakt tussen een *inventarisatie-rapport deel A en deel B*. Deel A bevat de inventarisatiegegevens van alle direct waarneembare asbest. Indien er een redelijk vermoeden is dat er ook op niet direct zichtbare plaatsen asbest aanwezig is, dient dit in een later stadium – maar voorafgaand aan de sloop – middels aanvullend (destructief¹⁷) onderzoek in kaart te worden gebracht. Hiertoe dient een inventarisatierapport deel B opgesteld te worden.

Sinds de inwerkingtreding van de vernieuwde Arbeidsomstandighedenwet op 1 januari 2007 dient tijdens de asbestinventarisatie een *risicoclassificatie* plaats te vinden. Het inventarisatiebedrijf bepaalt aan de hand van uniforme en objectieve criteria de mate van risico dat aan de asbestverwijdering in een bepaald bouwwerk verbonden is. Het risico hangt af van het type asbest, de wijze waarop asbest is toegepast en de wijze waarop verwijdering zal plaatsvinden. Er zijn drie risicoklassen, namelijk laag (risicoklasse 1), middel (2) en hoog (3). Het bepalen van de risicoklasse is een belangrijk onderdeel van de asbestinventarisatie, omdat de risicoklasse bepaalt door wie en onder welke specifieke voorwaarden het asbest moet worden verwijderd. Zo is het bij de risicoklassen 2 en 3 verplicht om dit door een gecertificeerd asbestverwijderaar te laten doen. Bij asbest uit risicoklasse 1 hoeft dit niet.

Indien een inventarisatiebedrijf niet zeker is of een bepaald materiaal asbest bevat, moet het een monster van het materiaal opsturen naar een erkend *laboratorium*. Dit laboratorium onderzoekt het monster en stuurt de uitslag van het onderzoek naar

¹⁷ Onderzoek naar niet-direct waarneembaar en vermoedelijk aanwezig asbest of asbesthoudende producten voorafgaand aan de bouwkundige sloop van een bouwwerk, object of constructie, met behulp van zwaar materieel, waarbij de bouwkundige integriteit wordt aangetast.

het inventarisatiebedrijf. Zij gebruiken deze informatie voor hun inventarisatie-rapport. De laboratoria moeten geaccrediteerd zijn tegen ISO/IEC 17025 en staan onder toezicht van de Raad van Accreditatie.

Rol en betrokkenheid partijen

Bij de schakel van de asbestinventarisatie zijn verschillende partijen betrokken. Deze partijen en hun rol binnen dit ketenonderdeel hebben we in schema 4.1 samengevat.

Schema 4.1 Rollen van partijen binnen het ketenonderdeel asbestinventarisatie

Partij	Rol
Opdrachtgever/eigenaar pand	Opdracht geven om een inventarisatie uit te laten voeren
Gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf (AIB)	Uitvoeren van de inventarisatie volgens de richtlijn SC540 of BRL5052
Erkend laboratorium	Analyseren monsters die door AIB zijn toegestuurd in het kader van de inventarisatie
Certificatie en Keurings Instellingen (CKI)	Eerstelijns toezicht: toezicht op functioneren AIB's
Gemeente	Eerstelijns toezicht: bij vergunningaanvraag toetsen op aanwezigheid inventarisatierapport
VROM-Inspectie	Tweedelijns toezicht op de gemeenten
IWI	Tweedelijns toezicht op het functioneren van CKI's
Raad van Accreditatie	Accreditatie, toetsing en beoordeling van de laboratoria

4.3 Vormen van niet-naleving

Uit de inventariserende fase kwamen binnen dit ketenonderdeel een aantal typen van niet-naleving naar voren, die in aanmerking kwamen voor verdere verdieping en kwantificering in de twee fase. Het gaat daarbij om de volgende typen:

- het ontbreken van een asbestinventarisatie;

- onvolledige asbestinventarisaties;
- asbestinventarisatie die niet volgens de regels zijn uitgevoerd.

In het onderstaande lichten we deze vormen van niet-naleving nader toe.

Ontbreken van de asbestinventarisatie

Een ernstige vorm van niet-naleving is wanneer voorafgaande aan de sloop van bouwwerken van voor 1994 geen inventarisatie is uitgevoerd (en ook geen bewijsmiddelen kunnen worden overlegd waaruit blijkt dat er geen asbest aanwezig is). Er bestaat in dat geval geen inzicht of asbest aanwezig is en – indien dit het geval is – van welk type en in welke mate. De kans is dan groot dat bij de verwijdering niet de juiste (veiligheids)maatregelen worden getroffen.

Vanuit de sleutelpersonen zijn verschillende verklaringen aangedragen voor het ontbreken van een asbestinventarisatie. In de eerste plaats zou sprake zijn van onbekendheid van deze wettelijke verplichting bij eigenaren van sloop-/bouwwerken. Vooral bij particulieren is deze verplichting onbekend. Daarnaast is er echter een categorie eigenaren/opdrachtgevers die hier weliswaar mee bekend zijn, maar die bewust deze regel omzeilen. Met name de hoge kosten die gepaard gaan met de inventarisatie en – als er asbest is geconstateerd – vervolgens ook de verwijdering zelf, zouden hiervoor een verklaring zijn. Onder het motto ‘wat niet weet, wat niet deert’ hebben zij er belang bij dat een inventarisatie achterwege blijft.

Onvolledige inventarisaties

Bij dit type niet-naleving is sprake wanneer inventarisatierapporten niet het complete beeld geven van de feitelijke situatie wat betreft de aanwezigheid van asbest. Er wordt in zo’n geval onterecht geen asbest geconstateerd of minder asbest dan in werkelijkheid aanwezig is. Dit laatste kan bijvoorbeeld voortkomen uit het feit dat een eigenaar/opdrachtgever bewust maar een deel van het te slopen pand

laat inventariseren. Asbestinventarisatiebedrijven kunnen echter ook de situatie ter plaatse onvolledig in kaart brengen, bijvoorbeeld wanneer zij moeilijk bereikbare plekken – zoals zolders zonder trap – niet onderzoeken.

Vanuit verschillende geraadpleegde ketenpartijen – zowel gemeenten, asbestverwijderaars, de AI als certificerende instellingen – wordt aangevoerd dat belangenverstrengeling bijdraagt aan onvolledige asbestinventarisaties. Inventarisatiebedrijven zouden zich in bepaalde gevallen onder druk laten zetten door hun opdrachtgever (en betaler) en op hun verzoek asbest op bepaalde plaatsen ‘over het hoofd te zien’ en niet opnemen in het inventarisatierapport¹⁸.

Er is tevens sprake van een onvolledige (of onjuiste) asbestinventarisatie als er geen risicoclassificatie of een onjuiste risicoclassificatie is opgenomen in het inventarisatierapport. Vanuit de ketenpartijen wordt aangevoerd dat dit probleem vrij nieuw is. De verplichting voor het opnemen van een risicoclassificatie geldt namelijk pas sinds medio 2008 en veel bedrijven hebben aan deze nieuwe regel moeten wennen. De risicoclassificatie is volgens meerdere geraadpleegde partijen tevens een instrument dat bewust op een onjuiste manier wordt gebruikt. Ook hierbij zou volgens deze gesprekspartners de belangenverstrengeling een rol spelen. Inventarisatiebedrijven kunnen op verzoek van de opdrachtgever kiezen voor een lagere risicoklasse (bijvoorbeeld risicoklasse 1) dan nodig is, waardoor de opdrachtgever veel tijd en geld bespaart (ze hoeven dan immers geen gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf in de arm te nemen). Het lager inschalen van de risicoklasse kan vanuit het inventarisatiebedrijf ook worden gedaan om er voor te zorgen dat een bevriende asbestverwijderaar het asbest op een eenvoudige manier (omgeven met minder regels) en dus goedkoper kan verwijderen. Ook hoger inschalen komt volgens de respondenten voor, zodat een asbestverwijderaar

¹⁸ In een aantal interviews zijn echter ook voorbeelden genoemd van situaties waarbij inventarisatiebedrijven de hoeveelheid asbest in een te slopen bouwwerk te hoog inschatten. Zo zouden ze verwijderaars waarmee zij nauwe banden onderhouden extra werk toeschuiven.

daardoor meer kosten kan doorberekenen aan hun klant.

(Gebruik van de) asbestinventarisatie niet volgens de regels

Deze vorm van niet-naleving kan verschillende dimensies hebben. Zo is er sprake van niet-naleving als eigenaren/opdrachtgevers voor de verplichte inventarisatie een niet-gecertificeerd inventarisatiebedrijf inschakelen. Hierbij is ook het betreffende inventarisatiebedrijf – dat zonder certificaat een inventarisatie uitvoert – in overtreding.

Een tweede dimensie is wanneer de inventarisatie niet op de juiste manier wordt uitgevoerd en het inventarisatierapport niet goed wordt opgesteld. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de AIB's. Deze volgen dan niet de richtlijnen zoals die zijn beschreven in het certificatieschema voor inventarisaties. Een voorbeeld hiervan is wanneer deel B van de inventarisatie niet wordt uitgevoerd, terwijl dit volgens de regels wel had gemoeten.

De eigenaren/opdrachtgevers kunnen ook in overtreding zijn doordat ze een ongeldige inventarisatie gebruiken. De geldigheidsduur van de inventarisatie is in dat geval verlopen of de inventarisatie heeft betrekking op een ander pand/andere ruimte. Dit laatste zal vooral plaatsvinden bij eigenaren of opdrachtgevers die over meerdere vergelijkbare panden/ruimten beschikken, waarvoor ze – vanuit financiële motieven – niet voor elk afzonderlijk pand een inventarisatie willen laten uitvoeren.

Niet-naleven van de regels omtrent onafhankelijkheid

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven geldt er vanuit de SC540 een eis omtrent onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Volgens verschillende geraadpleegde partijen zijn inventarisatiebureaus in de praktijk niet altijd onafhankelijk en juridisch gescheiden van andere, binnen één project optredende partijen zoals asbestverwijderaars. In de sector loopt er momenteel een traject om

dit knelpunt beter in kaart te brengen en is om die reden binnen dit onderzoek niet nader onderzocht.

4.4 Ontbreken asbestinventarisatie

In de voorgaande paragraaf hebben we een inschatting gemaakt van de illegale asbestsloop. Daaruit kwam naar voren dat in zeker de helft van de vergunningsplichtige sloopsituaties met asbest ten onrechte geen sloopvergunning wordt aangevraagd. Er werd daarbij ook aangegeven dat de kans groter is dat bij illegale asbestsloop ook andere regels – bijvoorbeeld rondom de inventarisatie – niet nageleefd worden dan bij legale asbestverwijderingen. Immers wanneer eigenaren/opdrachtgevers (bewust) niet overwegen om een sloopvergunning aan te vragen, zullen zij ook minder genegen zijn om regels na te leven die op een vergunde situatie van toepassing zijn. De uitkomst uit de vorige paragraaf kan dan ook op dit ketenonderdeel worden toegepast.

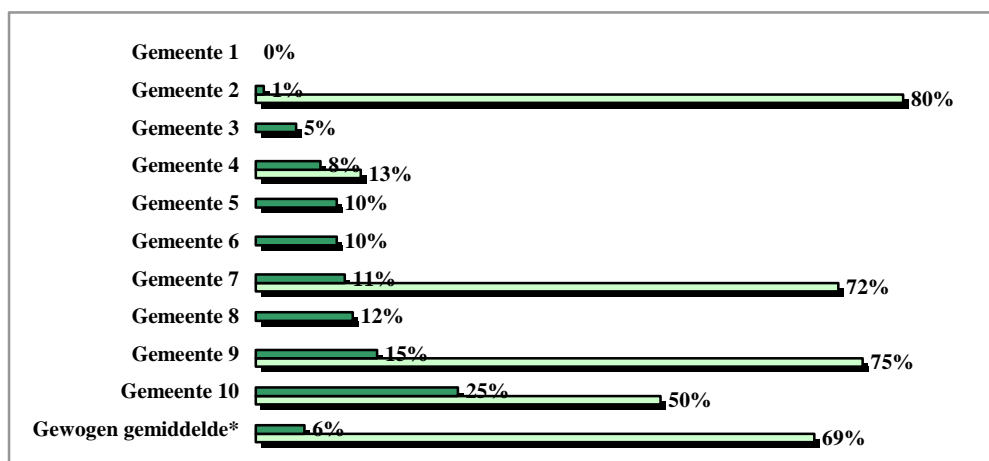
Vanuit gemeenten

Daar waar wel een sloopvergunning is afgegeven kan het in principe niet meer voorkomen dat een asbestinventarisatierapport ontbreekt¹⁹. Bij de behandeling van de vergunningsaanvraag wordt door gemeenten getoetst of bij de aanvraag een dergelijk rapport is bijgevoegd. Heel sporadisch komt het voor dat in plaats van een inventarisatierapport alternatieve ‘bewijsmiddelen’ worden overlegd waaruit zou blijken dat geen asbest in het bouwwerk aanwezig is. Toch blijken aanvragers van sloopvergunningen (voor bouwwerken die dateren uit de periode voor 1994) lang niet altijd direct bij hun aanvraag de inventarisatie mee te leveren. De geraadpleegde gemeenten in ons onderzoek hebben gegevens aangereikt over de mate waarin asbestinventarisatierapporten *in eerste instantie* ontbraken bij de

¹⁹ Overigens nog wel los van de vraag waarop de inventarisatie precies betrekking heeft en of deze op de juiste wijze is uitgevoerd.

vergunningaanvraag (zie groene balken in figuur 4.1).

Figuur 4.1 Aandeel van het totaal aantal sloopvergunningen waar in eerste instantie geen asbestinventarisatie was bijgevoegd, 2008 en startmoment stringenter asbestbeleid



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

Legenda: = 2008
 = startmoment stringenter asbestbeleid

Uit de tabel blijkt dat in 2008 – voor alle koplopergemeenten tezamen – bij slechts 6% van alle sloopvergunningaanvragen in eerste instantie geen asbestinventarisatie was bijgevoegd. Dat het bij gemeente 1 op 0% is uitgekomen, heeft te maken met het feit dat een aanvraag niet als officiële sloopvergunningaanvraag wordt geteld, zolang de verplichte documenten – zoals de asbestinventarisatie – ontbreken. Zonder het asbestinventarisatierapport wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De respondenten van deze gemeenten geven als verklaring voor bovenstaande uitkomst dat het strengere beleid dat zij op asbestgebied zijn gaan voeren, ook op dit punt zijn vruchten heeft afgeworpen. Door een goede voorlichting rondom de sloopvergunning en het gebruik van een duidelijk aanvraagformulier (waarin

nadrukkelijk staat vermeld dat het inventarisatierapport moet worden bijgevoegd), blijkt deze verplichting steeds beter op het netvlies van de doelgroep te zijn gekomen.

Het strengere beleid lijkt in dit opzicht een opvoedende functie te hebben. Dit blijkt ook als we de ontwikkeling in de tijd in ogenschouw nemen. Bij vijf van de geraadpleegde koplopergemeenten in ons onderzoek konden we dit percentage afzetten tegen de score op het nulmoment (zie onderste balken die in figuur 4.1 bij gemeenten zijn aangegeven), namelijk het moment waarop ze een start hebben gemaakt met het implementeren van een strenger asbestbeleid. Dit referentiemoment lag bij deze gemeenten in 2006 of 2007, jaren waarin het meeleveren van een asbestinventarisatierapport ook al verplicht was. Toen ontbrak (in eerste instantie) bij maar liefst driekwart van de aanvragen de asbestinventarisatie. In deze vier gemeenten was dit percentage in enkele jaren tijd gedaald naar gemiddeld 8%.

De bovenstaande uitkomst hoeft op zich niet als een groot probleem te worden beschouwd, aangezien het gaat om het aantal sloopaanvragen waar *in eerste instantie* geen asbestinventarisatie is bijgevoegd. Wanneer gemeenten vervolgens de sloopaanvragen goed bestuderen en bij het ontbreken van een inventarisatie nog niet-ontvankelijk verklaren, wordt de niet-naleving van de regels op dit punt alsnog gecorrigeerd. Bij de koplopergemeenten gebeurt deze controle altijd en worden er geen vergunningen afgegeven zonder benodigd inventarisatierapport. Gemeenten die op het punt van hun asbestbeleid nog een inhaalslag moeten maken, zullen – net als de koplopergemeenten in het verleden – op het punt van de aanwezigheid van de inventarisatie vaak moeten bijsturen in de aanvraagprocedure. Over de mate waarin de andere gemeenten op dit punt steken laten vallen zijn op basis van dit onderzoek geen nadere cijfers naar voren gekomen. Om toch een beeld te verkrijgen kijken we naar de uitkomsten van het onderzoek dat de VROM-inspectie in 2008 heeft uitgevoerd naar de uitvoering van de gemeentelijke

asbesttaken in 40 gemeenten²⁰. Daaruit kwam naar voren dat een kwart van deze gemeenten een aanvraag gewoon in behandeling neemt, ook al is er geen inventarisatierapport bijgevoegd. Bij dit cijfer moet wel worden vermeld dat het onderzoek van de VROM-Inspectie zich in het bijzonder richtte op ‘achterblijvende’ gemeenten. Dat wil zeggen gemeenten waarvan uit eerder onderzoek was gebleken dat ze nog een achterstand hadden wat betreft invoeren en toepassen van de asbestregels in hun beleid. Landelijk gezien zal het percentage gemeenten naar verwachting dan ook lager uitkomen dan de genoemde 25%.

Vanuit asbestverwijderaars

In de gesprekken met de asbestverwijderaars is inzicht verkregen in de mate waarin hun opdrachtgevers (nog) niet beschikken over een asbestinventarisatierapport wanneer zij bij hen aankloppen. In principe hoeft hier nog geen sprake van niet-naleving te zijn. Immers, dit eerste contactmoment zou kunnen liggen voorafgaande aan de feitelijke vergunningsaanvraag. De beoogde opdrachtgever kan namelijk dan al het voornemen hebben om de inventarisatie uit te laten voeren.

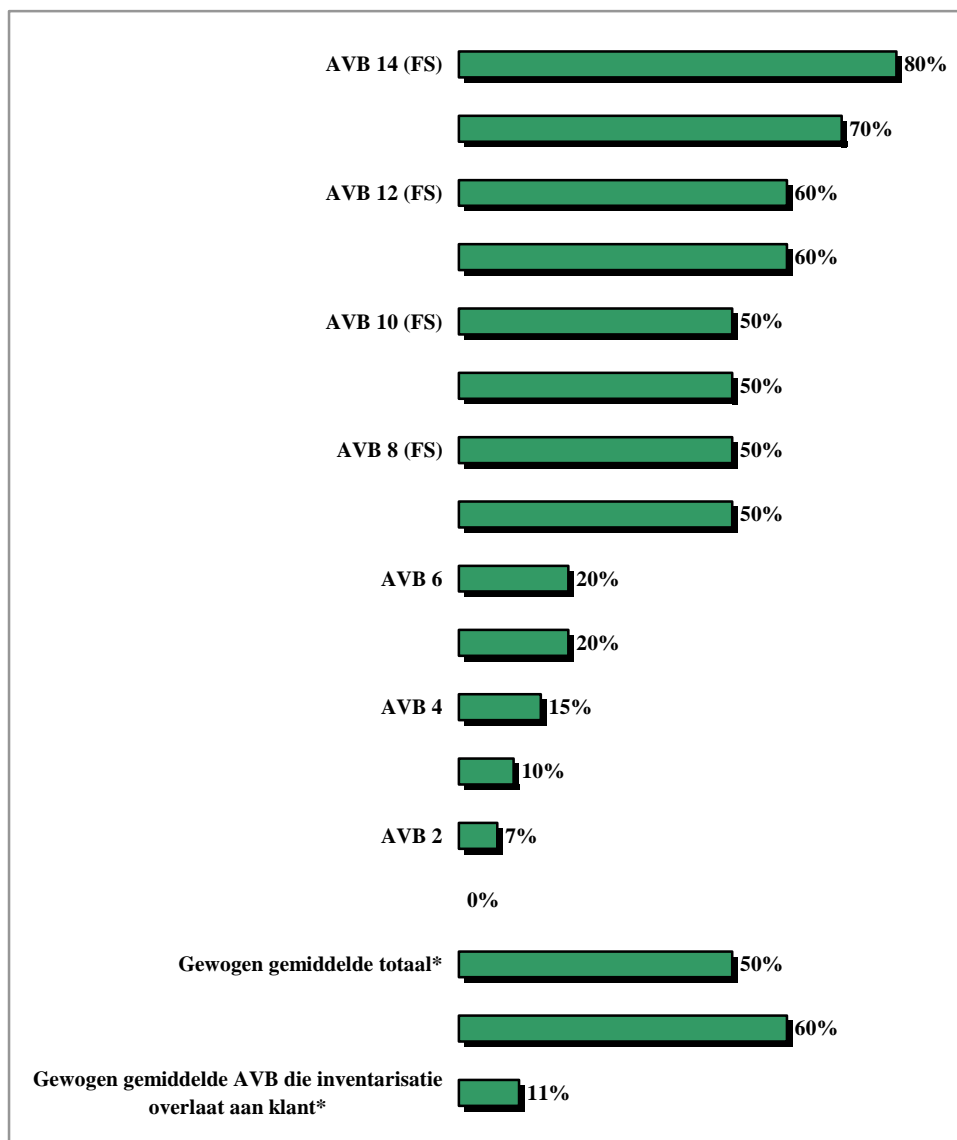
Voor 14 geraadpleegde asbestverwijderingsbedrijven²¹ geldt dat gemiddeld genomen 50% van de opdrachtgevers in het offertestadium voor het betreffende sloopwerk niet beschikt over een asbestinventarisatie. Hoewel er ongetwijfeld opdrachtgevers zijn die zich niet bewust zijn van de verplichting om een asbestinventarisatie uit te laten voeren, wordt dit cijfer vooral verklaard door het type van dienstverlening dat vanuit asbestverwijderingsbedrijven wordt aangeboden. Dit blijkt als we een nader onderscheid maken naar type verwijderingsbedrijven. Enerzijds zijn er namelijk asbestverwijderingsbedrijven die verlangen

²⁰ *Resultaten uitvoering gemeentelijke asbesttaken, 2008*, VROM-inspectie 2008.

²¹ Bij deze berekening zijn de cijfers van één asbestverwijderaar buiten beschouwing gelaten. Door het – in verhouding tot andere verwijderaars – zeer grote aantal werken dat deze verwijderaar uitvoert krijgen de cijfers van dit bedrijf een zeer zwaar gewicht. Hierdoor worden de gemiddelde cijfers van de verwijderaars gezamenlijk te sterk beïnvloed.

dat de opdrachtgever zelf een asbestinventarisatiebureau inschakelt voor het laten uitvoeren van een asbestinventarisatie. Anderzijds zijn er asbestverwijderingsbedrijven die het verzorgen van het voortraject – dus het laten uitvoeren van een inventarisatie en het aanvragen van de sloopvergunning – juist als extra service aanbieden aan hun opdrachtgevers. Dit laatste type is in figuur 4.2 met ‘fullservice’ (FS) aangeduid.

Figuur 4.2 Aandeel opdrachtgevers in 2008 dat zich heeft gemeld zonder inventarisatie bij de geraadpleegde asbestverwijderaars, naar type verwijderaar en totaal



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal opdrachtgevers van de verwijderingsbedrijven in 2008.

Uit de figuur blijkt dat asbestverwijderingsbedrijven die ook het voortraject uit handen nemen van hun opdrachtgevers aanzienlijk vaker geconfronteerd worden met opdrachtgevers die nog geen inventarisatie hebben laten uitvoeren dan

asbestverwijderingsbedrijven die deze service niet bieden. Dit is ook logisch omdat opdrachtgevers weten dat het verwijderingsbedrijf een inventarisatie voor hen kan regelen en laten dit dus niet zelf uitvoeren. Er is hierbij dus meestal geen sprake van (bewust of onbewust) ‘vergeten’ van de verplichtingen rond de inventarisatie. Dat is waarschijnlijk anders bij de groep opdrachtgevers die gebruik maakt van de verwijderaars zonder het full-servicepakket. De 11% opdrachtgevers van deze verwijderaars die niet over een inventarisatie beschikken hebben bewust of onbewust nagelaten een inventarisatie te laten uitvoeren. Volgens de respondenten van dit type verwijderingsbedrijven zijn dit meestal niet de vaste klanten, maar losse opdrachtgevers (vaak MKB en particulieren) die met de materie minder bekend zijn of op dit punt slordig handelen.

Uit de toelichting van de verwijderaars blijkt dat in alle ontbrekende gevallen alsnog een inventarisatie wordt uitgevoerd, ook bij de verwijderaars die geen full-servicepakket bieden. Zij verwijzen de opdrachtgevers eerst terug naar een inventarisatiebedrijf alvorens offerte uit te brengen.

Bij de gecertificeerde bedrijven zijn er per saldo dus geen gevallen waarin asbest wordt verwijderd zonder inventarisatie. De procedures zijn zodanig ingericht dat (binnen het officiële traject) zowel bij het vergunningstraject als de audits voor de certificering wordt getoetst op de aanwezigheid van inventarisatierapporten. Binnen het legale circuit zijn procedures op dit punt dus ‘waterdicht’. Op de kwaliteit van de inventarisatie waarop men zich baseert bij de vergunningverlening en verwijdering gaan we in de volgende twee paragrafen nader in.

Resumé

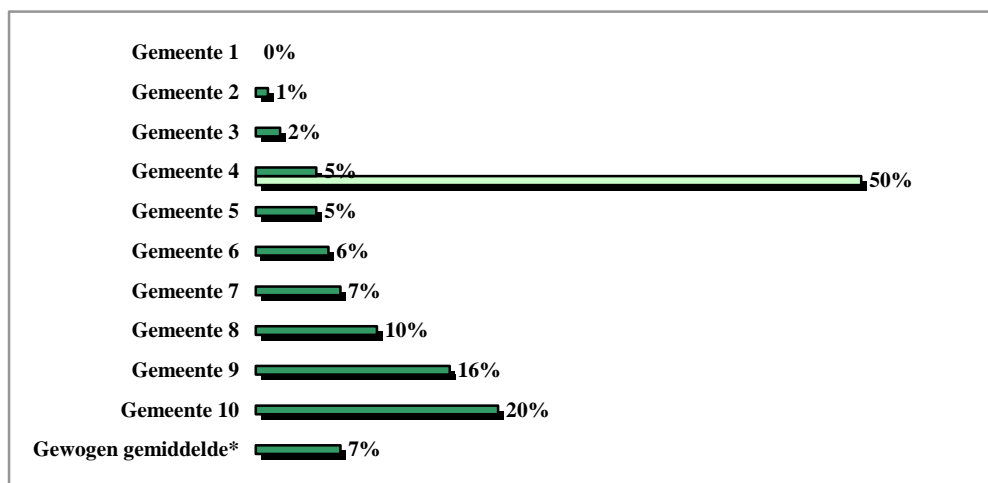
Concluderend kan worden gesteld dat bij *minimaal 6% - 11%* van de aangevraagde sloopvergunningen in eerste instantie geen asbestinventarisatie is bijgevoegd. Dit cijfer is gebaseerd op de gegevens van de gemeenten en de asbestverwijderaars die geen full-servicepakket bieden. Het percentage wat zij hebben genoemd vormt naar

verwachting een goede weerspiegeling van de mate waarin opdrachtgevers (in eerste instantie) bewust of onbewust vergeten een inventarisatie te laten uitvoeren. Er moet wel duidelijk in het oog worden gehouden dat hierbij nog geen sprake is van niet-naleving. De opdrachtgever heeft ook na de sloopvergunningaanvraag en/of het eerste contact met de asbestverwijderaar de mogelijkheid om een inventarisatie te laten uitvoeren. Pas op het moment dat met de feitelijke asbestverwijdering wordt begonnen is er sprake van een overtreding van de opdrachtgever wanneer een asbestinventarisatie ontbreekt.

4.5 De asbestinventarisatie is niet volledig

In het onderzoek is bij een aantal partijen nagegaan hoe vaak het voorkomt dat een asbestinventarisatie niet compleet is. Niet compleet houdt bijvoorbeeld in dat niet alle ruimten in het te slopen pand zijn geïnventariseerd op asbest, dat niet al het aanwezige asbest is opgenomen in het inventarisatierapport, dat er geen risicoclassificatie is of dat analyseresultaten (van asbestmonsters) van het laboratorium ontbreken. In de onderstaande figuur is weergegeven in hoeverre de geraadpleegde koplopergemeenten in de praktijk zien dat een asbestinventarisatie niet compleet is. Bij het beoordelen van de vergunningaanvraag kijken de gemeenten ook gericht naar de inhoud van de asbestinventarisatie. Het ontbreken van een risicoclassificatie of van analyses van het laboratorium vallen daarbij direct op. Verschillende gemeenten geven ook aan dat zij aan de hand van luchtfoto's of een bezoek aan het betreffende adres checken of de situatie overeenkomt met de situatie zoals die beschreven is. Dit doen ze met name in gevallen dat er een reden van twijfel is, bijvoorbeeld in gevallen waarbij een opdrachtgever is betrokken die in het verleden heeft laten zien niet altijd volgens de regels te werken. Wanneer ze onvolkomenheden zien in de asbestinventarisatie wordt dit teruggemeld aan de vergunningaanvrager. Deze moet zorgen voor een betere inventarisatie voordat de sloopvergunning wordt verleend.

Figuur 4.3 Aandeel van de sloopvergunningen waarbij sprake was van een incomplete asbestinventarisatie, volgens de gemeenten in 2008 en startmoment stringenter asbestbeleid



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

Legenda: = 2008
 = startmoment stringenter asbestbeleid

Gemiddeld 7% van de asbestinventarisaties is volgens de gemeenten niet compleet. Bij de gemeenten zijn er twee kleine uitschieters naar boven (20% en 16%). Eén van deze gemeenten ziet vooral het niet inventariseren van alle ruimten in een te slopen pand als een veelvoorkomend probleem. De andere gemeente ziet – naast dit knelpunt – ook nog het probleem dat er in inventarisaties niet altijd is aangegeven dat er nog een nadere inventarisatie (deel B) moet worden uitgevoerd. De gemeente constateert zelf – naar aanleiding van de bestudering van de specifieke sloop situatie – dat een dergelijke aanvulling nog wel noodzakelijk is.

Het werkelijke aandeel onvolledige asbestinventarisaties in ons land zal naar verwachting (veel) hoger liggen. Dit heeft te maken met het feit dat in andere gemeenten dan de koplopergemeenten minder kritisch gekeken worden naar de

asbestinventarisaties waardoor incomplete asbestinventarisaties niet worden opgemerkt. De geraadpleegde koplopergemeenten zeggen namelijk uit eigen ervaring dat een streng beleid en goed toezicht zorgt voor een daling van het aantal onvolledigheden in de inventarisaties. Eén gemeente onderbouwde deze stelling met cijfers en stelt dat het aandeel onvolledige inventarisaties is gedaald van 50% enkele jaren geleden naar 5% in 2008 (zie figuur 4.3). Jarenlang actief toezicht op de aanvragen van sloopvergunningen en het kritisch bekijken van inventarisatierapporten maakt dat inventarisatiebureaus volgens de gemeenten gestimuleerd worden om een goed en volledig inventarisatierapport op te leveren. Als een inventarisatiebureau vanuit de gemeente steevast opmerkingen krijgt over de inventarisatierapporten, gaan ze volgens de gemeenten op den duur beter werken. Een aantal gemeenten geeft ook aan een berichtje naar de certificerende instelling van het inventarisatiebedrijf te sturen wanneer het bedrijf herhaaldelijk incomplete rapporten oplevert.

Een tweede indicatie voor een hogere niet-naleving op het punt van volledige asbestinventarisaties, kan verkregen worden vanuit de geraadpleegde asbestverwijderingsbedrijven. Zij moeten immers op basis van deze inventarisatie offertes uitbrengen en hun verwijderingsactiviteiten organiseren. Aan de in het onderzoek betrokken asbestverwijderaars is gevraagd hoe vaak zij een inventarisatierapport tegenkomen dat niet compleet is. De uitkomsten op deze vraag zijn in schema 4.2 weergegeven²². Hierbij is overigens onderscheid gemaakt tussen het moment waarop asbestverwijderingsbedrijven meer asbest aantreffen in het te slopen pand dan in het inventarisatierapport stond vermeld: namelijk tijdens de voorinspectie en tijdens de asbestverwijdering zelf.

²² Bij deze berekening zijn de cijfers van één asbestverwijderaar buiten beschouwing gelaten. Door het – in verhouding tot andere verwijderaars – zeer grote aantal werken dat deze verwijderaar uitvoert krijgen de cijfers van dit bedrijf een zeer zwaar gewicht. Hierdoor worden de gemiddelde cijfers van de verwijderaars gezamenlijk te sterk beïnvloed.

Schema 4.2 Aandeel incomplete inventarisaties bij voorinspecties en tijdens asbestverwijdering, volgens de geraadpleegde asbestinventarisatiebedrijven

AVB	Aandeel incomplete inventarisaties bij voorinspectie	Aandeel incomplete inventarisaties tijdens asbestverwijdering zelf
1:	0%	Nb
2	1%	1%
3	10%	Nb
4	10%	Nb
5	13%	Nb
6	15%	Nb
7	20%	Nb
8	20%	10%
9	30%	Nb
10	50%	50%
11	75%	40%
12	80%	Nb
13	90%	Nb
14	n.b.	25%
Gewogen gemiddelde totaal*	29%	29%

Nb = niet bekend

* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal werken dat door de afzonderlijke asbestverwijderingsbedrijven in 2008 is uitgevoerd.

In het schema is aan de ene kant weergegeven welk aandeel asbestinventarisaties niet compleet blijkt te zijn bij de eerste inspectie die door het asbestverwijderingsbedrijf wordt uitgevoerd (vaak in het offertestadium). Het gaat daarbij voornamelijk om direct waarneembaar asbest. Het gewogen gemiddelde komt hierbij uit op 29%. Zoals uit het schema blijkt, lopen deze uitkomsten sterk uiteen bij de geraadpleegde verwijderingsbedrijven. Dit blijkt mede samen te hangen met de mate waarin de verwijderaars werken met vaste inventarisatiebureaus. Dat wil

zeggen dat daar waar sprake is van een intensieve samenwerking met bepaalde bureaus wordt een veel lager aandeel onvolledige inventarisaties gemeld. Asbestverwijderingsbedrijven die daarentegen te maken hebben met veel verschillende inventarisatiebureaus hebben naar eigen zeggen veel meer met incomplete inventarisaties in het voorstadium van de feitelijke verwijdering te maken. Daar waar sprake is van onvolkomenheden bij de voorinspectie worden de resultaten teruggekoppeld naar het inventarisatiebureau dat vervolgens het inventarisatierapport moet aanpassen.

Ook in het stadium waarin de daadwerkelijke verwijdering van het asbest wordt uitgevoerd, merken verwijderingsbedrijven dat de inventarisaties niet altijd volledig zijn uitgevoerd. Van een vijftal verwijderingsbedrijven zijn de cijfers bekend en opgenomen in bovenstaand schema. Daaruit blijkt dat de bedrijven in gemiddeld 29% van hun opdrachten tijdens de verwijdering ‘verborgen asbest’ constateren. Het asbest dat in deze fase wordt gevonden komt vooral voort uit het feit dat het asbestinventarisatiebureau geen type B onderzoek (destructief) heeft uitgevoerd en/of bij grootschalige projecten het asbest steekproefsgewijs in kaart is gebracht. Dat wil zeggen dat enkele modelwoningen op de aanwezigheid van asbest zijn onderzocht. Vervolgens is verondersteld dat zich in soortgelijke woningen (bijvoorbeeld in een flat of woonwijk) op dezelfde plekken asbest zal bevinden. Dit blijkt in de praktijk dan niet altijd te kloppen.

Op basis van de gegevens uit schema 4.2 mag geconcludeerd worden dat in **30% tot 60% van de asbestinventarisaties deze niet compleet is**. Bij gemeenten komt hiervan slechts een beperkt deel in beeld.

In de toelichting van de geraadpleegde asbestverwijderaars is diverse malen naar voren gebracht dat het probleem van de onvolledige inventarisaties zich vooral voor zou doen bij de grotere bureaus. Verschillende keren werd echter opgemerkt dat ook kleinere bureaus – die nauwe (familie-)banden onderhouden met een

enkele verwijderaars – ook veroorzakers zijn van ‘geknoei’ rond asbest-inventarisaties.

Op het moment dat tijdens de vergunde asbestwijdering onvoorziene asbestconcentraties worden aangetroffen (die niet in de asbestinventarisatie zijn opgenomen), kiest tweederde van de asbestverwijderingsbedrijven ervoor om het extra aangetroffen asbest zonder aanvullende sloopvergunning te verwijderen. Het aanvragen van een uitbreiding op de sloopvergunning zou immers veel extra tijd kosten²³ en de tijdige oplevering van het sloopwerk in gevaar brengen. Bovendien is het niet wenselijk om zorgvuldig afschermdes ruimtes die ten behoeve van de asbestverwijdering zijn gerealiseerd (zogenoemde containments) weer af te breken, om ze later opnieuw weer te moeten opbouwen. Slechts eenderde van de asbestverwijderaars legt op dat moment altijd het werk (tijdelijk) neer om opnieuw een asbestinventarisatie te laten uitvoeren waarmee een aanvullende sloopvergunning kan worden aangevraagd.

Uit de toelichting van de respondenten blijkt dat het stilleggen van sloopwerk eerder aan de orde is bij grote, langdurige projecten voor bijvoorbeeld woningbouwcorporaties. Bij kortlopende opdrachten voor de sloop van woningen van particulieren en bedrijfsgebouwen, bestaat een grotere neiging om het werk voort te zetten.

Aanvullende kwalitatieve informatie

In de bijeenkomst die is gehouden bij één van de CKI's²⁴ is het onderwerp van de onvolledige asbestinventarisatie ook ter sprake gekomen. De aanwezige partijen

²³ Er blijkt een grote variatie te bestaan in de doorlooptijd van vergunningaanvragen (van 2 tot 12 weken). Het ontbreken van een uniformiteit op dit punt wordt door de respondenten als vervelend ervaren. Bovendien brengen langdurige aanvraagprocedures met zich mee dat de kans op overtreding van bepaalde regels toeneemt.

²⁴ Waaraan niet alleen door auditoren van de CKI, maar ook door twee AVB's, een AIB en het IWI is deelgenomen.

zijn erg kritisch over de kwaliteit van de asbestinventarisaties. Ze wijzen daarbij vooral naar een handjevol grote bedrijven die gezamenlijk een belangrijk deel van de markt bedienen. Het zijn volgens hen vooral deze bureaus waar de problemen van belangenverstrengeling spelen. Zo hebben deze bedrijven naast een inventarisatietak ook een eigen laboratorium. De belangenverstrengeling maakt het volgens de deelnemers aan deze bijeenkomst dat inventarisaties lang niet altijd objectief en volledig worden uitgevoerd.

Verder is vanuit de deelnemers aan de bijeenkomst naar voren gebracht dat bij projecten van particulieren (woningen) en woningbouwcorporaties – die samen van alle asbestsloopwerken ongeveer 70% uit zouden maken – de kwaliteit en volledigheid van de asbestinventarisatie meestal redelijk in orde zijn. De grootste problemen zouden zich wat de deelnemers van de bijeenkomst betreft vooral voordoen bij de grote projecten, zoals de sloop van bedrijfspanden, scholen, et cetera. Bij deze complexe projecten worden de bouwwerken in hun beleving onvoldoende uitgebreid geïnspecteerd. Zo leert de ervaring dat bij deze projecten de geconstateerde oppervlakte/hoeveelheid asbest gemiddeld 25% afwijkt van de werkelijke aanwezige hoeveelheid. Naast de complexiteit van dergelijke grote bouwwerken speelt daarbij vooral ook de onnauwkeurigheid mee waarmee de inventarisatiebureaus de situatie in kaart brengen. Ze meten niet nauwkeurig maar schatten om hoeveel asbest het gaat (zoveel platen van ongeveer zoveel m² et cetera).

4.6 (Gebruik) inventarisatie niet conform de regels

In deze afsluitende paragraaf zullen we de andere vormen van niet-naleving van de regels rondom de inventarisatie de revue laten passeren.

Inventarisatie door een niet-gecertificeerd bedrijf

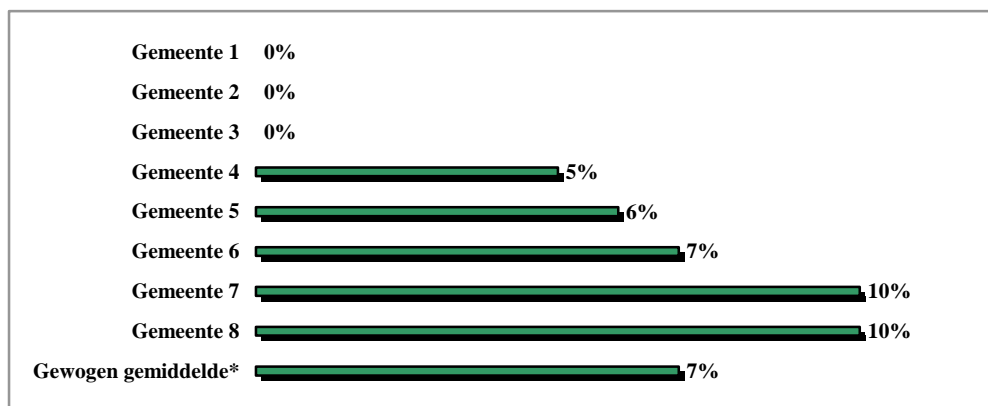
Er is eveneens sprake van niet-naleving van de asbestregels wanneer de asbestinventarisatie niet op een juiste manier is uitgevoerd. Een voorbeeld daarvan is wanneer de asbestinventarisatie is uitgevoerd door een *niet-gecertificeerd bedrijf*. Deze vorm van niet-naleving blijkt volgens de geraadpleegde gemeenten vrijwel niet (meer) voor te komen. Drie gemeenten geven aan dit probleem nog wel eens te zien. Het gaat dan bijvoorbeeld om inventarisatiebedrijven waarvan het certificaat is verlopen. Bij deze gemeenten betrof het in 2008 slechts een beperkt aantal gevallen (gezamenlijk acht keer op 308 sloopvergunningen). De andere gemeenten geven aan dit niet meer tegen te komen.

Ook de asbestverwijderingsbedrijven merken op dat ze het in de praktijk niet meemaken dat een niet-gecertificeerd bedrijf de inventarisaties uitvoert. Ze geven aan dat ‘het asbestwereldje’ relatief klein is, waardoor het direct zou opvallen als een niet-gecertificeerde partij de asbestinventarisaties zou uitvoeren.

Inventarisatie niet conform richtlijnen opgesteld

In de richtlijn voor de gecertificeerde asbestinventarisatiebedrijven (SC540) is weergegeven volgens welke regels een asbestinventarisatierapport moet worden opgesteld. Bij een aantal geraadpleegde ketenpartijen is gevraagd hoe vaak het voorkomt dat deze regels door de inventarisatiebedrijven niet worden nageleefd. De ervaringen van de gemeenten zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 4.4 Aandeel van de sloopvergunningen in 2008 waarbij sprake was van een asbestinventarisatie die niet volgens de regels was opgesteld, volgens de gemeenten



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de betreffende gemeenten in 2008 is afgegeven.

De gemeenten hoeven niet specifiek te controleren op het naleven van de regels van de SC540 door de asbestinventarisatiebedrijven. Toch zien ze wel dat de kwaliteit van de inventarisaties verschilt en dat de kwaliteit van een deel van de inventarisaties te wensen overlaat. Het probleem zit volgens de gemeenten vooral in het feit dat de inventarisaties niet altijd voldoende zijn afgestemd op de specifieke situatie van de slooplocatie. Inventarisatierapporten worden door sommige inventarisatiebureaus grotendeels gekopieerd. Daarbij zijn dan alleen wat cijfers aangepast. Een ander voorbeeld betreft het gebruik van één inventarisatierapport voor meerdere – vergelijkbare – woningen waar asbestsloop plaats zal vinden.

In bovenstaande figuur wordt duidelijk dat gemiddeld 7% van de inventarisaties volgens de gemeenten ‘slordig’ is opgesteld. In het figuur is het antwoord van één gemeente niet meegenomen. Deze gemeente stelt dat als ze heel gericht zouden controleren op specifieke richtlijnen binnen de SC540, een ruime meerderheid van de inventarisaties niet volledig aan de regels zouden voldoen. Als voorbeeld wijst deze gemeente op het feit dat in 90% van de inventarisaties die zij onder ogen

krijgt, een historisch onderzoek ontbreekt (in kaart brengen waar het pand voor is gebruikt en wat er in de loop van de tijd met het pand is gebeurd).

De CKI's toetsen wel heel specifiek op het naleven van de regels uit de SC540. Zij en de partijen die deelnamen aan de voornoemde bijeenkomst steunen de gemeenten wel in hun commentaar dat veel asbestinventarisaties slordig worden uitgevoerd. Ze herkennen het beeld dat er in sterke mate gebruikt wordt gemaakt van standaardteksten en dat rapportages vaak onvoldoende zijn toegesneden op de specifieke situatie van de betreffende slooplocatie. Het percentage van de inventarisatie die op dit punt niet op orde zijn, ligt volgens deze partijen echter beduidend hoger dan het door de gemeenten genoemde percentage (gemiddeld 7%). Hoewel ze dit niet concreet hebben kunnen onderbouwen, zou dit aandeel eerder bij **30% van alle sloopwerken uitkomen**.

Ontbreken/verkeerde risicoclassificatie

Een specifiek onderdeel van de asbestinventarisatie betreft de risicoclassificatie. Zoals eerder werd vermeld, is sinds 2008 een inventarisatie niet meer compleet zonder een risicoclassificatie. Op de vraag hoe vaak het voorkomt dat een risicoclassificatie in een inventarisatie ontbreekt, antwoorden de asbestverwijderingsbedrijven dat er een groot verschil zit tussen de situatie in 2008 en de huidige situatie. Het jaar 2008 was volgens hen een soort overgangsjaar, omdat partijen nog moesten wennen aan de nieuwe verplichting en met name het werken met SMA-rt²⁵. Hierdoor ontbrak in 2008 nog heel regelmatig een risicoclassificatie. De situatie is volgens de verwijderaars inmiddels duidelijk verbeterd. Tussen de 90% en 95% van de asbestinventarisatie bevat inmiddels een risicoclassificatie. **In 5% tot 10% van de asbestinventarisaties ontbreekt een risicoclassificatie dus.**

²⁵ SMA-rt is een digitaal instrument met behulp waarvan de risicoklasse wordt bepaald.

Ook van de CKI's wordt aangegeven dat er in de nieuwe inventarisatie vrijwel altijd een risicoklasse is opgegeven. Wel wijzen ze op het probleem dat regelmatig inventarisaties worden gebruikt die zijn opgesteld voor juni 2008. Het gebeurt volgens hen vaak dat deze inventarisaties niet worden aangepast en aangevuld met alsnog een risicoclassificatie. Tijdens de voornoemde bijeenkomst werd vanuit de gezamenlijke deelnemers gesteld dat *in circa 25% van de inventarisaties de risicoclassificatie niet klopt*, doordat medewerkers van inventarisatiebureaus (nog) niet altijd goed met SMA-rt om kunnen gaan. De medewerkers hebben volgens hen ook te weinig kennis van de methoden waarop asbest kan worden verwijderd, terwijl deze verwijderingsmethode erg bepalend is voor de risicoklasse die in een bepaalde situatie geldt.

Een groter probleem in de beleving van de deelnemers aan de bijeenkomst is dat de risicoclassificatie soms ook bewust onjuist wordt vastgesteld. Een exact cijfer kunnen ze er niet voor geven, maar ze bevestigen allemaal dat het aan de orde van de dag is dat SMA-rt door het inventarisatiebureau (in opdracht of met medeweten van de opdrachtgever, de aannemer of het verwijderingsbedrijf) bewust gemanipuleerd wordt om een wenselijke classificatie te verkrijgen²⁶. Dit heeft te maken met de al eerder genoemde belangenverstrengeling. Dit wordt bevestigd door de geraadpleegde asbestverwijderaars. Ook zij zien zeer regelmatig dat er door partijen bewust op een onjuiste wijze met SMA-rt en de risicoclassificatie wordt omgesprongen.

²⁶ Een lagere klasse waardoor er geen gecertificeerd bedrijf hoeft te komen, of om te zorgen dat het asbest op een eenvoudiger manier kan worden verwijderd of juist een hogere klasse om zo meer geld te kunnen vragen voor het werk (ze brengen daarom aan de opdrachtgever kosten in rekening voor het verwijderen volgens klasse 3, terwijl ze in de praktijk het asbest verwijderen volgens de regels voor risicoklasse 2).

5. ASBESTVERWIJDERING



5.1 Inleiding

Na afgifte van de sloopvergunning door de gemeente kan de feitelijke asbestverwijdering worden opgepakt. Ook rondom de asbestverwijdering is een veelheid van regels van toepassing, onder meer vanuit het Asbestverwijderingsbesluit en de Arbowet. Voor asbestverwijderaars gelden bovendien de richtlijnen vanuit het wettelijk verplichte certificeringssysteem.

5.2 Regelgeving en betrokken partijen

In deze paragraaf vatten we de regelgeving rondom het ketenonderdeel asbestverwijdering samen. Aan het eind geven we weer welke actoren binnen dit onderdeel van de keten een rol spelen en waaruit deze rol dan precies bestaat.

Wanneer de sloopvergunning is afgegeven kan de eigenaar van het pand/de opdrachtgever overgaan tot het laten verwijderen van het asbest. De bouwverordening stelt dat de vergunninghouder uiterlijk één week voor de start van de werkzaamheden schriftelijk aan B&W moet melden op welke data en tijdstippen het asbest zal worden verwijderd. Uiterlijk twee weken na de beëindiging van de werkzaamheden moet de vergunninghouder B&W voorzien van het bewijs dat het asbest volgens de regels is gestort (stortbonnen) en de asbestvrijverklaring.

In het Asbestverwijderingsbesluit 2005 is bepaald dat de eigenaar/opdrachtgever (vergunninghouder) een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf (AVB) dient in te schakelen voor de verwijdering van het asbest. Dit bedrijf voert de verwijdering uit volgens de richtlijn SC530 uit het certificeringsschema van het wettelijk verplicht certificeringssysteem. Hierin staan de administratieve eisen en de eisen omtrent de directieverantwoordelijkheid, het management van de middelen en het

inzetten van personeel. Tevens is in het schema beschreven hoe asbestverwijdering op een zorgvuldige, arbeids- en milieuhygiënische wijze plaats dient te vinden. Vanuit de Arbowet zijn ook eisen gesteld ten aanzien van het garanderen van de veiligheid van de werknemers (veilige arbeidsplaats, veilige arbeidsmiddelen, gebruik persoonlijke beschermingsmiddelen). Bovendien is het AVB vanuit de Arbowet verplicht om vijf dagen voor de start van de asbestverwijdering een melding te doen bij de Arbeidsinspectie. Voor de partijen die digitaal melden bij de Arbeidsinspectie geldt een termijn van twee dagen voor de asbestverwijdering. Dit stelt de Arbeidsinspectie namelijk in staat om de plaats van handeling te selecteren voor een inspectie tijdens de asbestverwijdering.

Rol en betrokkenheid partijen

De partijen die bij de asbestverwijdering een rol spelen, zijn weergegeven in schema 5.1.

Schema 5.1 Rollen van partijen binnen het ketenonderdeel asbestverwijdering

Partij	Rol
Opdrachtgever/eigenaar pand	Opdrachtverlening voor asbestverwijdering aan gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf (AVB) Verstrekking daarvoor benodigde documenten (asbestinventarisatie en gegevens vergunning)
Opdrachtgever/eigenaar pand of Asbestverwijderingsbedrijf (AVB)	Melden startdatum asbestverwijdering aan gemeente
Asbestverwijderingsbedrijf (AVB)	Melden startdatum sloop aan CI en AI Verwijderen asbest volgens de richtlijn SC530 / BRL 5050
Gemeente	Toezicht en handhaving naleving vergunning (toezicht op juiste verwijdering asbest)
Arbeidsinspectie	Toezicht en handhaving op veilige asbestverwijdering vanuit Arbowet
CKI	Toetsing of AVB voldoet aan certificeringseisen en of asbestverwijdering door AVB verloopt conform richtlijn BRL 5050 / SC530. Melden waargenomen gevaren aan AI
IWI	Tweedelijns toezicht op functioneren CI
VROM-Inspectie	Tweedelijns toezicht op functioneren gemeenten

5.3 Vormen van niet-naleving

In de eerste fase van het onderzoek is een aantal vormen van niet-naleving naar boven gekomen. In het navolgende passeren de typen niet-naleving de revue die door sleutelpersonen werden aangevoerd in de inventariserende fase.

Geen gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf inschakelen

Een eerste vorm van niet-naleving is dat eigenaren van panden/opdrachtgevers voor de asbestverwijdering geen gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf inschakelen. Het betreft hier specifiek de vergunningsplichtige asbestverwijdering waarvoor een gecertificeerd verwijderingsbedrijf moet worden ingeschakeld

(risicocategorie 2 en 3). Dit zou volgens sleutelpersonen (veelvuldig) voorkomen bij zowel gevallen waar geen vergunning is aangevraagd (en dus ook geen inventarisatie is uitgevoerd, zie de twee voorgaande hoofdstukken) als voor de asbestverwijdering die wel onder de sloopvergunning wordt uitgevoerd. Mede door onvoldoende toezicht vanuit de gemeente maakt dat deze eigenaren (mogelijk uit onwetendheid) het asbest door andere – vaak veel goedkopere – partijen laten verwijderen. Het grote gevaar daarbij is dat de asbestverwijdering niet veilig en/of verkeerd wordt verwijderd, waardoor mensen worden blootgesteld aan asbest.

Niet of te laat melden bij gemeente, AI of CKI

Het komt eveneens voor dat eigenaren (sloopvergunninghouders) niet of te laat aan de gemeente melden wanneer feitelijk met de asbestverwijdering wordt gestart. Hoewel dat in principe niet direct tot gevaarlijke situaties hoeft te leiden – het asbest kan immers verder wel geheel volgens de regels worden verwijderd – is deze vorm van niet-naleving wel ernstig. Het op het juiste moment uitoefenen van toezicht op de asbestverwijdering vanuit de gemeente wordt hierdoor namelijk onmogelijk gemaakt. Iets vergelijkbaars geldt ook voor het tijdig melden van de start van de werkzaamheden aan de AI en de CKI, door de gecertificeerde verwijderingsbedrijven. Ook het toezicht vanuit deze organisaties wordt door geen of een te late melding per definitie onmogelijk gemaakt.

Asbestverwijdering verloopt niet volgens de regels

De regels die vanuit het certificeringssysteem zijn opgelegd aan gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven kunnen eveneens worden overtreden. Hoewel de certificering is ingesteld om de asbestverwijdering veilig, controleerbaar en volgens vastgestelde richtlijnen te laten plaatsvinden, is certificering geen garantie dat de asbestverwijdering door deze bedrijven ook op de juiste manier plaatsvindt. Dit wordt onder andere duidelijk uit de inspecties van de AI, de CKI's en IWI en wordt ook door de geraadpleegde sleutelpersonen bevestigd. In het tussenrapport hebben we al melding gemaakt van de uitkomsten van een eerder inspectie-

programma van de AI. Daaruit bleek dat in 2006 bij 55% van de inspecties op locatie een handhavingstraject moest worden ingezet. Bij meer dan de helft van de inspectielocaties was de asbestverwijdering dus niet op orde. In 2005 was dat percentage nog ‘slechts’ 41%²⁷. De meest voorkomende vorm van niet-naleving door gecertificeerde AVB’s heeft volgens het voornoemde AI-inspectieprogramma betrekking op het niet hebben en/of niet naleven van een werkplan. In het volgende hoofdstuk komen we op dit punt met meer recente cijfers.

Wat de feitelijke uitvoering van verwijderingswerkzaamheden betreft werden vanuit verschillende sleutelpersonen ook andere vormen van niet-naleving van de regels naar voren gebracht. Het zou daarbij onder meer gaan om onvoldoende afzetting van de omgeving rond de slooplocatie, het niet realiseren van de containment en onvoldoende of onjuist gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Verklaringen voor dit type overtredingen kunnen volgens de sleutelpersonen enerzijds worden gezocht in bewust handelen om tijd en kosten te kunnen besparen. Anderzijds nemen werknemers ook door gemakzucht en onzorgvuldigheid niet altijd de regels en eigen richtlijnen van het bedrijf in acht.

Volgens de geraadpleegde sleutelpersonen worden bovengenoemde vormen van niet-naleving ook in de hand gewerkt doordat opdrachtgevers en asbestverwijderingsbedrijven in de praktijk slechts in beperkte mate te maken krijgen met toezicht en handhaving (door gemeenten en de AI). Onderzoek van onder meer VROM-Inspectie²⁸ laat zien dat het toezicht en de handhaving op het gebied van asbest bij het merendeel van de onderzochte gemeenten te wensen overlaat. Asbest krijgt in gemeenten niet altijd prioriteit, de vrijgemaakte capaciteit voor toezicht en handhaving is daarom beperkt, de kennis en deskundigheid over asbest bij Bouw-

²⁷ Bron: Arbeidsinspectie, *Verslag Inspectieprogramma, slopen en verwijderen van asbest, 2005-2006*, 2006.

²⁸ Bron: VROM-Inspectie, *Resultaten uitvoering gemeentelijke asbesttalen 2007*, 2007.

en Woningtoezicht laat te wensen over en de regelgeving wordt als complex ervaren. De AI heeft als taakstelling om jaarlijks 1.000 van de 30.000 meldingen die worden gedaan, op locatie te inspecteren op naleving van de arboregelgeving.

Vanuit de CKI's wordt toezicht gehouden op de naleving van de bepalingen van het voor asbestverwijderingsbedrijven wettelijk verplichte certificaat. Onderzoek van IWI²⁹ laat zien dat dit toezicht op bepaalde punten te wensen overlaat. IWI stelt dat de CKI's te terughoudend zijn in hun aanpak van AVB's die zich niet houden aan de certificaatbepalingen. Daar waar deze bepalingen gebaseerd zijn op een wettelijke regel uit de arboregelgeving blijkt dat de CKI's in vergelijking met de AI minder overtredingen constateren en minder vaak en minder zware interventies plegen. De terughoudende opstelling is volgens IWI te verklaren vanuit de afhankelijkheidspositie die de CKI's hebben ten opzichte van de asbestverwijderingsbedrijven die immers hun klant zijn. Dat voornamelijk 'milde' interventies worden gedaan, zoals het inzetten van het instrument 'overreding', hoeft volgens IWI geen probleem te zijn. Een dergelijk instrument schiet echter te kort voor zware overtredingen of voor notoire overtreders. CKI's blijken in dit soort gevallen geen certificaten te schorsen of in te trekken.

Samenvattend komen we wat betreft de niet-naleving van asbestregels voor het ketenonderdeel asbestverwijdering tot de volgens kernproblemen, namelijk:

- asbestverwijdering door een niet-gecertificeerd AVB;
- niet of niet tijdige melding van de sloopwerkzaamheden bij de toezichthoudende instanties (gemeente, AI en CKI);
- op onjuiste wijze verwijderen van asbest door het gecertificeerde AVB.

In de navolgende paragrafen zullen we voor elk van deze vormen van niet-naleving de verkregen uitkomsten van ons onderzoek presenteren.

²⁹ Bron: IWI, *Handhaven door Certificeren*, 2008.

5.4 Niet-gecertificeerde asbestverwijdering

Een eerste vorm van niet-naleving met betrekking tot de asbestverwijdering is het (laten) verwijderen van asbest door een niet-gecertificeerd bedrijf. Bij dit punt – en overigens ook bij de vormen die hierna nog in dit hoofdstuk aan de orde komen – moet eerst de opmerking worden gemaakt dat de mate waarin dit voorkomt sterk zal afhangen van de mate waarin opdrachtgevers er voor kiezen om het officiële (dat wil zeggen met sloopvergunning) dan wel het illegale pad (zonder sloopvergunning) te volgen.

Hiervoor is al opgemerkt dat 50% tot 80% van de asbestslopen waarvoor vergunning had moeten worden aangevraagd, feitelijk toch buiten het vergunnings-traject wordt uitgevoerd. Bij deze illegale asbestslopen is de kans groter dat een belangrijk deel van de regels niet worden nageleefd. Dit geldt dan ook voor de inschakeling van een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf.

Beperken we ons uitsluitend tot de mate waarin niet-naleving van deze regels bij asbestslopen waarvoor wel een sloopvergunning is afgegeven en die behoren tot risicoklasse 2 of 3³⁰, dan blijkt dit bij de geraadpleegde koplopergemeenten niet of nauwelijks voor te komen. In 2008 werden bij de ondervraagde gemeenten in totaal slechts zeven gevallen geconstateerd waarbij de asbestverwijdering was uitbesteed aan een niet-gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Op een totaal van 1.391 verstrekte sloopvergunningen in dat jaar komt de niet-naleving op dit punt dan uit op nog geen 1%.

Dit lage percentage is onder meer het resultaat van het feit dat deze gemeenten al bij de vergunningaanvraag stevast controleren of voor het werk een gecertificeerde partij zal worden ingeschakeld. Als een niet-gecertificeerd bedrijf als verwijderaar is opgegeven wordt er geen sloopvergunning afgegeven. In de meeste

³⁰ Bij risicoklasse 1 is het niet verplicht om een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf in te schakelen.

van deze gemeenten weten de betrokken partijen bovendien dat de kans groot is dat ze vanuit de gemeente op locatie zullen worden gecontroleerd. Ze zullen zich daarom zeker ook op dit punt sneller aan de regels houden dan in gemeenten waar de controle veel minder is.

Vanuit de andere onderzoeksgroepen en bronnen konden op dit punt geen gegevens worden aangereikt.

Aangezien we ‘ingezoomd’ hebben op gemeenten die het toezicht meer dan gemiddeld op orde hebben, dient de bovenstaande uitkomst als een ‘ondergrens’ te worden beschouwd. In zijn algemeenheid **zal het dus vaker (dan 1%) voorkomen** dat niet-gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven worden ingeschakeld bij vergunde asbestslopen.

5.5 Niet(-tijdige) melding sloopwerkzaamheden

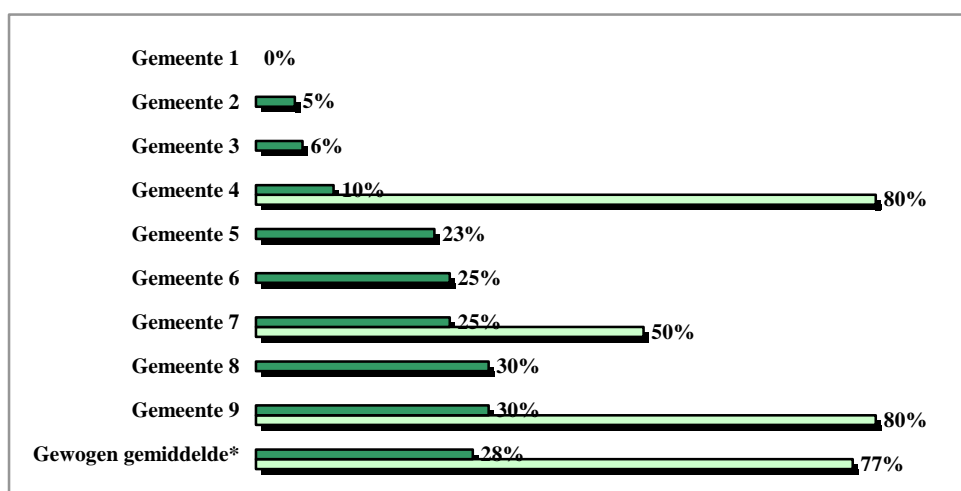
Bij deze vorm van niet-naleving maken we onderscheid tussen de melding van de asbestsloop aan gemeenten en de melding bij de Arbeidsinspectie. Over het niet-melden bij de CKI's hebben we geen gegevens kunnen achterhalen. De geraadpleegde CKI's hebben naar eigen zeggen geen zicht op de mate waarin verwijderaars hun activiteiten niet bij hen melden. Zij zijn alleen op de hoogte van – en controleren uitsluitend – asbestsaneringen die door hun klanten wel bij hen worden gemeld.

Melding bij gemeenten

De houder van de sloopvergunning moet aan de gemeente melden wanneer ze met de asbestsloop beginnen. Deze melding moet minimaal vijf dagen voor de start van de asbestsloop bij de gemeente worden gedaan. We hebben de gemeenten in ons onderzoek gevraagd in hoeveel gevallen de **melding** door de vergunninghouder geheel **achterwege** is gebleven. In 5.1 staan de uitkomsten op deze vraag. Hieruit

blijkt dat bij gemiddeld 28% van de sloopvergunningen voorafgaand aan de start van de asbestverwijdering geen melding wordt gedaan bij de gemeenten.

Figuur 5.1 Aandeel sloopvergunningen in 2008 waarbij er geen melding bij de gemeente is gedaan voorafgaand aan de start van de sloopwerkzaamheden, volgens de geraadpleegde gemeenten³¹



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

Legenda: = 2008
 = startmoment stringenter asbestbeleid

De bovengenoemde uitkomst geldt voor de koplopergemeenten in ons onderzoek. In werkelijkheid zal de niet-naleving op dit punt hoger liggen. Een belangrijke indicatie daarbij kan worden gevonden als we de ontwikkeling in de tijd meenemen in de analyses. De gemeenten hebben de ervaring dat de naleving op dit punt duidelijk verbetert doordat ze enige jaren een bewust en pro-actief beleid voeren op het gebied van asbest. Ze informeren partijen over hun verplichtingen en wachten niet af met het uitvoeren van toezicht totdat een melding wordt gedaan. Ze houden

³¹ Eén gemeente kon op dit punt geen gegevens aanreiken. Deze gemeente kon geen onderscheid maken tussen niet-meldingen en niet tijdige meldingen (zie hierna). Ook bij de uitkomsten in figuur 5.2 is deze gemeente buiten beschouwing gelaten.

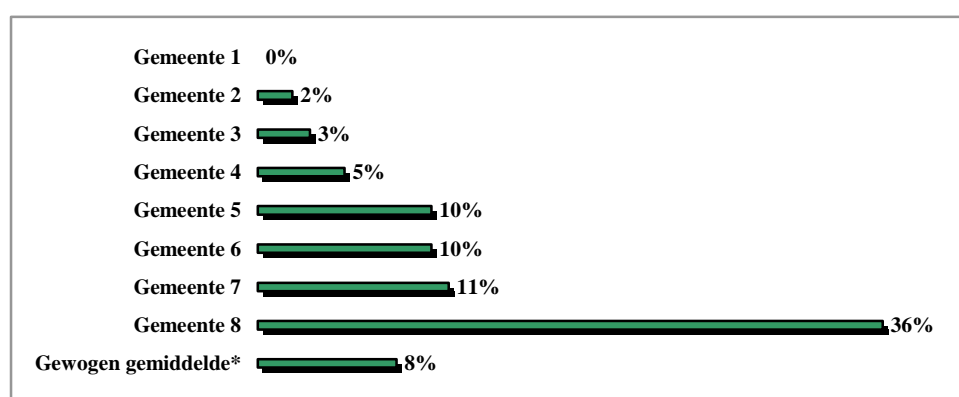
vanaf het moment van vergunningverlening (regelmatig) in het oog of er op de betreffende adressen sloopactiviteiten plaatsvinden, zeker in gevallen waar ze twijfels hebben. Zo zijn ze extra alert bij verwijderaars die al vaker in de fout zijn gegaan, bij grootschalige en risicovolle projecten of in gevallen waarbij het proces van vergunningverlening moeizaam is verlopen (slechte aanvraag, ontbrekende documenten et cetera). De laagste percentages worden gehaald in gemeenten waar de daar werkende asbestverwijderaars op de hoogte zijn van het strenge beleid en toezicht vanuit de gemeenten. Meestal zijn het – volgens de gesprekspartners van de gemeenten – de verwijderaars zelf die zorg dragen voor een tijdige melding. Zij laten dit niet aan de vergunninghouder over omdat die dit vaak vergeten.

Enkele gemeenten in ons onderzoek konden een schatting geven van de niet-naleving op het startmoment van hun stringenter asbestbeleid (zie onderste balken die bij de gemeenten in figuur 5.1 zijn weergegeven). De niet-naleving lag in het referentiejaar beduidend hoger dan in het peiljaar 2008, zelfs in gemeenten die pas een jaar of twee een stringenter beleid voeren (gemeente 7 en gemeente 9). In twee jaar tijd is het niet-nalevingspercentage in deze gemeenten met een factor 2 of 3 verminderd. Er vanuit gaande dat veel gemeenten in Nederland nog in de fase zitten waarin de koplopergemeenten twee jaar geleden zaten kan de schatting worden gedaan dat de niet-naleving in Nederland als geheel nog zeker een factor 2 hoger ligt dan het gemiddelde voor de koplopergemeenten. Gezien het gemiddelde voor de koplopergemeenten 28% bedraagt, **ligt de niet-naleving** in de rest van Nederland volgens deze redenering naar verwachting **rond de 50% tot 60%**.

Naast het niet melden hebben we de gemeenten ook gevraagd naar de mate waarin melding **niet tijdig** worden gedaan. Deze vorm van niet-naleving komt in twee gedaanten voor. In de eerste plaats komt het voor dat de melding later dan de gestelde termijn (vijf dagen van tevoren) wordt gedaan. Vanuit de gesprekspartners wordt erop gewezen dat het regelmatig voorkomt dat partijen (bewust of onbewust) de meldingstermijn voor digitaal melden bij de AI (twee dagen van te voren) ook

toepassen op de melding bij de gemeenten. Er kan – in de tweede plaats – ook sprake zijn van (veel) te vroeg melden, bijvoorbeeld wanneer er na de melding toch wordt besloten het sloopwerk enige tijd uit te stellen. Een nieuwe melding wordt dan meestal niet gedaan.

Figuur 5.2 Aandeel sloopvergunningen in 2008 waarbij er niet tijdig melding wordt gedaan bij de gemeente voorafgaand aan de start van de asbestverwijdering, volgens de geraadpleegde gemeenten



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

Het niet tijdig melden is bij de gemeenten over het algemeen een veel minder groot probleem dan het geheel achterwege laten van de melding. Bij de geraadpleegde gemeenten kwam deze vorm van niet-naleving bij **gemiddeld 8%** van alle in 2008 verstrekte sloopvergunningen voor. Ook bij deze uitkomst mag verondersteld worden dat het landelijke cijfer hoger zal liggen. We hebben op dit punt verder geen aanvullende gegevens waarmee we tot een betrouwbare ophoging kunnen komen.

Melding bij de Arbeidsinspectie

De asbestverwijderaar moet de aanvang van de asbestsloopactiviteiten melden bij de AI. Dit moet minimaal vijf dagen of – uitsluitend in het geval van digitaal melden – twee dagen van te voren worden gedaan. Op die manier krijgt de AI de

mogelijkheid om tijdig een inspectie op locatie te houden.

Over het niet melden van de sloopwerkzaamheden houdt de AI vrijwel geen gegevens bij. Zij registeren alleen de verwijderingen die wel worden gemeld. Het is daardoor niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van de mate van niet-naleving op dit punt. Het niet tijdig melden van de start van de werkzaamheden wordt in beperkte mate door de AI geregistreerd. De AI controleert dit uitsluitend bij de inspecties die zij op locatie uitvoeren naar aanleiding van een melding (en dus niet voor alle meldingen die worden gedaan). Uit de gegevens van het digitale informatiesysteem van de AI (I-Net) blijkt dat in 2008 in **11%** van de bij hen gemelde asbestsloopwerken de *melding niet tijdig is gedaan*.

Vanuit de AI wordt aangegeven dat de 11% als minimum van niet-naleving op dit punt moet worden beschouwd. Het te laat melden wordt namelijk niet altijd als overtreding genoteerd. Bij inspecties waar de asbestverwijdering verder geheel volgens de regels verloopt, wordt er door de inspecteurs geen overtreding geschreven als de melding toevallig een dag te laat is gedaan.

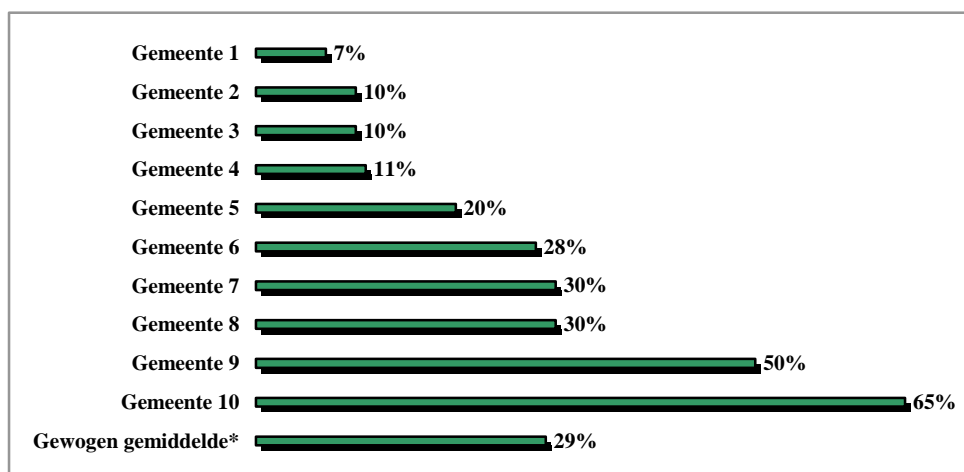
5.6 Onjuiste wijze van verwijdering (algemeen)

In deze paragraaf bespreken we de niet-naleving van de asbestregels bij de feitelijke verwijdering zelf. Het gaat hierbij om de regels die vanuit de vergunning, de Arbowet en het certificeringsschema worden opgelegd aan de asbestverwijderingsbedrijven. Verschillende bronnen hebben we geraadpleegd om zicht op de algehele naleving van de regels bij asbestverwijdering te krijgen. In het verlengde hiervan bespreken we in de volgende paragraaf de mate van niet-naleving op specifieke onderdelen van deze regels.

Niet-naleving in zijn algemeenheid

Bij de gemeenten in ons onderzoek hebben we gegevens opgevraagd over de mate waarin de asbestverwijdering niet volgens de regels worden uitgevoerd. Uit de cijfers van de geraadpleegde gemeenten blijkt dat in 2008 bij gemiddeld een derde van de verstrekte sloopvergunningen de asbestverwijdering niet volgens de regels uit de vergunning is verlopen en de gemeente tot handhaving is overgegaan. Wat dit laatste betreft is bijvoorbeeld een officiële waarschuwing gegeven of – bij ernstige vormen van overtreding – ingegrepen door middel van bijvoorbeeld stillegging van de sloop³². In de andere tweederde van de gevallen is – in de waarneming van de gemeenten – de verwijdering wel volgens de regels verlopen.

Figuur 5.3 Aandeel sloopvergunningen in 2008 waarbij asbestverwijdering niet volgens de regels uit de vergunning verloopt, volgens de geraadpleegde gemeenten



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

³² Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat ze niet op een uniforme wijze handelen bij de handhaving. Niet-naleving van een bepaalde regel wordt in de ene gemeente genoteerd als een overtreding en bestraft met bijvoorbeeld een officiële waarschuwing. Een andere gemeente zet niet direct het handhavingsinstrument in, maar geeft in de richting van het AVB aan dat deze in het vervolg anders moet handelen.

Uit de figuur blijkt dat zich tussen de afzonderlijke gemeenten wel duidelijke verschillen voordoen. Uit een nadere analyse blijkt dat de niet-naleving het grootst is bij gemeenten waar het toezicht op de naleving van de regels het minst ver reikt. Het gaat hierbij om gemeenten die de capaciteit hebben om slechts een deel van de vergunningen op locatie te controleren. Een deel van de verwijderaars neemt hier de ruimte om de regels minder strikt na te leven. Omgekeerd is de mate van niet-naleving het kleinst bij gemeenten waarbij het toezicht volledig dekkend is (in die zin dat alle sloopactiviteiten waarvoor een vergunning is afgegeven minstens één keer vanuit de gemeente worden geïnspecteerd). Asbestverwijderaars die al langere tijd actief zijn in deze gemeenten blijken zich volgens de gesprekspartners over het algemeen goed te houden aan de regels. Daar waar overtredingen worden geconstateerd, zijn het vooral verwijderaars die nog niet eerder (of vaak) een opdracht in de betreffende gemeente hebben gehad.

Op basis van dit principe – minder toezicht, meer overtredingen – kunnen we met de nodige voorzichtigheid uitspraken doen over het landelijke beeld. De bovenstaande uitkomst van 29% niet-naleving geldt voor koplopergemeenten die allemaal (steekproefsgewijs) inspecties uitvoeren op de locatie waar asbestsloop plaatsvindt. Uit het onderzoek van de VROM-Inspectie uit 2007 onder 40 gemeenten blijkt echter dat ruim zes op de tien gemeenten geen controles op locaties uitvoeren³³. Trekken we deze lijn door, dan mag verondersteld worden dat de niet-naleving op dit punt beduidend hoger is dan het gemiddelde onder de gehele groep geraadpleegde koplopergemeenten. Verwacht mag worden dat het landelijk percentage eerder in de buurt van de twee ‘uitschieters’ (50% en 65%) uit figuur 5.3 liggen.

³³ De beperkte mate waarin door gemeenten inspecties op een slooplocatie worden uitgevoerd, wordt bevestigd door de in ons onderzoek betrokken asbestverwijderaars. Zij schatten het aandeel opdrachten waarin zij te maken hebben met een inspectie vanuit de gemeente gemiddeld op slechts 3%.

Een indicatie dat de mate van niet-naleving op een duidelijk hoger plan dan het gemiddelde voor de koplopergemeenten ligt, kan verkregen worden vanuit de gegevens van de AI. Hoewel zij het werk van de asbestverwijderaars op andere punten beoordelen dan de gemeenten, blijkt uit de cijfers van de AI dat ze in 2008 in 60% van de uitgevoerde inspecties³⁴ een handhavingsinstrument heeft moeten inzetten. Als we naar het totaal aantal asbestverwijderingen (zowel de gemelde als de niet gemelde) kijken die in Nederland worden uitgevoerd dan zal de 60% een minimale omvang van de niet-naleving zijn. Verondersteld mag namelijk worden dat bij niet-gemelde verwijderingen – die dus ook niet in beeld komen bij de AI – het aandeel nog hoger zal liggen dan bij de wel gemelde verwijderingen.

Op basis van de bovenstaande gegevens kan verwacht worden dat landelijk gezien de mate van *niet-naleving* van de regels met betrekking tot de asbestverwijdering *ligt tussen de 50% en de 70%*.

De geraadpleegde asbestverwijderaars zijn eveneens van mening dat asbestsaneringen door gecertificeerde asbestbedrijven in heel veel gevallen niet (volledig) volgens de regels verloopt. Het algemene beeld dat zij schetsen is dat (bijna) alle bedrijven wel eens door rood rijden. Sommige asbestverwijderaars noemen zichzelf daarin geen uitzondering. De mate waarin en de reden waarom de bedrijven de regels (soms) niet naleven verschillen echter wel. De asbestverwijderaars maken zelf een onderscheid tussen enerzijds verwijderaars die het meestal wel goed doen (maar door de veelheid en complexiteit van de regels steken laten vallen) en anderzijds verwijderaars die vaak de regels niet goed naleven. Deze laatste groep bedrijven zoekt vaak zeer bewust de grenzen op, om ze vervolgens ook moedwillig te overtreden.

³⁴ Het gaat dan alleen om de inspecties naar aanleiding van gemelde sloopactiviteiten en waar de AI ook daadwerkelijk sloopactiviteiten heeft aangetroffen (in totaal 655). De AI telde naast deze inspecties ook 60 'onverrichte zaken'-inspecties, waarbij ze – mogelijk door een te late melding – op locatie geen asbestverwijderingsactiviteiten (meer) hebben aangetroffen.

Gevraagd naar hoe groot beide groepen dan ongeveer zullen zijn, blijken zeven AVB's hierover een uitspraak te kunnen doen. Gemiddeld komen ze uit op een verhouding van 70% (bedrijven die het meestal wel goed doen) en 30% (bedrijven die vaak de regels overtreden). Het gaat hierbij om (grote) schattingen. Zij hebben immers zelf geen zicht op hetgeen bij alle projecten van de bedrijven plaatsvindt. Bovendien is er volgens de meesten van hen geen sprake van een zwart-wit situatie (goed versus fout). Er is in hun visie een beperkt aandeel dat het echt goed doet, er is een percentage echte 'rotte appels' (wordt geschat op ongeveer 10%) en daartussen is er een grotere groep die in meer of mindere mate de regels naleeft.

In de voornoemde bijeenkomst bij één van de CKI's kwamen de deelnemers gezamenlijk op een verhouding van ongeveer 50% - 50%. Vanuit de CKI's wordt overigens nog gewezen op een discrepantie die zij aantreffen tussen enerzijds het beleid en de houding van de directie van het asbestverwijderingsbedrijf en anderzijds het gedrag op de werkvloer. Zelfs bij als goed bekend staande bedrijven worden werklocaties aangetroffen waar de regels (flink) worden overtreden. De kwaliteit en houding van de DTA-er op een specifiek project en het gedrag van de DAV-ers (bijvoorbeeld het juist gebruiken van de veilige arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen) blijken vooral bepalend te zijn. Daarnaast speelt de administratieve 'verzwaring' die de invoering van de SC530 met zich heeft meegebracht, een rol. Bedrijven moeten hierdoor niet alleen meer aandacht hebben voor een veilige asbestverwijdering, maar ook voldoen aan een groot aantal regels met betrekking tot het kwaliteitssysteem, de organisatie en administratie. Bedrijven die de audits door CKI's op alle punten foutloos doorstaan zijn dan ook een uitzondering.

De CKI's geven aan dat de verwijderingsbedrijven ook te maken hebben met andere partijen in de keten. Wanneer die partijen hun werk niet goed doen, kan dit betekenen dat het voor de asbestverwijderaars soms ook lastig is om het werk geheel volgens de regels uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer meer

asbest wordt gevonden dan in de inventarisatie was vermeld (zie ook hoofdstuk 4). Het gaat hierbij dan om asbest dat door het inventarisatiebureau over het hoofd is gezien (of in ieder geval niet in het rapport is vermeld). Door deze omissie van het inventarisatiebureau moet het werk van de asbestverwijderaar worden stilgelegd, het inventarisatiebureau terugkomen en er een nieuwe (aangepaste) sloopvergunning worden aangevraagd. Als ze de regels helemaal willen naleven, moeten ze het bovenbeschreven traject bewandelen wat zowel hen als de opdrachtgever heel veel extra tijd en geld kost.

5.7 Niet-naleving specifieke regels voor asbestverwijdering

De voorgaande paragraaf had betrekking op de niet-naleving op het gebied van asbestverwijdering in brede zin. In deze paragraaf zoomen we in op de niet-naleving van specifieke typen regels voor de verwijdering. Door het grote aantal wetten en regels dat van toepassing is op de asbestverwijdering, is het aantal specifieke punten waarop niet-naleving kan worden geconstateerd zeer groot. Zo heeft de AI in 2008 al 84 verschillende soorten 'feiten' geconstateerd (84 artikelen van de Arbowet of het Arbeidsomstandighedenbesluit die niet zijn nageleefd). Het is ondoenlijk om voor elk van de onderscheiden soorten overtredingen een volledig beeld van de mate van niet-naleving vast te stellen. Vandaar dat we voor een paar hoofdgroepen van overtredingen uitkomsten presenteren, namelijk achtereenvolgens voor:

- beschikbaarheid van documenten;
- overtredingen met betrekking tot het werkplan;
- niet houden aan richtlijnen rondom personeel;
- de regels rondom het goed en veilig verwijderen van asbest.

De navolgende uitkomsten hebben betrekking op de situaties waarbij vergunningen zijn aangevraagd en (tijdige) meldingen zijn gedaan bij de AI. Hiervoor hebben we geconstateerd dat een belangrijk deel van de asbestverwijdering buiten het legale

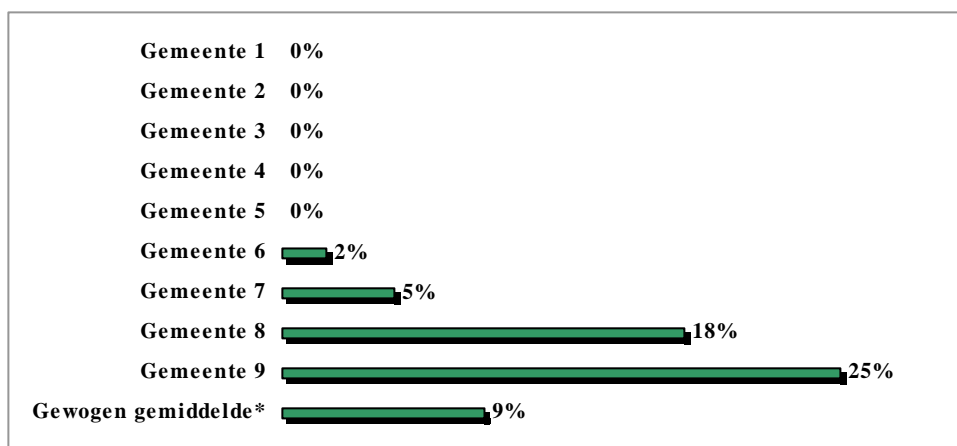
circuit plaatsvindt en dat binnen dit legale traject er sprake is van een forse ondermelding bij de AI. De uitkomsten geven dan ook maar een beperkt beeld van de werkelijkheid.

Beschikbaarheid van documenten

Allereerst kijken we naar de niet-naleving van de regels rond de beschikbaarheid van documenten op de slooplocatie. In de inspecties bij gemelde asbestverwijderingen blijkt dat de AI in 2008 heeft geconstateerd dat in **4%** niet alle benodigde documenten op de slooplocatie aanwezig waren. Het gaat daarbij om (afschriften van) het werkplan, de certificaten (proces- en persoons-certificaten) en het inventarisatierapport. Wanneer naar alle sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen (zowel de AI gemelde als de niet-gemelde verwijderingen) wordt gekeken, dan kan het percentage van 4% als minimale omvang van de niet-naleving op dit punt worden beschouwd. De verwachting is namelijk dat bij niet-gemelde asbestverwijderingen de kans groter is de regels niet goed worden nageleefd dan bij de verwijderingen die wel worden gemeld. Deze redenering zal ook worden gebruikt bij andere cijfers van de AI die bij de hierna te behandelen punten worden benoemd. Het door de AI genoemde percentage dat geldt voor alle gemelde en geïnspecteerde asbestverwijderingen wordt dan als minimale omvang van de niet-naleving voor de volledige groep van sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen (gemeld en niet-gemeld) gezien.

Ook de gemeenten hebben we de vraag voorgelegd in hoeverre zij bij hun inspecties op locatie problemen op dit punt signaleren. Uit figuur 5.4 blijkt dat de gesignaleerde ***niet-naleving gemiddeld genomen op 9% uitkomt***. De variatie in de aangereikte cijfers op dit punt heeft enerzijds te maken met de intensiteit van de controles (ook hiervoor geldt dat de naleving beter wordt naarmate er meer controles plaatsvinden). Anderzijds blijken gemeenten in hun toezicht ook een bepaalde focus te leggen, waardoor sommige gemeenten veel gericht dan andere gemeenten kijken naar de aanwezigheid van de benodigde documentatie.

Figuur 5.4 Aandeel sloopvergunningen in 2008 waarbij tekortkomingen in de documentatie zijn gesignaleerd bij inspecties door gemeenten, volgens de geraadpleegde gemeenten



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het aantal sloopvergunningen dat door de gemeenten in 2008 is verstrekt.

Met betrekking tot de documentatie merken de CKI's het volgende op. Ze geven aan dat de administratieve belasting van de asbestverwijderaars met de invoering van de SC530 sterk is toegenomen. Er zijn daardoor nieuwe verplichtingen met betrekking tot het bijhouden van documentatie ontstaan. Een deel van deze verplichtingen is nog onvoldoende bekend en/of de verwijderaars kunnen er nog niet mee overweg. Eén van die punten betreft bijvoorbeeld het invullen van een evaluatieformulier in het geval bij een asbestsanering meer asbest wordt aangetroffen dan in de asbestinventarisatie was aangegeven. Een CKI stelt dat negen op de tien verwijderaars niet bekend zijn met deze verplichting en dus een dergelijke evaluatie ook niet opstellen.

Overtredingen met betrekking tot het werkplan

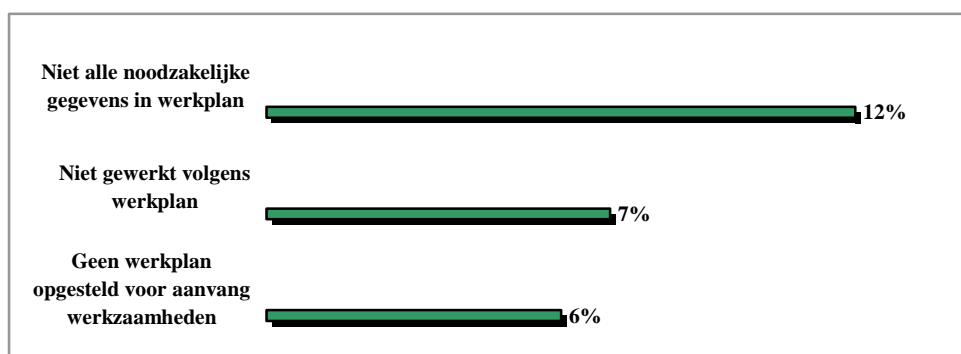
Een belangrijk document tijdens de asbestverwijdering is het werkplan. In dit werkplan geeft het asbestverwijderingsbedrijf aan op welke wijze zij het asbest op de betreffende slooplocatie zullen verwijderen en welke technieken, materieel en menskracht zij daarbij in zullen zetten. In het werkplan moeten ook de gegevens uit de asbestinventarisatie worden verwerkt. Het werkplan moet op de slooplocatie

aanwezig zijn en de asbestverwijderaar moet volgens de in het werkplan beschreven werkwijze werken.

Uit de inspectiegegevens van de AI blijkt dat er met betrekking tot het werkplan de nodige tekortkomingen worden vastgesteld (zie figuur 5.5). **In 12% van de gevallen was het werkplan incompleet:** niet alle noodzakelijke gegevens waren hierin opgenomen. Zo ontbraken bijvoorbeeld de uitkomsten van het inventarisatierapport, de schets van de situatie ter plaatse en gegevens over het materiaal dat zal worden ingezet bij de verwijdering. Als er wel een (goed) werkplan is wordt er in **7% van de asbestverwijderingen in de praktijk niet naar gehandeld.** Veel ernstiger is dat **in 6% van de gevallen in het geheel geen werkplan was opgesteld.**

Bij elkaar opgeteld is in 25% van de geïnspecteerde asbestverwijderingen in 2008 een tekortkoming geconstateerd met betrekking tot het werkplan. Uit het inspectierapport van de AI uit 2006 blijkt dat dit percentage destijds nog lag op 19%. Dit zou erop kunnen duiden dat de naleving op dit punt in de afgelopen jaren is verslechterd.

Figuur 5.5 Aandeel geconstateerde overtredingen over documentatie op het totaal aantal uitgevoerde inspecties op locatie door de AI in 2008, naar type overtreding



Bron: I-Net, Arbeidsinspectie 2008.

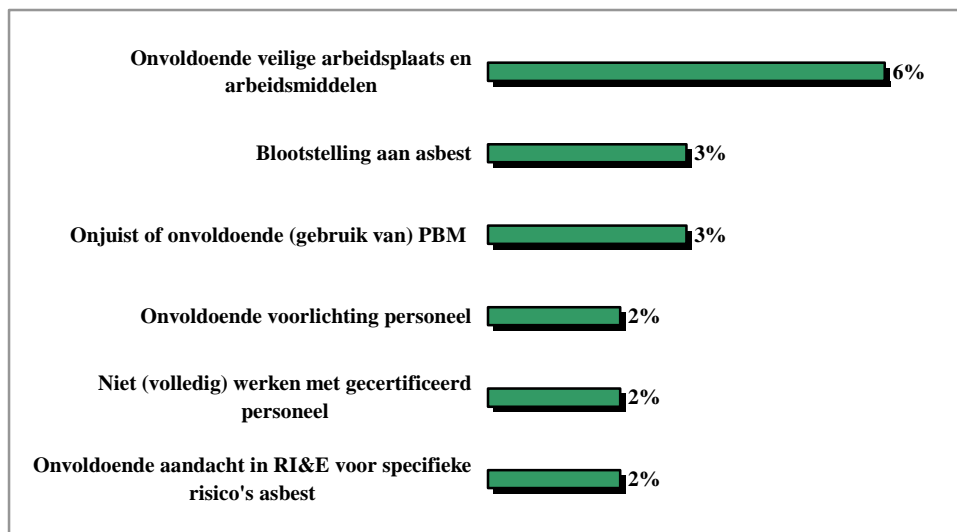
Ook veel gemeenten zien dat de werkplannen niet altijd goed op orde zijn. Concrete cijfers op dit punt hebben zij niet. Ze geven aan dat een deel van de asbestverwijderaars weinig aandacht besteedt aan een goed werkplan. Er worden dan min of meer standaard werkplannen gebruikt die onvoldoende rekening houden met de specifieke situatie ter plaatse.

Dit laatste – het gebruiken van standaard werkplannen – wordt overigens ook regelmatig door de geraadpleegde CKI's gesignaleerd. Verder komt uit de gesprekken met de CKI's naar voren dat het gebruik van de werkplannen als leidraad voor de verwijdering dikwijls te wensen over laat. Op de werkvloer wordt het plan dan niet of onvoldoende gelezen: de verwijderaars ter plaatse gaan veelal op basis van hun ervaring/routine, een situatieschets of een mondelinge instructie van hogerhand aan de slag en hebben bovendien geen tijd en zin om de werkplannen grondig door te nemen.

Overtreding regels over personeel

Een andere groep van feiten/overtredingen heeft betrekking op de inzet en veiligheid van het personeel. De AI inspecteert of asbestverwijderingsbedrijven bekwaam (lees gecertificeerd) personeel inzetten en voor hen de juiste omstandigheden creëren om veilig te werken. Het gaat hierbij onder meer om de beschikbaarheid en het gebruik van voldoende en goede persoonlijke beschermingsmiddelen, een voldoende veilige arbeidsplaats en de inzet van goede en veilige arbeidsmiddelen. Vanuit de registratie van de AI zijn hierover voor het jaar 2008 de volgende gegevens aangereikt (zie figuur 5.6). De verschillende typen overtredingen op dit punt blijken niet in grote mate gesignaleerd door de AI. Meest voorkomend is dat de arbeidsplaats en de gebruikte arbeidsmiddelen als onvoldoende onveilig worden aangemerkt. Dit kwam in 6% van de uitgevoerde inspecties naar voren.

Figuur 5.6 Aandeel geconstateerde overtredingen over personele aspecten op het totaal aantal uitgevoerde inspecties op locatie door de AI in 2008, naar type overtreding



Bron: I-Net, Arbeidsinspectie 2008.

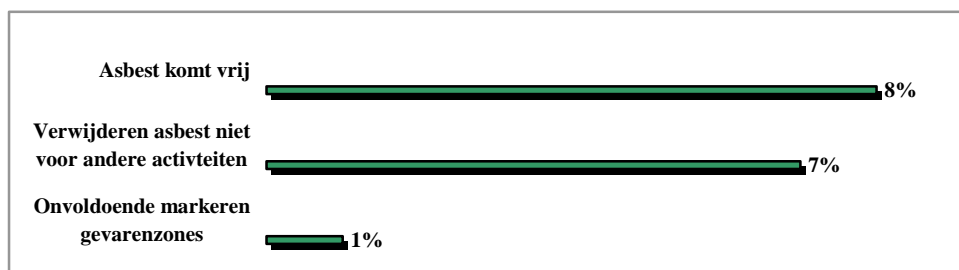
De inzet van onvoldoende opgeleid personeel werd bij de (gecertificeerde) asbestverwijderingsbedrijven nauwelijks geconstateerd. In slechts 2% van de geïnspecteerde asbestverwijderingen wordt door het asbestverwijderingsbedrijf niet (volledig) gewerkt met gecertificeerd personeel. Het werk wordt in die gevallen niet onder leiding van een DTA-er uitgevoerd of worden bij de verwijderingswerkzaamheden (ook) andere medewerkers dan DAV-ers ingezet. De CKI's in ons onderzoek geven aan dat zij bij hun eigen klanten niet meer tegenkomen dat met niet-gecertificeerd personeel wordt gewerkt. Wel merkt een CKI op dat er voorheen problemen waren met leerling DAV-ers. Zij werden niet altijd volgens de voor hen geldende regels ingezet. Zo werkten ze bijvoorbeeld zonder voldoende begeleiding. Een andere CKI signaleert nog steeds dat sommige verwijderingsbedrijven moeite hebben om een vaste begeleider voor elke leerling DAV-er te organiseren (bijvoorbeeld in geval van ziekte van die vaste begeleider kan de betreffende leerling DAV-er officieel ook niet worden ingezet).

Niet-naleving richtlijnen voor goed en veilig verwijderen van asbest

Om te voorkomen dat asbest vrijkomt bij de verwijdering en in het verlengde hiervan dat personeel en de omgeving bloot worden gesteld aan asbest, zijn specifieke regels voor het veilig verwijderen geformuleerd. De AI heeft ten aanzien hiervan op een aantal punten overtredingen geconstateerd (zie figuur 5.7). Uit de figuur blijkt dat de wijze van verwijdering niet altijd zodanig wordt uitgevoerd dat voorkomen wordt dat asbestdeeltjes vrijkomen. In 8% van de inspecties stelden de AI-inspecteurs vast dat asbest vrijkwam.

Een vergelijkbaar niveau van niet-naleving werd aangetroffen bij de volgorde van werkzaamheden. In die gevallen zijn bijvoorbeeld sloopbedrijven al begonnen met het slopen van (een deel van) het bouwwerk voordat al het asbest is verwijderd.

Figuur 5.7 Aandeel geconstateerde overtredingen op het punt van goed en veilig verwijderen op het totaal aantal uitgevoerde inspecties op locatie door de AI in 2008, naar type overtreding



Bron: I-Net, Arbeidsinspectie 2008

Het aanbrengen van een markering van de gevarenzone – bijvoorbeeld door borden en linten te plaatsen – blijkt in bijna alle gevallen volgens de regels te gebeuren.

6. TRANSPORT, OPSLAG EN STORT



6.1 Inleiding

Na de feitelijke verwijdering volgt de fase van transport, opslag en ten slotte stort van de verwijderde asbest. Verschillende actoren hebben hierbij te maken met regelgeving. In dit hoofdstuk presenteren we de gegevens over de mate van niet-naleving van deze regels. Daarbij kijken we – in tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken – niet alleen naar asbest dat afkomstig is van sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen. In dit hoofdstuk gaan we op een aantal punten ook in op het asbest dat (zonder sloopvergunning) door particulieren is verwijderd en gestort.

6.2 Regelgeving en betrokken partijen

Het AVB stelt dat als het asbest is verwijderd deze volgens nader omschreven regels moet worden verpakt, apart gehouden van overig afval en binnen twee weken moet worden afgevoerd. Het asbest moet worden afgevoerd naar een tijdelijke opslaglocatie en uiteindelijk naar één van de 26 vergunde stortplaatsen. De Wet Milieubeheer stelt dat het transport van asbest moet plaatsvinden door een VIHB-erkende transporteur³⁵. Ook een AVB mag het transport verzorgen als deze beschikt over een VIHB-certificaat.

³⁵ Voor alle partijen die zich in Nederland bezighouden met het inzamelen, vervoeren en verhandelen van bedrijfsafval of gevaarlijke afvalstoffen is een vermelding op de VIHB-lijst verplicht. Dit is vastgelegd in het Besluit Inzamelen Afvalstoffen en de Regeling vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen. Vermelding op de lijst vindt plaats als het bedrijf voldoet aan de drie criteria: betrouwbaar, kredietwaardig, vakbekwaam. Bij het NIWO kan een verzoek om plaatsing op de lijst worden aangevraagd.

In de wet wordt als verplichting gesteld dat de hoeveelheid verwijderd en getransporteerd asbest moet worden geregistreerd. De asbestverwijderaars, de transporteurs en de stortplaatsen dienen daarom een registratie bij te houden. De transporteur dient bovendien bij elk transport van asbest te beschikken over een zogenaamde begeleidingsbrief waarin staat hoeveel asbest hij vervoert, waar het vandaan komt en waar het naar toe gaat.

Het AVB 2005 stelt dat als het asbest uiteindelijk is gestort de stortplaats een storbewijs in de vorm van een storbond dient af te geven. De eigenaar van het pand (sloopvergunninghouder) waar het asbest uit is verwijderd moet deze bond overleggen aan de gemeente. Daarmee kan worden aangetoond dat het asbest op een juiste manier is gestort. De stortplaatsen moeten ontvangen asbestladingen melden bij het Landelijke Meldpunt Afvalstoffen. In de Arbowet zijn voor de stortplaatsen regels opgenomen die het veilig werken met asbest voor de werknemers moet garanderen.

Rol en betrokkenheid partijen

De bij deze schakel betrokken partijen en de rollen die zij hebben, zijn hieronder weergegeven.

Schema 6.1 Rollen van partijen binnen het ketenonderdeel transport, opslag en stort

Actoren	Rollen
Eigenaar/opdrachtgever	Verantwoordelijk voor het op de juiste manier afvoeren en storten van asbestmateriaal en het aanleveren van de benodigde begeleidende documenten
AVB	Volgens de regels (SC530/BRL5050) verpakken van het asbest/asbesthoudend afval. Het regelen van de afvoer van het verpakte asbestmateriaal vanaf de slooplocatie naar tussenopslag of direct naar de stortplaats
VIHB-erkende transporteur	Transport van asbest naar de stortplaats
Tussenopslag	Ontvangst en tijdelijke opslag van asbestmateriaal. Regelen van transport naar stortplaats
Vergunde stortplaats	Opslag van asbest. Registratie van asbestontvangsten. Afgifte stortbonnen
Provincie	Toezicht en handhaving m.b.t. stortplaatsen en tijdelijke opslagplaatsen van asbest en het transport van afvalstoffen
Gemeenten	Toezicht en handhaving tijdelijke opslagplaatsen asbest (gemeentewerven)
IVW	Toezicht op transport
VROM-Inspectie	Eerstelijns toezicht op transport en tweedelijns toezicht op functioneren gemeenten
Politie	Controles uitvoeren op transporten
Arbeidsinspectie	Toezicht en handhaving naleven Arbowet door AVB, opslaglocaties en stortplaatsen
CKI	Toezicht en handhaving functioneren AVB volgens regels SC530/BRL 5050
IWI	Tweedelijns toezicht op CKI

6.3 Vormen van niet-naleving

Al uit de eerste fase is naar voren gekomen dat het transport en de stort van asbest een ketenonderdeel is waar moeilijk grip op te krijgen is. De oorzaak daarvan ligt ondermeer in het feit dat het toezicht erg versnipperd is (zie schema 6.1 hierboven) en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders beperkt is. Iedere toezichthoudende partij houdt toezicht op slechts een klein deel van de keten waardoor een totaaloverzicht ontbreekt. Er zijn ook vrijwel geen bestaande

bronnen die inzicht geven in de naleving van de regels in dit ketenonderdeel. Slechts uit één onderzoek van de AI komen cijfers naar voren over de naleving van de Arboregels op stortplaatsen.

Door de partijen die in de inventariserende fase zijn geraadpleegd, werd een aantal vormen van niet-naleving in dit ketenonderdeel naar voren gebracht. In de eerste plaats zou het transport niet altijd aan de regels voldoen. Daarbij werd dan met name gewezen op het vervoeren van asbest door transporteurs die niet beschikken over een VIHB-erkenning en het feit dat de begeleidende documenten tijdens het transport niet op orde zijn.

Een tweede type niet-naleving dat uit de oriënterende gesprekken naar boven kwam, is dat verwijderd asbest (lang) niet altijd de erkende stortplaatsen bereikt. Vanzelfsprekend zal dit met name voorkomen bij asbestsloop waarvoor geen vergunning is aangevraagd (dus het illegaal verwijderde asbest). Voorbeelden van ‘alternatieve bestemmingen’ zijn het illegaal dumpen en het afvoeren naar het buitenland.

Voor dat deel van de verwijderde asbest dat wel de tussenopslag en/of de vergunde stortplaatsen bereikt, geldt – in de derde plaats – dat ook overtredingen van de regels kunnen plaatsvinden. Zo wordt het asbest niet altijd op de juiste wijze aangeboden (bijvoorbeeld niet gescheiden van ander sloopmateriaal of onjuist verpakt). Daarnaast werd ook opgemerkt dat stortplaatsen asbest aannemen van andere partijen dan erkende vervoerders. Stortplaatsen maken geen onderscheid tussen illegaal en legaal verwijderde en vervoerde asbest. Bij gemeentewerven kan iets vergelijkbaars voordoen, namelijk wanneer (niet-gecertificeerde) verwijderingsbedrijven het asbest als particulier aanbieden.

Ten slotte werd erop gewezen dat op de tussenopslag en de vergunde stortplaatsen zelf niet altijd zorgvuldig met asbest wordt omgesprongen. Hierdoor kunnen

onveilige situaties voor medewerkers ontstaan.

In de volgende paragrafen zullen we achtereenvolgens ingaan op de mate van niet-naleving van regels op de volgende punten:

- het vervoer van verwijderde asbest niet volgens de regels;
- de stort van asbest buiten de vergunde stortplaatsen;
- het onjuist aanbieden van asbest of het aanbieden van illegaal verwijderde asbest op de tussenopslaglocatie of stortplaats;
- het onjuist omgaan met asbest op de tussenopslag of stortplaats.

6.4 Transport van asbest niet volgens de regels

Uit het voorgaande komt naar voren dat verschillende instanties betrokken zijn bij het toezicht op het transport van gevaarlijke stoffen in zijn algemeenheid en dus ook op het transport van verwijderde asbest. Het betreft daarbij ondermeer de VROM-Inspectie en de politie. De transportcontroles die door de VROM-Inspectie en 25 politiediensten in Nederland worden uitgevoerd staan geregistreerd in het systeem Tracopol, dat beheerd wordt door de KLPD. Uit het systeem blijkt dat tussen 2007 en medio 2009 51 controles zijn uitgevoerd op transporten van asbest. Bij 28% van deze transporten blijken de regels voor asbesttransporten niet volledig te zijn nageleefd. De overtredingen zijn weergegeven in onderstaand schema.

Schema 6.2 Door de VROM-Inspectie en de politie geconstateerde overtredingen van de regels voor asbesttransporten, tussen 2007 en medio 2009

Overtreding	Aandeel van de asbesttransporten (N=51)
Onvolledig ingevulde begeleidende documenten	18%
Vervoer zonder begeleidende documenten	4%
Niet bij zich hebben van gewaarmerkt VIHB-document	4%
Transporteur niet vermeld op VIHB-lijst	2%

Bron: KLPD, *Tracopol*, 2009.

Het meest voorkomende probleem bij het transport van asbest is – volgens deze gegevens – dat de transporteur niet beschikt over volledig ingevulde begeleidende documenten. In bepaalde gevallen (4%) kunnen helemaal geen begeleidende documenten aan de toezichthouder worden overlegd. Bij de 51 inspecties is één geval geconstateerd waarbij het transport van het asbest werd gedaan door een transporteur die niet beschikte over een vermelding op de VIHB-lijst.

Naast VROM-Inspectie en de politie houdt ook de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) toezicht op het transport van asbest. Binnen de IVW hebben we met verschillende personen contact gehad om te achterhalen of zij vanuit deze dienst informatie kunnen aanreiken over het vervoer van asbest. Uit deze contacten hebben we de volgende informatie verkregen.

Allereerst is vanuit de IVW aangegeven dat zij toezicht houden op naleving van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen, waarbij het gaat om veel meer gevaarlijke stoffen dan alleen asbest. Voor asbest blijkt echter een uitzonderingsbepaling te gelden die stelt dat – zolang het asbest volgens de regels is verpakt – de regels van de ADR³⁶ niet van toepassing zijn. Dit betekent ondermeer dat bij een vrachtwagen met goed verpakt asbest niet aan de buitenkant hoeft worden aangegeven dat er een bepaalde gevaarlijke stof (in dit geval asbest) wordt vervoerd. De IVW kan daardoor bij wegcontroles niet gericht controles uitvoeren op het vervoer van asbest.

Asbest komt alleen naar voren bij algemene wegcontroles waar alle vrachtwagens worden aangehouden en op een groot aantal punten worden geïnspecteerd. Hierbij wordt volgens de gesprekspartners van de IVW niet heel vaak asbest aangetroffen. Als er toevallig wel sprake is van transport van asbest, wordt dit niet zodanig

³⁶ ADR staat voor 'Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route'. In deze overeenkomst is het transport van gevaarlijke stoffen in Europa geregeld.

geregistreerd in de systemen van de IVW zolang het asbest goed verpakt is. Als het asbest niet goed verpakt is kan alleen maar worden vastgesteld dat het asbest is als er een monsternamen wordt gedaan. Dit blijkt in de praktijk zelden te gebeuren.

Als gevolg van het bovenstaande zijn er wat betreft het transport van asbest weinig cijfers bekend. Sinds 2004 konden er in het systeem van de IVW maar 17 inspecties worden getraceerd waarbij voertuigen met asbest zijn aangetroffen (opgave IVW). In vrijwel alle gevallen ging het om internationale transporten in zeecontainers tussen Ierland, Nederland en Duitsland. In drie van deze gevallen (21%) werd er door de IVW een overtreding van de regels geconstateerd. Deze overtredingen hadden betrekking op het feit dat de documentatie niet op orde was.

6.5 Asbest niet op de vergunde stortplaatsen gestort

In de ideale situatie wordt alle asbest na de verwijdering afgevoerd naar de erkende stortplaatsen, rechtstreeks dan wel via de tussenopslag. De praktijk leert echter dat een deel van het asbest dit beoogde eindstation niet bereikt. Bij de geraadpleegde gemeenten hebben we gegevens opgevraagd over het aantal gevallen waarbij verwijderde asbest werd aangetroffen dat niet is gestort op de daarvoor bestemde stortplaats of milieustraat. Het gaat daarbij dus om gestort asbest dat bijvoorbeeld in natuurgebieden, in berm- of sloten, op verlaten industrieterreinen en dergelijke aangetroffen is.

In de geraadpleegde gemeenten³⁷ werden in 2008 in totaal 68 ‘illegale stortingen’ geteld. Deze stortingen hoeven overigens niet alleen afkomstig te zijn van vergunningsplichtige asbestslopen, maar ook van asbestverwijderingen die particulieren zelf mogen doen. In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat particulieren in

³⁷ Het gaat hierbij overigens om negen van de tien gemeenten. Vanuit één gemeente kon men op dit punt geen gegevens aanreiken.

bepaalde situaties en onder bepaalde voorwaarden geen vergunning hoeven aan te vragen.

Om een beeld te krijgen van het totaal aantal illegale asbeststorten in Nederland hebben we het aantal illegale storten per gemeente gerelateerd aan het aantal inwoners van elk van de gemeenten. Bij de navolgende uitkomsten moet overigens wel worden opgemerkt dat het om storting gaat die – al dan niet na tips van burgers – zichtbaar zijn geworden. In de praktijk zal een deel van de illegale storting buiten beeld van de gemeente zijn gebleven.

Schema 6.3 Aantal gesignaleerde illegale storting van asbest, totaal en relatief (naar aantal inwoners), in de geraadpleegde koplopergemeenten

Gemeente	Aantal keer illegaal gestort asbest aangetroffen (2008)	Aantal inwoners*	Verhouding illegale stort-inwoners	Berekening negatief scenario**
1	2	99.454	1 op 49.727 inwoners	-
2	10	294.737	1 op 29.474 inwoners	-
3	4	53.785	1 op 13.446 inwoners	-
4	3	24.694	1 op 8.231 inwoners	1 op 8.231 inwoners
5	2	11.789	1 op 5.895 inwoners	1 op 5.895 inwoners
6	12	68.696	1 op 5.725 inwoners	1 op 5.725 inwoners
7	5	18.320	1 op 3.664 inwoners	1 op 3.664 inwoners
8	27	76.732	1 op 2.842 inwoners	1 op 2.842 inwoners
9	3	4.705	1 op 1.568 inwoners	1 op 1.568 inwoners
Totaal	68	652.912	1 op 9.602 inwoners	1 op 3.941 inwoners

* Definitieve inwonertallen per 1-1-2008 volgens opgave van het CBS.

** De berekening van het negatieve scenario wordt behandeld op pagina 98. Hierin zijn de eerste drie gemeenten niet meegenomen omdat in deze gemeenten gemiddeld minder illegale storting plaats hebben gevonden dan het landelijke gemiddelde van één storting op 9.602 inwoners.

Uit bovenstaand schema blijkt dat zich op dit punt grote verschillen voordoen tussen de gemeenten. In gemeente 9 is vorig jaar relatief gezien ruim 30 keer vaker illegaal asbest aangetroffen dan in gemeente 1. Voor deze verschillen kunnen verschillende oorzaken worden aangevoerd. Zo is het bijvoorbeeld in bepaalde gemeenten voor particulieren makkelijker om hun asbest op een goede manier kwijt te raken dan in andere gemeenten. Bij de ene milieustraat zijn bijvoorbeeld de regels voor het aanbieden van asbest minder streng en/of kan het asbest gratis worden ingeleverd. Bij andere milieustraten moeten particulieren om hun asbest aan te mogen bieden, aantonen dat ze een melding hebben gedaan bij de gemeente. Wanneer zij geen melding hebben gedaan, zal de verleiding groter zijn om op een illegale manier van het asbest af te komen. Een andere verklaring voor bovengenoemde verschillen zou gevonden kunnen worden in de mate waarin gemeenten prioriteit (en aandacht) geven aan het opsporen van illegaal gestort asbest. De ene gemeente blijkt hier veel actiever mee om te gaan dan de andere gemeente.

Voor de groep geraadpleegde gemeenten hebben we het aantal opgespoorde illegale stortingen ook gerelateerd aan het aantal inwoners. Hieruit blijkt dat gemiddeld genomen er sprake is van 1 illegale stort op 9.602 inwoners. Passen we deze verhouding toe op het totale aantal inwoners van ons land (16.405.399 op 1 januari 2008, CBS 2009) dan kan een *eerste indicatie* worden verkregen van het totaal aantal illegale stortingen op landelijk niveau. Het zou dan gaan om **ruim 1.700 illegale stortingen**. Daarbij moet worden opgemerkt dat het volgens de gemeenten in het algemeen gaat om relatief kleine hoeveelheden asbest die zij op deze manier aantreffen (meestal enkele tientallen en soms enkele honderden kilo's). Stortingen van meer dan een ton komen vrijwel niet voor.

Onze aanname is dat de bovenstaande uitkomst een onderschatting is. Binnen de geraadpleegde groep gemeenten zijn er immers veel gemeenten die – mede vanwege een actiever beleid – meer dan gemiddeld illegale stortingen opsporen.

Voor het berekenen van een *negatief scenario* nemen we alleen deze gemeenten als uitgangspunt (zie rechter kolom in schema 6.2). Hieruit volgt dan dat – met dezelfde berekeningswijze als hiervoor voor alle gemeenten – de verhouding illegale stortingen versus aantal inwoners daalt naar 1 op 3.941. Passen we wederom deze verhouding toe op het totaal aantal inwoners in ons land, dan volgt hieruit dat er in Nederland *ruim 4.000* van dergelijke illegale stortingen mogen worden verwacht³⁸.

6.6 Onjuist of illegaal aanbieden van asbest op stortplaatsen

In deze paragraaf bezien we het aanbod van verwijderde asbest zoals dat (wel) de stortplaats (of tussenopslag) bereikt. Twee hoofdvormen van niet-naleving kunnen daarbij worden onderscheiden, namelijk enerzijds het onjuist aanbieden van asbest en anderzijds het aanbieden van illegaal verwijderde asbest. In het onderstaande geven we weer welke informatie we over de niet-naleving op deze twee punten hebben weten te achterhalen.

Onjuist aanbieden

Het AVB (2005) geeft regels over de manier waarop asbest verpakt moet worden en moet worden aangeboden aan de stortplaats (of tussenopslag). Deze regels hebben onder meer betrekking op het verpakken van asbest in dubbel, luchtdicht folie/plastic voorzien van ‘asbeststickers’, speciale bigbag of luchtdicht afgesloten containers. Deze regels zijn vertaald naar de ‘huisregels’ van de stortplaatsen waar asbest gestort mag worden. In totaal hebben we in ons land 16 stortplaatsen waar verwijderd asbest aangeboden mag worden. Dit aantal heeft betrekking op het aantal organisaties die stortplaatsen beheren (16 organisaties beheren in totaal 21 stortplaatsen).

³⁸ 16.405.399 inwoners gedeeld door 3.941 is 4.163 illegale stortingen.

Bij alle vergunde stortplaatsen in ons land hebben we informatie opgevraagd over de hoeveelheid asbest die zij in 2008 in ontvangst hebben genomen. Uit schema 6.3 blijkt dat sommige stortplaatsen zowel asbest van bedrijven, overheden en milieustraten (hierna ‘niet-particulier’ genoemd) als particulieren accepteren. Bij andere stortplaatsen geldt dat particulieren hier niet terecht kunnen om hun asbest te storten. Bij elkaar hebben de geraadpleegde stortplaatsen vorig jaar 177.051 ton asbest van niet-particulieren aangeboden gekregen en 1.636 ton asbest via particulieren³⁹. De hoeveelheid gestort asbest per stortplaats is weergegeven in onderstaand schema.

³⁹ Het gaat hierbij om stort van particulier verwijderde asbest rechtstreeks bij de vergunde stortplaatsen. Asbest van particulieren dat aangeboden is aan de milieustraten, bereikt via het andere ‘spoor’ de stortplaats.

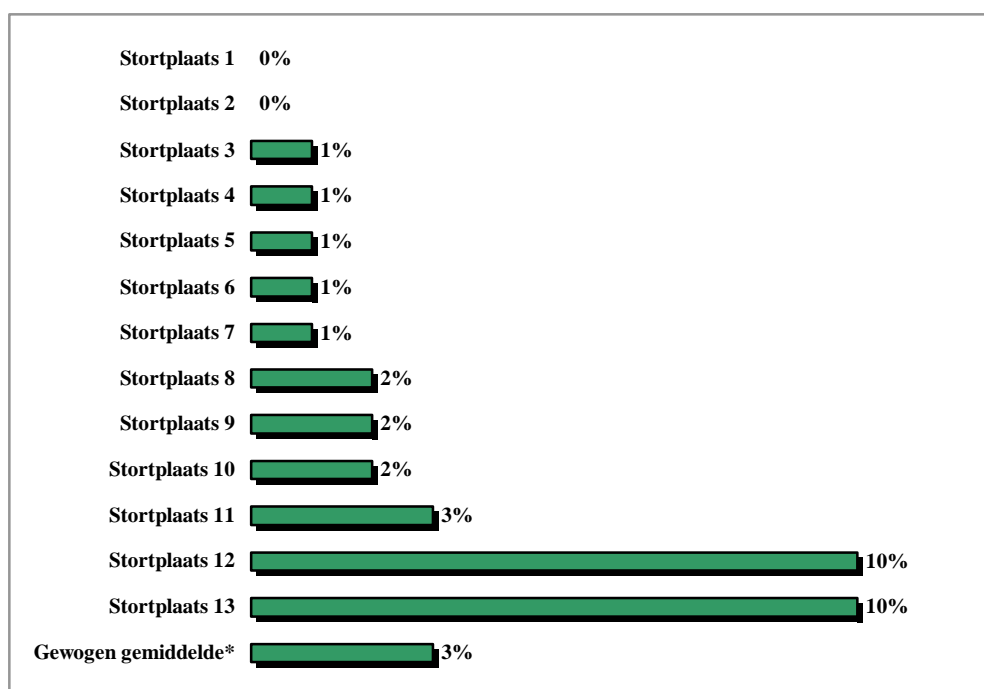
Schema 6.4 Volume gestort asbest (in tonnen) in 2008 per vergunde stortplaats, naar type ontdoener

Stortplaats	Niet-particulieren	Particulieren
1	180	110
2	880	Particuliere stort niet mogelijk
3	1.580	Particuliere stort niet mogelijk
4	2.078	2
5	3.034	45
6	7.723	Particuliere stort niet mogelijk
7	7.984	51
8	8.316	Particuliere stort niet mogelijk
9	8.984	42
10	9.000	5
11	14.850	150
12	15.128	630
13	19.690	1
14	22.286	Particuliere stort niet mogelijk
15	25.550	Particuliere stort niet mogelijk
16	29.788	600
Totaal	177.051	1.636

Aan de gesprekspartners van stortplaatsen is gevraagd hoe vaak het voorkomt dat asbest niet volgens de regels aan hen wordt aangeboden. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de beide typen ‘ontdoeners’ (dus niet-particulieren en particulieren). Uit figuur 6.1 blijkt dat – volgens opgave van de betreffende stortplaatsen – gemiddeld **3%** van het asbest dat door *niet-particulieren* is gestort ***niet op een juiste wijze is aangeboden***. Deze uitkomst is gebaseerd op 13 van de 16 geraadpleegde stortplaatsen; drie stortplaatsen bleken niet in staat om hierover betrouwbare gegevens aan te reiken. Passen we dit gewogen gemiddelde toe op het

totale volume aan gestort asbest door niet-particulieren, dan blijkt bij ruim 5.300 ton gestort asbest niet aan de regels te zijn voldaan.

Figuur 6.1 Aandeel van het asbest dat in 2008 door niet-particulieren is gestort dat niet volgens de regels is aangeleverd, volgens de geraadpleegde stortplaatsen



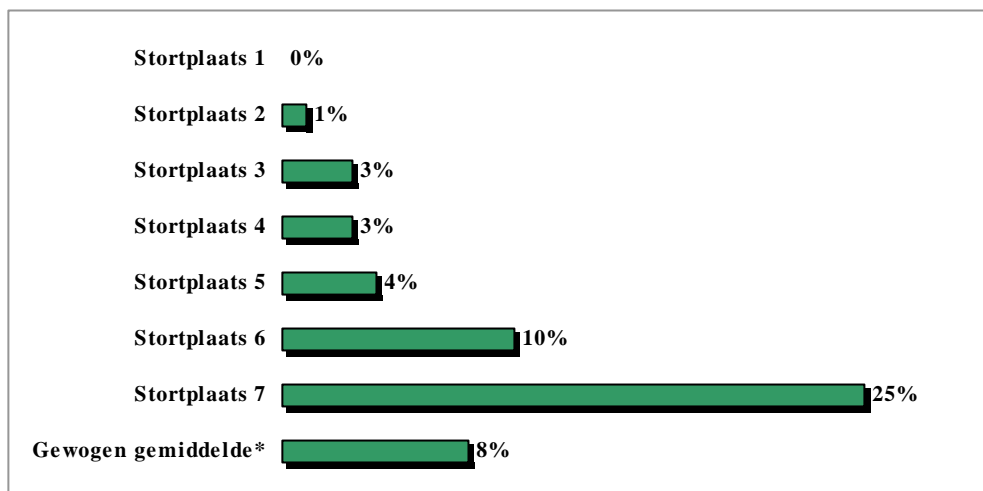
* Het gemiddelde is gewogen op basis van het volume gestort asbest van niet-particulieren dat bij de stortplaatsen is aangeboden in 2008.

Bij de niet-naleving op dit punt gaat het vooral om het niet juist verpakken van de aangeboden asbest. Uit de toelichting van de gesprekspartners van de stortplaatsen blijkt dat wanneer aangeboden asbestladingen afwijken van acceptatievoorwaarden zij in veel gevallen ter plekke een oplossing proberen te vinden. Wanneer bijvoorbeeld de verpakking ‘op scheuren staat’ dan wordt de verpakking nat gemaakt, onder begeleiding van een DTA-er op het stortfront geleid en vervolgens direct afgedekt met grond of een ander materiaal.

Wanneer het asbest zo onzorgvuldig is verpakt dat storten onverantwoord is, wordt de lading geweigerd en de leverancier teruggestuurd om de lading opnieuw te verpakken. Slechts vier stortplaatsen hebben aangegeven in 2008 ladingen asbest te hebben geweigerd. Twee van deze stortplaatsen kennen naar eigen zeggen een strikt toelatingsbeleid. Zij accepteren alleen een lading asbest wanneer deze volledig volgens de regels is aangeboden.

Uit het voorgaande blijkt dat het volume aan asbeststort door *particulieren* vele malen kleiner is dan de asbeststort door niet-particulieren. Ook bij de leveringen van asbest door particulieren komt het voor dat deze niet altijd (geheel) aan de regels voldoen (zie onderstaand figuur). Van de tien stortplaatsen die asbest van particulieren in ontvangst nemen, konden zeven een schatting geven van de mate waarin sprake was van het niet volgens de regels aanbieden van verwijderde asbest. Uit figuur 6.2 blijkt dat in **8% van de gevallen er sprake was van niet-naleving van de regels voor de stort**. Dit komt overeen met ongeveer 130 ton asbest dat door particulieren niet volgens de regels werd aangeboden aan de stortplaatsen

Figuur 6.2 Aandeel van het asbest dat in 2008 door particulieren is gestort dat niet volgens de regels is aangeleverd, volgens de geraadpleegde stortplaatsen



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het volume gestort asbest van particulieren dat bij de betreffende stortplaatsen is aangeboden in 2008.

Naast ondeugdelijke verpakkingen is een veel voorkomend probleem bij de asbeststort door particulieren dat indicatiestickers op de verpakkingen ontbreken. Het niet goed aanleveren van asbest is voor drie stortplaatsen een reden om in enkele gevallen per jaar een levering te weigeren.

Stort van illegaal verwijderd asbest

Zoals in paragraaf 6.3 aangegeven, accepteren stortplaatsen asbest van elke niet-particulier als deze beschikt over een afvalstroomnummer. De stortplaatsen maken dus geen onderscheid tussen gecertificeerde asbestverwijderaars die het asbest op een legale manier hebben verwijderd en andere partijen (zoals aannemers en niet-gecertificeerde sloopbedrijven) die het asbest via de illegale weg – dus zonder sloopvergunning – hebben verwijderd. Ook bij de particuliere stort wordt niet nader gekeken wie de ondoener van het asbest is en waar het asbest vandaan komt. Op de stortplaats komt dus zowel asbest binnen van legale asbestsaneringen (met sloopvergunning of sloopmelding bij de gemeente) als van illegale asbest-

saneringen.

We hebben een poging gedaan om een indicatie te verkrijgen van de totale omvang van illegaal verwijderd asbest dat alsnog wordt aangeboden op vergunde stortplaatsen. Dit blijkt in de praktijk echter erg lastig te realiseren. Op basis van de registratiesystemen van de stortplaatsen of de gegevens van het LMA⁴⁰ is het namelijk niet goed mogelijk om *alle* ontvangen asbestleveringen nader onder te verdelen naar het asbest van illegale saneringen en het asbest afkomstig van legale saneringen. Verschillende partijen (waaronder het LOM en partijen in de regio IJmond) hebben dit al eerder geprobeerd en zijn tegen deze beperking van de registratiegegevens gelopen.

6.7 Onjuist omgaan met asbest op stortplaatsen

Om na te gaan hoe er op de stortplaatsen wordt omgegaan met asbest heeft de AI tussen 1 december 2005 en 31 januari 2006 een inspectieproject uitgevoerd onder de naam ‘Asbest op stortplaatsen’⁴¹. Ten tijde van het onderzoek waren er 26 stortplaatsen waar asbest gestort mocht worden. Uit de inspecties van de AI kwam naar voren *dat bij bijna driekwart van de stortplaatsen (73%) één of meerdere handhavingsinstrumenten moesten worden ingezet*, omdat de regelgeving (op meerdere punten) werd overtreden. Gemiddeld werden per locatie 3,5 overtredingen geconstateerd. De overtredingen zijn in het onderstaande schema nader onderverdeeld naar vier categorieën.

⁴⁰ Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. Bij dit meldpunt moeten de stortplaatsen maandelijks melden hoeveel leveringen ze die maand van een bepaalde stof hebben gekregen, de hoeveelheid van de ontvangen stof alsmede de ontdoener van de stof.

⁴¹ *Verslag Inspectieproject Asbest op stortplaatsen*, Arbeidsinspectie, 2007

Schema 6.5 Aantal overtredingen naar categorie dat door de AI is vastgesteld in het inspectieproject ‘Asbest op Stortplaatsen 2005-2006’

Categorie	Aantal
Administratief / procedureel	26
Onvoldoende veilige arbeidsplaats	24
Onvoldoende veilig arbeidsmiddel	14
Persoonlijke beschermingsmiddelen niet of niet goed geregeld	3

Overtredingen van administratieve of procedurele aard kunnen een indicatie zijn dat er bij het management van de stortplaats niet altijd voldoende aandacht bestaat voor de arbeidsomstandigheden van de werknemers. Als voorbeeld wordt hierbij genoemd dat er op de stortplaats geen procedure bestond voor ongewilde gebeurtenissen of dat er in de verplichte risico-inventarisatie niet was aangegeven dat werknemers konden worden blootgesteld aan asbest.

De AI geeft in het rapport aan dat de grootste risico's zich voordoen bij het werken op een onvoldoende veilige arbeidsplaats, bijvoorbeeld wanneer een werkgever er onvoldoende voor zorgt dat de concentratie asbeststof op de stortplaats zo laag mogelijk wordt gehouden. Een onvoldoende veilige arbeidsplaats is de reden waarom de AI bij zeven stortplaatsen de werkzaamheden heeft stilgelegd.

Wat betreft onveilige arbeidsmiddelen wordt gewezen op bijvoorbeeld het gebruiken en onderhouden van overdrukcabines op machines. In drie gevallen was de voorlichting over en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen niet goed geregeld.

Het inspectieproject is tot op heden door de AI nog niet herhaald. Om recente cijfers over het omgaan met asbest op stortplaatsen te verkrijgen hebben we in het kader van dit onderzoek provinciale toezichthouders geraadpleegd die – wat betreft de naleving van de Wet Milieubeheer en de provinciale milieuvergunning –

toezicht houden op de stortplaatsen. Terwijl de AI toeziet op de arbeidsomstandigheden, wordt door de provincies vooral gekeken of de stort van asbest geen gevaar oplevert voor de omgeving en het milieu.

De provincies geven op verschillende manier vorm aan het toezicht op de stortplaatsen in het algemeen en de stort van asbest in het bijzonder. Zo verschilt het aantal reguliere controles (dus uitgezonderd de bezoeken naar aanleiding van bijvoorbeeld klachten of speciale projecten) van 2 tot 10 keer per jaar. Daarnaast werken bepaalde provincies met een 'prioriteitenprogramma'. Dat wil zeggen dat bepaalde afvalstromen gedurende een bepaalde periode speciale aandacht krijgen en andere afvalstromen minder prominent aan bod komen. In één van de provincies betekent dit dat asbest in de afgelopen twee jaar geen prioriteit was waardoor bijvoorbeeld geen concrete leveringen en storten van asbest in de praktijk zijn gecontroleerd. Er is in dat geval alleen achteraf gekeken of het asbest conform de regels is gestort en afgedekt.

Ondanks de verschillen kan over het algemeen worden gezegd dat de toezichthouders in de verschillende provincies elk jaar meerdere keren op de stortplaats komen. Toezicht op de stort van asbest wordt vrijwel altijd meegenomen als onderdeel in het bredere controlebezoek aan de stortplaats als geheel. Slechts in enkele gevallen is er een aparte controle voor asbest / gevaarlijke stoffen. Voor wat betreft asbest wordt een administratieve controle uitgevoerd, wordt gekeken of de opgestelde protocollen worden nageleefd en wordt nagegaan of het asbest op de juiste manier is gestort en afgedekt. In de meeste provincies wordt door de toezichthouders ook gekeken bij de aanname van het asbest of het asbest op de juiste manier is verpakt. Er is overwegend sprake van controles 'op hoofdlijnen'. Dat wil zeggen dat de toezichthouder een ronde maakt over de stortplaats en kijkt (op enige afstand) hoe het er aan toegaat. Er wordt meestal geen gedetailleerde checklist gehanteerd en er worden geen metingen verricht.

Uit de gesprekken met de provinciale toezichthouders komt naar voren dat zich slechts in beperkte mate knelpunten voordoen met betrekking tot de stort van asbest. Vijf van de tien toezichthouders geven aan dat ze de afgelopen twee jaar geen overtredingen hebben gesignaleerd wat betreft asbest. De vijf andere toezichthouders hebben in die periode wel op één of twee knelpunten waargenomen. Deze knelpunten waren voornamelijk van administratieve aard. De registratie van de gegevens (die ook moeten worden verstrekt aan het LMA) was niet altijd op orde, bijvoorbeeld omdat in bepaalde gevallen niet de juiste partij als ontdoener was genoteerd. Op die manier kan niet precies achterhaald worden waar het asbest vandaan is gekomen. Een toezichthouder heeft op één stortplaats geconstateerd dat er een lading asbest op papier was geweigerd (wegens niet voldoen aan de voorschriften voor het aanleveren van asbest), maar in de praktijk wel was gestort. Op een andere stortplaats zijn de werkzaamheden een keer stilgelegd omdat bleek dat in een deel van de as uit de verbrandingsoven asbestrestanten werden aangetroffen. Dit duidde er op dat er asbest heeft gezeten in huishoudelijk afval. Dit was – volgens de toezichthouder – echter niet toe te rekenen aan onzorgvuldig handelen van de stortplaats. Zij kunnen immers niet ladingen huishoudelijk afval volledig controleren.

7. EINDBEOORDELING



7.1 Inleiding

De verdere sloop van een bouwwerk mag pas plaatsvinden als alle asbest is verwijderd en de slooplocatie geheel asbestvrij is. Hiertoe moet een eindcontrole worden gehouden door een geaccrediteerd laboratorium. In dit hoofdstuk geven we weer in hoeverre de eindbeoordeling – het asbestvrij verklaren van de locatie – volgens de regels verloopt.

7.2 Regelgeving en betrokken partijen

Het AVB stelt dat na afloop van de asbestverwijdering die behoort tot risicoklasse 2 en 3 een eindcontrole moet worden uitgevoerd. Hiertoe dient de houder van de sloopvergunning een daartoe bevoegd laboratorium in te schakelen. Dit laboratorium voert de eindcontrole uit, waarbij zowel een visuele inspectie, een monsternamen en een analyse van de monsters moet hebben plaatsgevonden. Daar waar sprake is van asbestverwijdering in de buitenlucht (bijvoorbeeld verwijdering van asbest uit een dak) volstaat een visuele inspectie door het laboratorium.

Indien de locatie asbestvrij is bevonden wordt het certificaat of rapport van goedkeuring afgegeven. De eigenaar van het pand (sloopvergunninghouder) moet dit rapport aan de gemeente toesturen. Bij ontvangst van dit rapport – samen met de stortbon – door de gemeente kan het traject van asbestverwijdering worden afgesloten.

Rol en betrokkenheid partijen

In schema 7.1 staan de partijen weergegeven die bij de eindcontrole zijn betrokken.

Schema 7.1 Rollen van partijen binnen het ketenonderdeel eindcontrole

Partij	Rol
Eigenaar/opdrachtgever	Opdracht geven voor uitvoer eindcontrole door erkend laboratorium. Doorsturen van documenten (zoals stortbewijzen en eindrapport laboratorium) naar gemeente
Erkend laboratorium	Verzorgen eindcontrole, het vrijgeven van het werk en het opstellen en opleveren van een rapport van de eindmeting
Asbestverwijderingsbedrijf (AVB)	Verzorgen opleveringsrapport (Na)sturen van stortbewijs en rapport eindmeting van laboratorium aan opdrachtgever
Gemeente	Toezicht en handhaving naleving vergunningvoorschriften
Arbeidsinspectie	Toezicht en handhaving naleving arbowet door AVB, laboratoria
CKI	Toezicht en handhaving op AVB m.b.t. naleving regels in SC530 en BRL 5050
RvA	Accrediteren van laboratoria en toezicht op het functioneren laboratoria
IWI	Tweedelijns toezicht op CKI
VROM-Inspectie	Tweedelijns toezicht op het functioneren van gemeenten

7.3 Vormen van niet-naleving

Uit de eerste fase van het onderzoek kwamen drie vormen van niet-naleving in beeld die in aanmerking kwamen voor verdere verdieping en kwantificering.

In de eerste plaats kan het voorkomen dat de vergunninghouder *geen eindcontrole* laat doen en een officiële vrijgave achterwege blijft. In het geval van een gebrekkig toezicht vanuit de gemeente – die moet controleren of het rapport van goedkeuring en de stortbon is overlegd – kunnen partijen ermee weg komen dat er geen eindcontrole is uitgevoerd.

Door verschillende geraadpleegde partijen is er op gewezen dat laboratoria soms *onterecht een rapport ter vrijgave afgeven*, terwijl de locatie in werkelijkheid niet asbestvrij blijkt te zijn. Laboratoria zouden door AVB's vanuit het oogpunt van kosten en tijd onder druk worden gezet om een dergelijk rapport op te stellen. Uit angst om klanten te verliezen zouden sommige laboratoria zwichten voor deze druk. Daarnaast wordt door verschillende partijen – waaronder CKI's en asbestverwijderaars – aangegeven dat het onterecht vrijgeven van asbestslooplocatie het resultaat is van het feit dat laboratoria (zonder druk van de verwijderaar) onzorgvuldig te werk gaan. Dit heeft volgens hen deels te maken met onvoldoende deskundigheid bij een deel van de medewerkers van de laboratoria en het feit dat laboratoria – vanuit een commercieel oogpunt – zoveel mogelijk vrijgaves willen doen. De partijen merken daarbij wel op dat sinds enige tijd dergelijke problemen steeds minder vaak voorkomen, dit mede als gevolg van het feit dat er vanuit de Raad van Accreditatie veel strenger wordt gecontroleerd bij de laboratoria.

Uit de toelichting van de gesprekspartners komt naar voren dat er in deze fase het nodige misgaat, mede doordat de eindbeoordeling niet structureel door één of meerdere partijen gecontroleerd wordt. In veel gevallen komen de gemeente, de AI en CKI's niet meer ter plaatse zodra het asbest verwijderd is. Zeker op tussentijdse opleveringen – grote projecten die in delen opgeleverd worden en door een laboratorium moeten worden vrijgegeven voordat met andere werkzaamheden daar ter plaatse gestart mogen worden – is er weinig structureel zicht vanuit de toezichthouders.

7.4 Mate van niet-naleving in de praktijk

Voor elk van de genoemde vormen uit de vorige paragraaf zullen we hieronder weergeven welke gegevens we over de niet-naleving hebben weten te achterhalen.

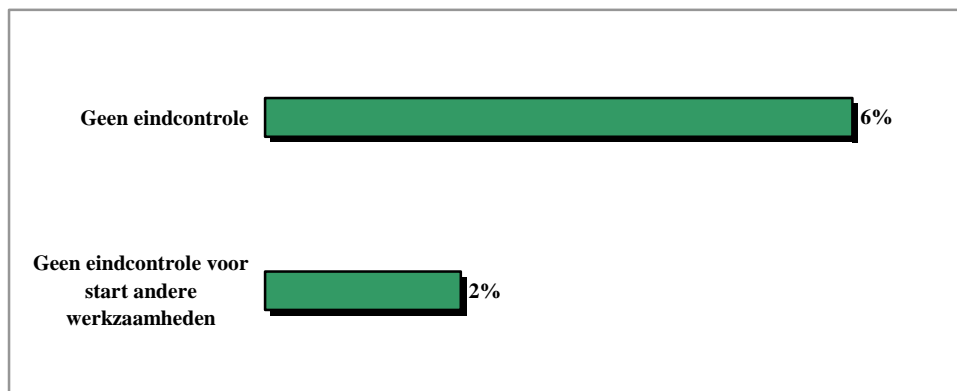
Ontbreken eindcontrole

Aan de gemeenten in ons onderzoek hebben we gevraagd hoe vaak zij het in de praktijk tegenkomen dat er bij een sloopvergunning waarbij asbest is verwijderd geen eindcontrole plaatsvindt. Zes gemeenten geven aan dat dit bij hen niet (meer) voorkomt. Het laten uitvoeren van een eindcontrole is één van de punten waarop de betreffende gemeenten toezien bij de naleving van de regels uit de sloopvergunning. Zij krijgen dan ook van alle vergunninghouders het eindrapport toegestuurd. Slechts één gemeente stelt dat zij er in een belangrijk deel van de sloopvergunningen (in 2008 nog 30%) achterkomen dat er geen officiële vrijgave is gedaan. Zij komen dit onder meer op het spoor omdat de vergunninghouder niet tijdig een eindrapport (en de stortbonnen) bij de gemeente inlevert. Wanneer de gemeente vervolgens navraag doet bij de betreffende vergunninghouder blijkt er geen eindcontrole te zijn uitgevoerd.

Een drietal andere gemeenten durft op dit punt geen harde uitspraak te doen. Wel geven ze aan dat in gemiddeld een derde van de sloopvergunningen het aanleveren van het eindrapport en de stortbonnen niet op orde is. Zo moeten de gemeenten zelf nabellen waar het eindrapport en de stortbon blijven. In veel gevallen blijkt er volgens de gesprekspartners dan wel (tijdig) een eindcontrole te zijn uitgevoerd, maar is de vergunninghouder het gewoon vergeten op te sturen. Niet moet worden uitgesloten dat in een aantal gevallen in eerste instantie geen eindcontrole is uitgevoerd, maar dat het eindrapport ‘achteraf’ wordt geregeld.

Ook bij de AI zijn we nagegaan in hoeverre zij informatie over dit type niet-naleving konden leveren. Van alle inspecties die de AI naar aanleiding van meldingen in 2008 heeft gedaan, bleek **in 6% van de gevallen geen eindcontrole** te zijn uitgevoerd. In nog eens **2% was er wel een eindcontrole uitgevoerd, maar had deze te laat plaatsgevonden**. Dat wil zeggen dat andere werkzaamheden al van start waren gegaan voordat de ruimte asbestvrij was verklaard.

Figuur 7.1 Aandeel van door AI uitgevoerde inspecties waarbij overtredingen rondom de eindcontrole werden geconstateerd, naar type



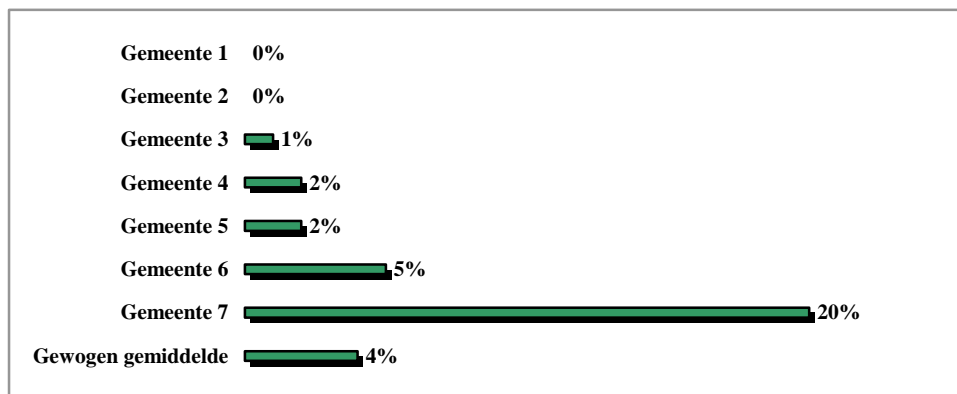
Bron: I-Net (meldingenproject AP01), Arbeidsinspectie 2008.

Ook voor deze vorm van niet-naleving zal gelden dat bovenstaande uitkomst als ondergrens moet worden beschouwd. Hiervoor hebben we gezien dat een belangrijk deel van de asbestslopen niet (tijdig) worden gemeld bij de AI en dus buiten het zicht van deze toezichthouder blijft. De mate van ‘onderschatting’ kunnen we op grond van de beschikbare gegevens echter niet vaststellen.

Onterecht afgegeven rapport ter vrijgave

Een veelgehoord punt bij de raadpleging van de gemeenten is dat ze niet volledig zicht hebben op de gang van zaken rond de eindmeting. Het toezicht op locatie concentreert zich in veel gemeenten rond de asbestverwijdering zelf. Op het moment van de eindcontrole zijn ze meestal niet meer aanwezig. Met dit gegeven in het achterhoofd moet worden gekeken naar de onderstaande figuur. Hierin is weergegeven in welk deel van de sloopvergunningen de gemeenten tegenkomen dat de slooplocatie niet asbestvrij wordt opgeleverd en dat er dus na de vrijgave nog asbest aanwezig blijkt te zijn. Drie gemeenten konden geen uitspraken op dit punt doen.

Figuur 7.2 Aandeel sloopvergunningen in 2008 waarbij geconstateerd is dat de slooplocatie niet asbestvrij wordt opgeleverd (nog asbest na eindcontrole), volgens de gemeenten



* Het gemiddelde is gewogen op basis van het totaal aantal sloopvergunningen in deze gemeenten in 2008.

Gemiddeld wordt bij **4% van de sloopvergunningen** geconstateerd dat de **slooplocatie niet asbestvrij is opgeleverd**. Doordat – zoals gezegd – in de meeste gemeenten geen volledig dekkend toezicht is op de eindfase, kan worden verwacht dat de 4% echt als minimum kan worden gezien van overtredingen op dit punt.

Vanuit andere respondentgroepen of databestanden konden geen gegevens over deze vorm van niet-naleving worden aangereikt.

8 SAMENVATTEND OVERZICHT



8.1 Inleiding

Op grond van de uitkomsten die in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd, komen we in dit afsluitende hoofdstuk tot een overall beantwoording van de doelstelling van het onderzoek. Dit betekent dat we in samenvattende zin weer zullen geven in hoeverre asbestregels in de verschillende ketenonderdelen worden overtreden door betrokken actoren.

8.2 Overzicht resultaten per ketenonderdeel

In het voorgaande hebben we voor de verschillende ketenonderdelen weergegeven welke belangrijke vormen van niet-naleving onderscheiden kunnen worden en welke gegevens we over de niet-naleving van deze regels hebben kunnen achterhalen c.q. reconstrueren. In deze paragraaf zullen we hiervan een overzicht geven. Daartoe presenteren we per ketenonderdeel de uitkomsten van het onderzoek. We beginnen daarbij met het ketenonderdeel sloopvergunning. Gezien de aanpak van het onderzoek moeten de cijfers zoals gezegd wel met enige voorzichtigheid worden bekeken.

Ketenonderdeel sloopvergunning

De resultaten binnen het ketenonderdeel sloopvergunning concentreren zich op twee vormen van niet-naleving. In schema 8.1 zijn de uitkomsten voor dit onderdeel samengevat. Met ‘adressant’ wordt de type partij bedoeld die volgens de regelgeving de betreffende regel moet naleven. Onder de kolom ‘bronnen’ staat weergegeven via welke onderzoeksgroep(en) of bestaande bronnen we de betreffende uitkomst hebben verkregen.

Schema 8.1 Mate van niet-naleving binnen het ketenonderdeel sloopvergunning

Vorm van niet-naleving	Adressant	Mate van niet-naleving	Bron(nen)
Geen sloopvergunning aangevraagd	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	50% tot 80% van alle vergunningsplichtige sloopwerken	Gemeenten
Onterecht een sloopvergunning afgeven	Gemeente	Bijna 5% van alle sloopvergunningen	Asbestverwijderingsbedrijven

Wanneer er geen sloopvergunning wordt aangevraagd (voor situaties waarin deze wel vereist is) komt de asbestverwijdering buiten het legale traject terecht. Hierdoor kan voor deze gevallen niet – middels toezicht - worden nagegaan of het asbest op een verantwoorde wijze verwijderd, afgevoerd en gestort wordt. Verondersteld mag worden dat ook de regels in de andere ketenonderdelen worden genegeerd als er geen sloopvergunning wordt aangevraagd. Op basis van deze stelling kan worden verwacht dat de omvang van de niet-naleving bij deze ketenonderdelen daarom ook ligt tussen de 50% - tot 80%. Dit feit moet in het achterhoofd worden gehouden bij het lezen van de hieronder gepresenteerde cijfers over niet-naleving in de verschillende ketenonderdelen. Een groot deel van deze cijfers heeft namelijk slechts betrekking op het overige (beperkte) deel van alle asbestverwijderingen, namelijk de asbestverwijderingen waarvoor een sloopvergunning is verleend.

Ketenonderdeel inventarisatie

Op een vergelijkbare manier als hierboven presenteren we in schema 8.2 de resultaten die we hebben verkregen voor het ketenonderdeel inventarisatie.

Schema 8.2 Mate van niet-naleving binnen het ketenonderdeel inventarisatie

Vorm van niet-naleving	Adressant	Mate van niet-naleving	Bron(nen)
Ontbreken asbestinventarisatie	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	(minmaal 6%-11% van alle aangevraagde sloopvergunningen)*	Gemeenten en asbestverwijderingsbedrijven
Onvolledige inventarisatie	Asbestinventarisatie- bedrijf	Inventarisatie bij 30% - 60% van alle sloopwerken blijkt uit voorinspectie en/of tijdens uitvoering niet volledig	Gemeenten en asbestverwijderingsbedrijven
Inventarisatie door niet- gecertificeerd bedrijf	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	<1% van alle vergunde sloopwerken	Gemeenten en asbestverwijderingsbedrijven
Inventarisatierapport niet volgens de richtlijnen	Asbestinventarisatie- bedrijf	7% - 30% van alle vergunde sloopwerken	Gemeenten en CKI's
Ontbreken risicoklassificatie in inventarisatierapport	Asbestinventarisatie- bedrijf	5%-10% van alle inventarisatierapporten	Asbestverwijderingsbedrijven
Verkeerde risicoklassificatie in inventarisatierapport	Asbestinventarisatie- bedrijf	Circa 25% van alle inventarisatierapporten	Deelnemers bijeenkomst

* Het gaat hier strikt genomen niet om feitelijke overtredingen, maar om gevallen die in beeld komen bij gemeenten respectievelijk verwijderaars en die vervolgens gecorrigeerd worden door alsnog een inventarisatie uit te laten voeren. Vandaar dat deze uitkomst tussen haakjes staat.

Ketenonderdeel verwijdering

Het volgende ketenonderdeel waarvoor we de resultaten schematisch samenvatten, is de asbestverwijdering zelf. In schema 8.3 is een overzicht van de uitkomsten per vorm van niet-naleving weergegeven.

Schema 8.3 Mate van niet-naleving binnen het ketenonderdeel verwijdering

Vorm van niet-naleving	Adressant	Mate van niet-naleving	Bron(nen)
Inschakeling niet-gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minimaal 1% van de vergunde sloopwerken	Gemeenten
Geen melding aanvang sloopwerk bij gemeente	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	50%-60% van alle vergunde sloopwerken	Gemeenten
Te late melding bij gemeente	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minimaal 8% van alle vergunde sloopwerken	Gemeenten
Te late melding bij AI	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 11% van de bij de AI gemelde asbestverwijderingen	AI
Verwijdering niet volledig volgens de regels (algemeen)	Asbestverwijderings- bedrijf	50%-70% van alle vergunde sloopwerken	Gemeenten en AI
Geen werkplan aanwezig	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 6% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI
Onvolledig werkplan	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 12% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI
Niet werken volgens het aanwezige werkplan	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 7% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI
Tekortkomingen in de documentatie	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 4% - 9% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	Gemeenten en AI
Regels rondom inzet personeel niet nageleefd	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 2%-6% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen, afhankelijk van de regel	AI
Asbest komt vrij bij verwijdering	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 8% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI

Sloop voordat alle asbest is verwijderd	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minimaal 7% van de sloopvergunningsplichtige asbestverwijderingen	AI
Onvoldoende markering van de slooplocatie	Asbestverwijderings- bedrijf	Minimaal 1% van de sloopvergunningsplichtige asbestverwijderingen	AI

Ketenonderdeel transport, opslag en stort

In schema 8.4 is een overzicht van de uitkomsten per vorm van niet-naleving weergegeven voor het ketenonderdeel transport, opslag en stort.

Schema 8.4 Mate van niet-naleving binnen het ketenonderdeel transport, opslag, stort

Vorm van niet-naleving	Adressant	Mate van niet-naleving	Bron(nen)
Onvolledig ingevulde begeleidende documenten tijdens transport	Transporteur, asbestverwijderingsbedrijf	18% van de gecontroleerde asbesttransporten	VROM-Inspectie, politie
Ontbreken begeleidende documenten tijdens transport	Transporteur, asbestverwijderingsbedrijf	4% van de gecontroleerde asbesttransporten	VROM-Inspectie, politie
Transport niet door VIHB-erkende transporteur	Transporteur, asbestverwijderingsbedrijf	2% van de gecontroleerde asbesttransporten	VROM-Inspectie, politie
Asbest niet op vergunde stortplaats gestort	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minimaal 1.700 - 4.000 illegale asbeststorten per jaar	Gemeenten
Onjuist aanbieden van asbest op stortplaats (niet goed verpakt)	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk, asbestverwijderingsbedrijf, transporteur	3% van asbest gestort door niet-particulieren (5.300 ton) 8% van asbest gestort door particulieren	Erkende stortplaatsen voor stort asbest
Stort van illegaal verwijderd asbest	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk, asbestverwijderaar	Geen gegevens over kunnen verkrijgen	
Onjuist omgaan met asbest op stortplaatsen	Erkende stortplaatsen voor stort asbest	73% van stortplaatsen werkt niet geheel volgens de regels	AI

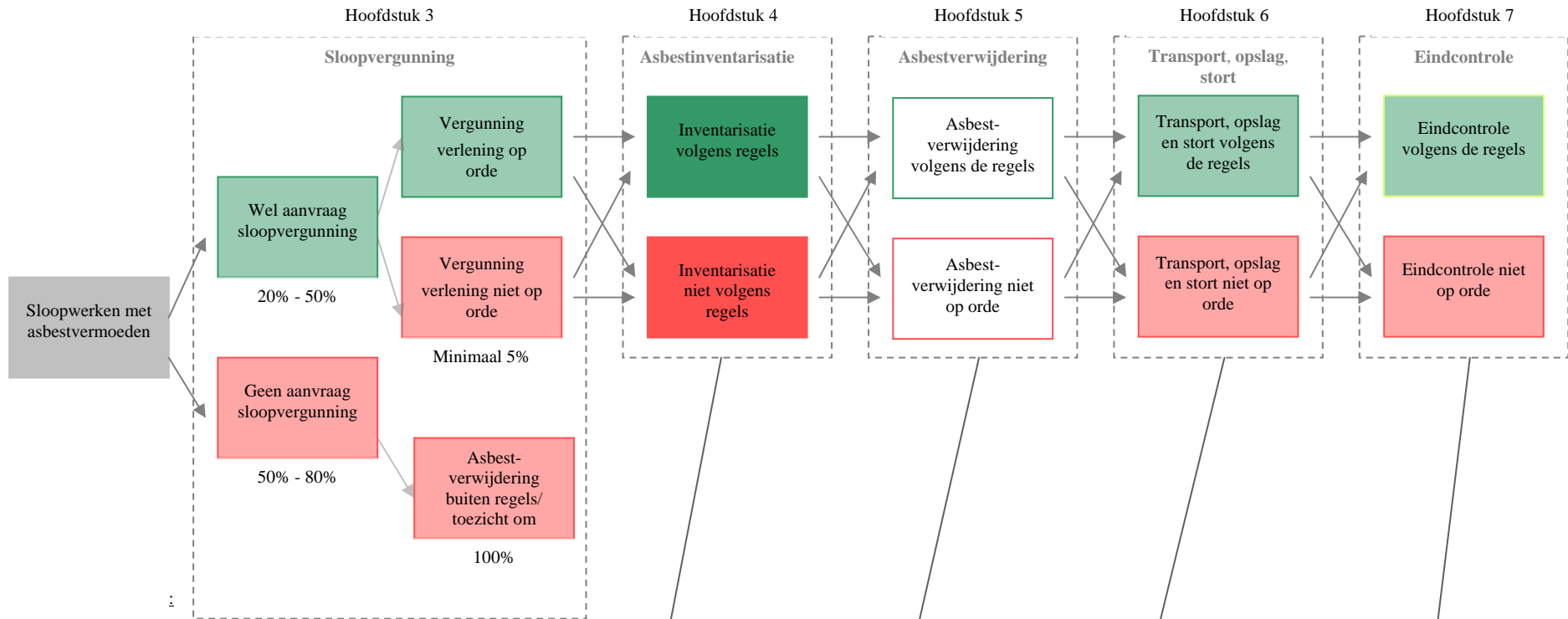
Ketenonderdeel eindbeoordeling

De uitkomsten per vorm van niet-naleving voor het ketenonderdeel eindbeoordeling zijn opgenomen in schema 8.5.

Schema 8.5 Mate van niet-naleving binnen het ketenonderdeel eindbeoordeling

Vorm van niet-naleving	Adressant	Mate van niet-naleving	Bron(nen)
Geen eindcontrole uitgevoerd	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minmaal 6% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI
Geen eindcontrole voor start andere werkzaamheden	Eigenaar slooppand/ opdrachtgever sloopwerk	Minimaal 2% van de sloopvergunningplichtige asbestverwijderingen	AI
Niet asbestvrij opleveren van de slooplocatie / onterecht vrijgeven asbestslooplocatie	Asbestverwijderaar / laboratorium	Minmaal 4% van de vergunde asbestverwijderingen	Gemeenten

Schema 8.6 Overzicht mate van niet-naleving – per hoofdtypen – van asbestregels in keten van sloopvergunningplichtige asbestverwijdering



Legenda



Inventarisatie niet volgens regels

- Inventarisatie bij 30% - 60% van sloopwerken niet volledig
- Bij < 1% van vergunde sloopwerken inventarisatie gedaan door niet-gecertificeerd inventarisatiebedrijf
- Bij 7% - 30% van alle vergunde sloopwerken is het inventarisatierapport niet volgens richtlijnen van SC540 opgesteld
- In 5% - 10% van alle inventarisatierapporten ontbreekt risicoklasse
- Circa 25% van alle inventarisatierapporten bevat verkeerde risicoklasse

Asbestverwijdering niet op orde

- Minimaal 1% van de vergunde sloopwerken door niet-gecertificeerd verwijderingsbedrijf
- Bij 50% - 60% van vergunde sloopwerken: start werkzaamheden niet gemeld bij gemeente
- In minimaal 8% van vergunde sloopwerken is de melding bij de gemeente niet tijdig gedaan
- In minimaal 11% van de bij AI gemelde asbestslopen is de melding niet tijdig gedaan
- In 50% - 70% van vergunde sloopwerken verloopt de asbestverwijdering niet (geheel) volgens de regels
- Geen werkplan aanwezig: minimaal 6% van de asbestverwijderingen
- Onvolledig werkplan: minimaal 12% van de asbestverwijderingen
- Niet werken volgens werkplan: minimaal 7% van de asbestverwijderingen
- Tekortkomingen in documentatie: 4% - 9% van vergunde sloopwerken
- Regels rondom personeel niet nageleefd: minimaal 2% - 6% van de asbestverwijderingen
- Asbest komt vrij: minimaal 8% van de asbestverwijderingen
- Sloop voordat asbest is verwijderd: minimaal 7% van de asbestverwijderingen
- Onvoldoende markering asbestslooplocatie: minimaal 1% van de asbestverwijderingen

Transport, opslag en stort niet op orde

- Bij 18% van gecontroleerde asbesttransporten onvolledig ingevulde begeleidende documenten
- Bij 4% van gecontroleerde asbesttransporten ontbreken van begeleidende documenten
- 2% van gecontroleerde asbesttransporten door transporteur zonder VIHB-erkenning
- Minimaal 1.700 - 4.000 keer per jaar stort van asbest buiten vergunde stortplaatsen
- 3% van door niet-particulieren gestort asbest onjuist aangeboden op stortplaats (niet goed verpakt)
- 8% van door particulieren gestort asbest onjuist aangeboden op stortplaats (niet goed verpakt)
- 73% van de stortplaatsen werkt niet (geheel) volgens de regels

Eindcontrole niet op orde

- In 6% van de asbestverwijderingen is geen eindcontrole uitgevoerd
- Bij minimaal 2% van de asbestverwijderingen geen eindcontrole voor start van andere werkzaamheden
- Bij minimaal 4% van de vergunde asbestverwijderingen wordt slooplocatie niet asbestvrij

LITERATUUR

Arbeidsinspectie, 2007

Verslag Inspectieprogramma 'Slopen en verwijderen van asbest', Den Haag

Arbeidsinspectie, 2007

Verslag inspectieproject 'asbest op stortplaatsen', Den Haag

Arbeidsinspectie Regio Oost, 2000

Projectverslag ketenproject asbesthoudende afvalstromen; fase 1 Asbest in puingranulaat uit bouw- en sloopafval, Arnhem

Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam, 2004

Studie asbest in BSA; eindrapport ten behoeve van het ketenonderzoek naar criminogene afvalstromen, Zoetermeer.

Infomil, 2007

Landelijke uitvoeringsmethodiek Asbestverwijderingsbesluit 2005, Den Haag.

Infomil, 2007

Handboek Asbest, Den Haag

IIW, 2006

Toezicht op asbestinventarisatie en –verwijdering, Den Haag

IWI, 2008

Handhaven door certificeren; een onderzoek naar het functioneren van certificerende instellingen op het terrein van asbestverwijdering, Den Haag

LOM, 2005

Landelijk handhavingsprogramma 2005; Interventiestrategie asbest, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008

Asbest; informatie voor werkgevers, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Asbest in en om het huis; de meest gestelde vragen over asbest, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Asbest in bedrijven en instellingen; de meest gestelde vragen over asbest, Den Haag

Register, 2006

Asbest in kaart; historisch onderzoek asbestgebruik Methode Asbestkansenkaart, Groningen.

Stichting SCA, 2006

Discussienota 'Toekomstbeeld asbestveld met SCA', Bennekom

Stichting SCA, 2007

Certificatieschema voor het SCA Procescertificaat Asbestinventarisatie, Bennekom

Stichting SCA, 2007

Certificatieschema voor het SCA Procescertificaat Asbestverwijdering, Bennekom

Troquay, T, Vanderfeesten, R., 2006

Project Ketenherinrichting, case asbestverwijdering

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2007-2008

Ketenbesef op de werkvloer, SDU Den Haag

VROM-Inspectie, 2007

Resultaten uitvoering gemeentelijke asbesttaken 2007, Den Haag

VROM-Inspectie, 2008

Resultaten uitvoering gemeentelijke asbesttaken 2008, Den Haag

BIJLAGE I GERAADPLEEGDE SLEUTELPERSONEN EERSTE FASE

Naam	Organisatie
De heer J.A.M. Blok	Arbeidsinspectie
De heer G.J. Bosch	Arbeidsinspectie
De heer J.O. van Erpens Roijaards	VROM-Inspectie
De heer O. Hegeman	LOM
De heer E.C.Th. Jansen	VROM-Inspectie
De heer R.H.J. Korenromp	Ministerie van VROM
De heer F.M. Leerkes	Arbeidsinspectie
Mevrouw E.J. van de Lisdonk	Functioneel Parket
Mevrouw Y. van der Meer	Functioneel Parket
De heer G.J. Meurs-Kruijs	IWI
De heer T. Troquay	Aquirius
De heer C. Verkade	Adviesbureau Cees Verkade