



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Rapportage Ketenhandhaving asbest 2009

Datum 5 februari 2010
Status Definitief

Colofon

Contactpersoon J.H.M. Mordang
T 040 2652947
F 040 2653030
VROM-Inspectie
Uitvoering
Milieugevaarlijke stoffen
Kennedeylein 6-13
Postbus 850
5600 AW Eindhoven

Auteur J. Mordang

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Vereenvoudiging regelgeving	5
2	Doelstelling en opzet van het onderzoek	6
3	Resultaten	7
3.1	Resultaten herhalingsonderzoeken	7
3.2	Resultaten landelijk onderzoek randvoorwaarden.....	9
4	Conclusies	11
4.1	Uitvoering gemeentelijke asbesttaken	11
4.2	Landelijk onderzoek randvoorwaarden.....	11
5	Vervolg.....	12

1 Inleiding

In de onderzoeken door de VROM-Inspectie naar de uitvoering van de gemeentelijke asbesttaken in 2007 en 2008 bleek dat het merendeel van de onderzochte gemeenten de wettelijk verplichte asbesttaken niet adequaat uitvoert. De rapportages hierover zijn op 31 januari 2008 respectievelijk 19 januari 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer. In zowel de begeleidende brieven als bij de bespreking in het Algemeen Overleg Handhaving van 5 februari 2009 heeft de Minister van VROM toegezegd dat het toezicht op de gemeentelijke asbesttaken door de VROM-Inspectie wordt geïntensiveerd.

In 2009 zijn door de VROM-Inspectie twee onderzoeken uitgevoerd. Niet alleen om beter zicht te krijgen op de uitvoering van de gemeentelijke asbesttaken, maar ook om op basis hiervan gemeenten te helpen de uitvoering te verbeteren en de achterblijvers nadrukkelijker aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering.

In de eerste plaats is onderzocht of de achterblijvende gemeenten uit de hiervoor genoemde onderzoeken in 2007 en 2008 de uitvoering van hun asbesttaken hebben verbeterd. In een tweede onderzoek is nagegaan of de gemeenten, waarvan eind 2008 is gebleken dat zij de herziene landelijke regelgeving in de gemeentelijke bouwverordening nog niet hadden doorgegevoerd en/of het formulier voor het aanvragen van een sloopvergunning nog niet op orde hadden, dit nu wel hebben gerealiseerd.

1.1 Achtergrond

Asbest is in het verleden in de bouw veel toegepast vanwege zijn gunstige eigenschappen: sterke vezels, water- en zuurbestendig, brandwerend en goedkoop. De stof bleek bij inademing echter kankerverwekkend. Jaarlijks overlijden circa 700 mensen aan de gevolgen van geïnhaleerde asbestvezels, in de meeste gevallen in werksituaties. Mogelijk dat dit aantal op basis van het rapport van de Gezondheidsraad dat begin 2010 wordt verwacht moet worden bijgesteld. Vanwege het risico van onder meer long(vlies)kanker is het gebruik van asbest sinds 1995 verboden. Om dezelfde reden moet asbest zorgvuldig in kaart worden gebracht en door gespecialiseerde deskundige asbestverwijderingsbedrijven worden verwijderd uit asbesthoudende bouwwerken, voordat verdere sloop van het bouwwerk kan plaatsvinden (Asbestverwijderingsbesluit 2005, van kracht per 1 maart 2006). Om dit af te dwingen is een goede door de gemeente afgegeven sloopvergunning essentieel.

Uit de eerdere onderzoeken en de ervaringen van Arbeidsinspectie, politie, asbestbranche en VROM-Inspectie bleek dat veel gemeenten de landelijke asbestregelgeving niet goed uitvoeren. Anderzijds zijn er ook gemeenten die hun asbesttaken prima vervullen en actief samenwerken met de ketenpartners in de regio. Deze gemeenten zijn voor de doorwerking van de landelijke regelgeving van groot belang door hun voorbeeldrol voor anderen.

In positieve zin valt ook de uitvoering door gemeenschappelijke milieudiensten op. In dat verband concludeerde de commissie Mans in haar rapportage¹ dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor het niveau waarop handhaving moet plaatsvinden, dat gemeenten over de hele linie zeer terughoudend zijn om méér te doen dan waarschuwen en dat bedrijven last hebben van gebrek aan deskundigheid bij inspecteurs. De commissie adviseerde daarom wettelijk te regelen dat toezicht en

1 Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 'De tijd is rijp', juli 2008.

handhaving (waaronder toezicht op de bouwregelgeving en sloopvergunning) worden ondergebracht bij omgevingsdiensten. Dit advies is nader uitgewerkt in het convenant tussen VROM, IPO en VNG, waarbij samenwerking in regionale uitvoeringsdiensten wordt vormgegeven. Gemeenten zullen een basistakenpakket overhevelen naar deze regionale uitvoeringsdiensten. Vooralsnog zijn de milieugerelateerde en inrichtinggebonden asbesttaken hiervan onderdeel. De bouwtechnische taken zijn momenteel nog onderwerp van discussie. Dit moet leiden tot een kwalitatieve verbetering van de uitvoering van onder meer de gemeentelijke asbesttaken.

De interventiestrategie asbest van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM, 2005) noemt een aantal redenen van niet-adequate uitvoering door gemeenten: eerdere regelgeving was complex, er was weinig asbestkennis en aan slopen werd weinig belang gehecht. Zoals eerder aangegeven is een goede asbestsloopvergunning als eerste schakel van de gehele asbestketen van essentieel belang. Vanuit deze ketenbenadering heeft de VROM-Inspectie in de LOM-interventiestrategie asbest twee specifieke taken: interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de asbesttaken door gemeenten en het op weg helpen van tekortschietende gemeenten (compliance assistance). Dit rapport doet verslag van de uitgevoerde activiteiten in dit kader in 2009. Daarnaast werken de VROM-Inspectie, politie, provincies, Arbeidsinspectie en actieve voorbeeldgemeenten actief samen in lokale asbestsamenwerkingsverbanden om de uitvoering te verbeteren.

1.2 Vereenvoudiging regelgeving

Vanwege de al jarenlange slechte uitvoering door en naleving in veel gemeenten is in het nieuwe Asbestverwijderingsbesluit 2005 de gemeentelijke taak rond de sloopvergunning van asbesthoudende gebouwen vereenvoudigd. De complexe, technisch-inhoudelijke beoordeling op de aanwezigheid van asbest is geschrapt. Deze is vervangen door een eenvoudige procedureel-administratieve toets van de sloopaanvraag. De belangrijkste punten daarin zijn de controle op een geldig asbestcertificaat, waarover zowel het inventarisatiebureau als het verwijderingsbedrijf moeten beschikken. Daarnaast moet worden nagegaan of in de asbestinventarisatie alle ruimten van het bouwwerk zijn onderzocht. De gemeentelijke asbesttaken zijn bovendien door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kant en klaar uitgewerkt in de VNG-Modelbouwverordening, die in beginsel door vrijwel alle gemeenten letterlijk wordt overgenomen in de gemeentelijke bouwverordening.

Om gemeenten bij een goede taakvervulling op weg te helpen, heeft het ministerie van VROM in 2007 aan alle gemeenten de *'Uitvoeringsmethodiek asbestverwijderingsbesluit 2005'* toegezonden. Daarnaast heeft de VROM-Inspectie in oktober 2007 haar toetsingskader voor asbest, verwoord in de *'Beschrijving adequaat niveau gemeentelijke asbesttaken'* via de VNG aan alle gemeenten beschikbaar gesteld. Dit is een handige checklist voor gemeenten, die zij kunnen gebruiken bij de uitvoering van hun asbesttaken. Beide documenten zijn ook te vinden op de VROM- en de InfoMilwebsite.

2 Doelstelling en opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is bijdragen aan de adequate naleving van de landelijke asbestregelgeving in 2012 door alle gemeenten. De inzet van de VROM-Inspectie richt zich primair op (voor asbest) achterblijvende gemeenten.

De aanpak van de VROM-Inspectie bestond in 2009 uit twee delen:

1. De achterblijvende gemeenten uit de onderzoeken 2007 en 2008 (totaal 79) zijn bestuurlijk op hun tekortkomingen aangesproken en op weg geholpen om de uitvoering van de asbesttaken te verbeteren. Vervolgens is in 2009 de voortgang in deze verbeteringen gemeten. De gemeentebesturen zijn van de resultaten van de herhalingsonderzoeken op de hoogte gebracht en op hun verantwoordelijkheid gewezen.
2. Gemeenten waarvan eind 2008 is gebleken dat zij de herziene landelijke regelgeving in de gemeentelijke bouwverordening nog niet hadden doorgevoerd en het formulier voor het aanvragen van een sloopvergunning niet op orde hadden, zijn hierop begin 2009 aangesproken. Doel hiervan was om tenminste de administratieve randvoorwaarden zodanig op orde te krijgen, dat het adequaat uitvoeren van de gemeentelijke asbesttaken ook daadwerkelijk mogelijk is.

In 2009 is dus geen nieuwe groep achterblijvende gemeenten geselecteerd en onderzocht.

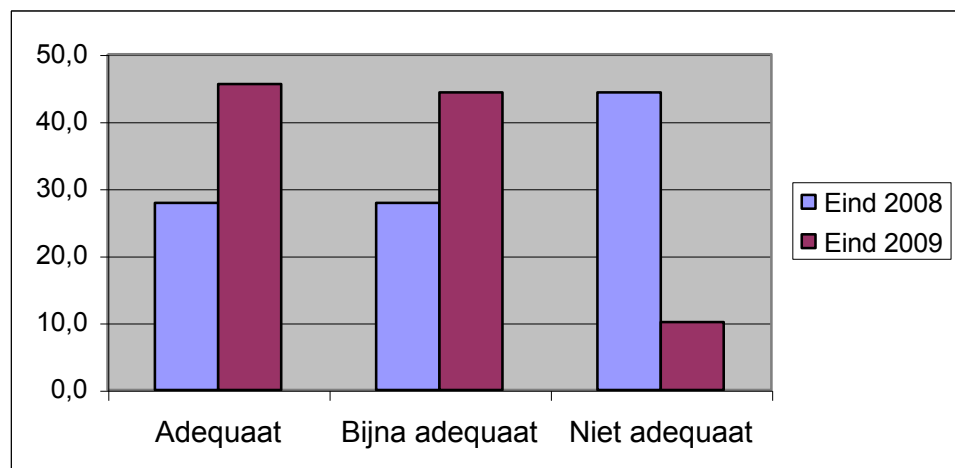
3 Resultaten

3.1 Resultaten herhalingsonderzoeken

In 2007 heeft de VROM-Inspectie bij 39 gemeenten onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de asbesttaken door die gemeenten. In 2008 zijn nog eens 40 gemeenten onderzocht. De VROM-Inspectie heeft de gemeenten die in de uitvoering tekortschoten bestuurlijk aangesproken en gestimuleerd verbeteringen in gang te zetten. De meeste van deze gemeenten hebben daarop een verbetertraject in gang gezet.

In 2008 en 2009 heeft de VROM-Inspectie de uitvoering van het verbetertraject dat de achterblijvende gemeenten doorliepen, gevolgd en is gerichte ondersteuning geboden om de tekortkomingen op te heffen. In 2009 is bij 15 van de 39 onderzochte gemeenten uit 2007 en 24 van de 40, die in 2008 zijn onderzocht, een herhalingsonderzoek uitgevoerd. De resultaten van die onderzoeken (grafiek 1) laten zien dat flinke verbeteringen zijn gerealiseerd bij de uitvoering van de asbesttaken door deze gemeenten.

Begin 2009 is in een persbericht naar aanleiding van een brief aan Tweede Kamer aangegeven dat vijf gemeenten die in 2007 zijn onderzocht en waarvan in 2008 is geconstateerd dat zij onvoldoende vorderingen maakten, bestuurlijk zouden worden aangesproken. Die bestuurlijke interventie heeft ertoe geleid dat in drie van deze gemeenten de uitvoering nu adequaat is. Bij één gemeente is geen nadere actie ondernomen omdat zij per 1 januari 2010 is gefuseerd met andere gemeenten. Bij de andere gemeente is in 2009 geconstateerd dat ondanks langdurige interventies en aangeboden hulp nog steeds onvoldoende verbeteringen zijn gerealiseerd. Vier achterblijvende gemeenten die in 2008 voor de eerste maal zijn onderzocht blijken in 2009 onvoldoende vorderingen te hebben gemaakt. Één van deze gemeenten is per 1 januari 2010 eveneens met andere gemeenten gefuseerd.



Grafiek 1 : Aandeel adequate, bijna en niet adequate gemeenten eind 2008 en 2009 (in %)

	2008 (aantal)	2009 (aantal)	2008 (%)	2009 (%)
Adequaat	22	36	27,8	45,6
Bijna adequaat	22	35	27,8	44,3
Niet adequaat	35	8	44,3	10,1
Totaal aantal	79	79		

Tabel 1: Aantal en percentage adequate, bijna en niet adequate gemeenten eind 2008 en 2009

In tegenstelling tot de rapportages over 2007 en 2008 worden in deze rapportage de gerealiseerde resultaten weergegeven voor de jaarcohorten 2007 en 2008 gezamenlijk. Hiervoor is gekozen omdat geen nieuwe nulmetingen zijn gedaan en omdat alle herhalingsonderzoeken zijn uitgevoerd nadat de gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld een verbetertraject in gang te zetten en te doorlopen.

De verbetering in de uitvoering van de wettelijk verplichte asbesttaken door de oorspronkelijke groep van achterblijvende gemeenten wordt vergeleken met de stand van zaken eind 2008.

Mede dankzij het toezicht en de gerichte hulp van de VROM-Inspectie worden de gemeentelijke taken in het asbestwerkveld door de onderzochte gemeenten veel beter uitgevoerd dan geconstateerd is bij de nulmetingen in 2007 respectievelijk 2008.

Het aandeel gemeenten dat adequaat de taken uitvoert is toegenomen van 22 naar 36. Een toename van ruim 17 procentpunten. Dit betekent dat nu ruim 45% van de eerder in 2007 en 2008 onderzochte gemeenten adequaat presteert.

Er is ook een duidelijke toename te zien van het aantal gemeenten (35) dat bijna adequaat presteert. Dit houdt in dat die gemeenten nog niet op alle onderdelen de taken goed uitvoeren. Verwacht wordt dat deze gemeenten (gezien de gerealiseerde verbeteringen en de gemaakte afspraken) op korte termijn adequaat presteren.

Eind 2008 presteerden 35 (44,3%) van de onderzochte gemeenten nog ver onder de maat. Deze gemeenten zijn in 2009 opnieuw door de VROM-Inspectie bezocht.

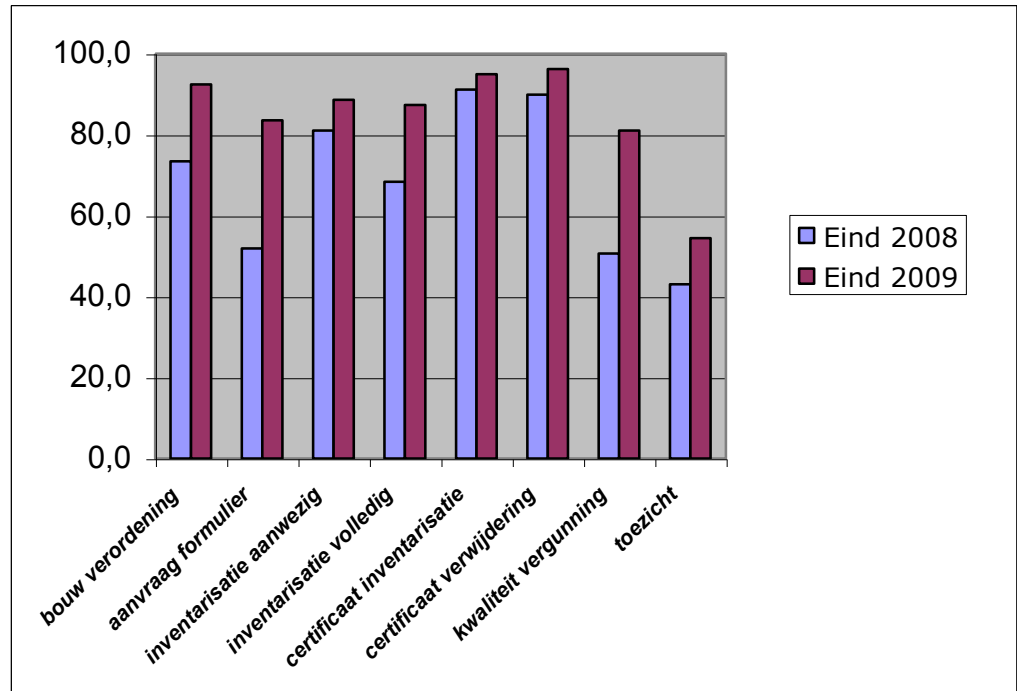
Daarnaast zijn nog vier gemeenten bezocht die bijna adequaat waren, maar op een of meerdere relevante onderdelen nog een verbetering moesten realiseren.

Eind 2009 zijn nog acht (10,1%) gemeenten als niet adequaat beoordeeld. Twee gemeenten (Maasbree en Moordrecht) zijn inmiddels gefuseerd met andere gemeenten en twee gemeenten (Alphen aan de Rijn en Haarlem) hebben inmiddels een verbetertraject ingezet, maar hebben dit nog niet helemaal afgerond. De resterende vier, te weten de gemeenten Lansingerland, Rotterdam, Terneuzen en Vlissingen, hebben nog geen dan wel onvoldoende verbetering in de taakuitvoering laten zien. Samenvattend betekent dit dat eind 2009 circa 90% van de onderzochte achterblijvers uit 2007 en 2008 bij de uitvoering van de asbesttaken voldoet of bijna voldoet aan de wettelijke eisen. Ruim 34% van de onderzochte gemeenten presteert substantieel beter dan eind 2008.

Resultaten per onderdeel

In grafiek 2 zijn de bereikte resultaten uitgesplitst naar de belangrijkste onderwerpen. De hoogte van de kolom geeft per onderwerp het percentage van de onderzochte gemeenten aan dat de taken voor dat onderwerp adequaat uitvoert. Uit de grafiek blijkt dat met name de actualiteit van de bouwerordering, de actualiteit van het aanvraagformulier sloopvergunningen, de niet ontvankelijkheidsverklaring bij

onvolledige asbestinventarisatierapporten en de kwaliteit van de vergunning flink zijn toegenomen.



Grafiek 2: Resultaten per onderdeel voor de belangrijkste gemeentelijke asbesttaken

Inmiddels zijn de asbestpassages uit de Modelbouwverordening in de gemeentelijke bouwverordening in ruim 90 % van de van in 2007 en 2008 onderzochte gemeenten doorgevoerd. In eveneens ruim 90 % van die onderzochte gemeenten is het aanvraagformulier voor een sloopvergunning aangepast aan de asbestregelgeving. Een vergelijkbaar percentage van de in 2007 en 2008 onderzochte gemeenten controleert of de asbestinventarisaties volledig zijn en door een gecertificeerd bedrijf zijn opgesteld en of de verwijderingswerkzaamheden door een gecertificeerde asbestverwijderaar worden uitgevoerd. Daarnaast is ook de kwaliteit van de vergunningverlening flink toegenomen. Bij het toezicht is een lichte verbetering geconstateerd.

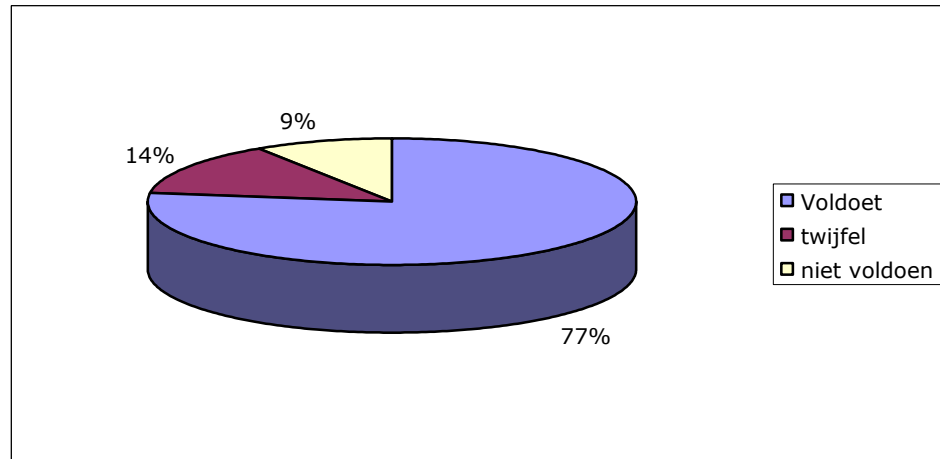
3.2 Resultaten landelijk onderzoek randvoorwaarden

Per 1 maart 2006 is het Asbestverwijderingsbesluit 2005 in werking getreden. Op grond van de Woningwet (artikel 8, lid 9) moet de bouwverordening binnen één jaar na het van kracht worden van die voorschriften in overeenstemming worden gebracht met die voorschriften. In dit geval dus vóór 1 maart 2007.

Eind 2008 is bij alle Nederlandse gemeenten via de gemeentelijke websites de actualiteit van de gemeentelijke bouwverordening en het formulier voor het aanvragen van een sloopvergunning onderzocht. Een actuele bouwverordening (tenminste bijgewerkt tot en met de 11^e serie wijzigingen van de Modelbouwverordening) en een aan het Asbestverwijderingsbesluit 2005 aangepast aanvraagformulier zijn belangrijke administratieve randvoorwaarden om de taken op het terrein van asbest adequaat te kunnen uitvoeren.

Uit het website onderzoek 2008 bleek dat 231 gemeenten (52% van alle gemeenten) één of beide randvoorwaarden niet hadden doorgevoerd. Begin 2009 zijn deze

gemeenten door de VROM-Inspectie benaderd en is deze groep achterblijvers gestimuleerd beide randvoorwaarden alsnog te actualiseren.



Grafiek 3: Naleving administratieve randvoorwaarden eind 2009.

Eind 2009, bijna drie jaar nadat dit had moeten gebeuren, hebben 341 (77%) van de per 1 januari 2009 bestaande gemeenten (441) de randvoorwaarden volledig ingevuld.

60 (14%) gemeenten hebben aangegeven dat de randvoorwaarden zijn geactualiseerd. Zij hebben óf geen inzage gegeven in de documenten (ook op de website zijn deze niet te raadplegen en te beoordelen), óf hebben enkele artikelen van de Modelbouwverordening niet of niet goed overgenomen. In het laatste geval is deze gemeenten geadviseerd nogmaals de ledenbrief van de VNG, waarin de 11^e serie wijzigingen zijn opgenomen, te vergelijken met de gemeentelijke bouwverordening.

40 (9%) gemeenten hebben een of beide de randvoorwaarden nog niet goed ingevuld. Als reden voor het nog niet actualiseren van beide documenten geven deze gemeenten over het algemeen aan dat gewacht wordt tot de publicatie van de 13^e serie wijzigingen van de Modelbouwverordening. Deze gemeenten zijn erop gewezen, dat nog niet bekend is wanneer deze wijzigingen worden gepubliceerd. Ook zijn zij erop gewezen, dat de bepalingen uit het Asbestverwijderingsbesluit 2005 onverkort rechtstreeks doorwerken, ongeacht of de bepalingen in de gemeentelijke bouwverordening zijn doorgevoerd. Gemeenten dienen derhalve hun asbesttaken uit te voeren als ware de bouwverordening reeds aangepast.

4 Conclusies

Gesteld kan worden dat alleen het vaststellen van regels en het aanreiken van hulpmiddelen die bij de uitvoering van gemeentelijke taken behulpzaam kunnen zijn niet voldoende zijn om in alle gemeenten een adequate uitvoering van asbestwet- en regelgeving te bewerkstelligen. Naast deze maatregelen zijn intensieve begeleiding en regelmatige monitoring voor een groot aantal gemeenten noodzakelijk om te komen tot een goede uitvoering van de regelgeving. Die begeleiding en monitoring hebben geleid tot de bereikte resultaten.

4.1 Uitvoering gemeentelijke asbesttaken

- In de herhalingsonderzoeken, die zijn uitgevoerd nadat de onderzochte gemeenten hun verbeterplannen hebben uitgevoerd en waarbij zij actief zijn begeleid en gemonitord, is een forse verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke asbesttaken vastgesteld.
- Het aantal gemeenten dat de asbesttaken niet adequaat uitvoert is in de onderzochte groep van 79 achterblijvers uit 2007 en 2008 eind 2009 afgenomen tot circa 10%.
- Circa 90% van deze oorspronkelijke groep van 79 achterblijvende gemeenten voert eind 2009 de asbesttaken adequaat of bijna adequaat uit, mede door de intensieve bemoeienis van de VROM-Inspectie.
- Op alle onderdelen van de wettelijk verplichte asbesttaken is bij genoemde 79 gemeenten een verbetering te zien. De grootste verbeteringen zijn te zien bij de actualiteit van de bouwverordening en het formulier voor het aanvragen van sloopvergunningen en de kwaliteit van de sloopvergunning.
- De uitvoering van het toezicht door deze gemeenten is licht verbeterd.

4.2 Landelijk onderzoek randvoorwaarden

- Het aandeel gemeenten dat beschikt over een actuele bouwverordening en een geactualiseerd aanvraagformulier voor sloopvergunningen is toegenomen van 48% eind 2008 naar 77% in eind 2009. Indien hierbij ook de gemeenten worden betrokken die hebben aangegeven dat wijzigingen zijn doorgevoerd, maar waarop geen beoordeling heeft kunnen plaatsvinden, dan is het percentage toegenomen tot 91%.
- In 9% van de gemeenten zijn ook na herhaald aandringen de administratieve randvoorwaarden (bouwverordening en/of aanvraagformulier) nog niet aan de vigerende regelgeving aangepast.

5 Vervolg

De onderzochte gemeenten die eind 2009 de gemeentelijke asbesttaken nog niet adequaat uitvoerden worden in 2010 nadrukkelijk bestuurlijk aangesproken op deze achterblijvende uitvoering. De VROM-Inspectie spreekt met deze gemeenten af om de uitvoering van de asbesttaken op korte termijn alsnog op orde te krijgen. Daarbij wordt ook de gemeenteraad nadrukkelijk betrokken

De VROM-Inspectie blijft ook gemeenten, die de administratieve randvoorwaarden (bouwverordening en aanvraagformulier) nog niet hebben geactualiseerd, volgen en stimuleren spoedig tot actualisatie van de genoemde stukken over te gaan, zodat in ieder geval de juiste basis is gelegd voor een adequate uitvoering van de asbesttaken.

Uit de eerder gepubliceerde rapportage "*Naleving asbestregels*"², dat in opdracht van de departementen van SZW en VROM is opgesteld, blijkt dat een groot deel van de asbestverwijderingsactiviteiten zich onttrekt aan overheidstoezicht en dat betere naleving bereikt kan worden als gemeenten hierop alerter reageren. Daarom zal de VROM-Inspectie in 2010 (in samenwerking met andere betrokkenen) in 2010 bij alle gemeenten een quick scan uitvoeren over de wijze waarop gemeenten illegale asbestverwijdering voorkomen en opsporen. Ook de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun toezichthoudende en handhavende taken wordt onderzocht. Het bestuur en de raad van de achterblijvende gemeenten worden door de VROM-Inspectie nogmaals aangesproken op hun verantwoordelijkheid om het voorkomen en opsporen van illegale activiteiten en het toezicht op en de handhaving van vergunningen en asbestregelgeving te verbeteren. Bij onwelwillende gemeenten wordt zonnodig overgegaan tot hardere sancties.

2 Rapport "*Naleving Asbestregels*", aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 15 januari 2010 (RB/2010001412)