



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Asbestverwijdering en het VTH-stelsel

Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu



Asbestverwijdering en het VTH-stelsel

Thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu

Datum 26 oktober 2023

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport
Communicatie en Dienstverlening

088 489 00 00
www.ilent.nl
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

Inhoud

Inhoudsopgave

	Colofon	2
	Inhoud	3
	Samenvatting	4
1.	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Commissie Van Aartsen	6
1.3	Keuze onderwerp	7
1.4	Onderzoeksvraag	7
1.5	Toetsingskader	7
1.6	Onderzoeksmethode	8
1.7	Afbakening	8
1.8	Leeswijzer	9
2.	Beschrijving van het asbeststelsel	10
2.1	Asbest en het maatschappelijk risico	10
2.2	Actoren in het asbeststelsel	10
2.3	Basistakenpakket omgevingsdiensten	14
3.	Resultaten	16
3.1	Robuustheid	16
3.2	Deskundigheid	16
3.3	Aanpak van milieucriminaliteit	17
3.4	Inbreng basistakenpakket	17
3.5	Outputfinanciering	19
3.6	Kennis- en informatiepositie	20
3.7	Gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid	22
3.8	Mandaat tot zelfstandig handhaven	23
3.9	Interbestuurlijk toezicht	24
3.10	Toekomstbestendigheid	24
4.	Conclusies	27
	Referenties	31
	Bijlage A	33

Samenvatting

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. In opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Commissie Van Aartsen onderzocht welke mogelijkheden er zijn om het stelsel van VTH te versterken. In maart 2021 presenteerde de Commissie Van Aartsen haar rapport 'Om de leefomgeving'. De conclusie was dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert. De commissie is gekomen met 10 aanbevelingen om het stelsel te verbeteren.

Als onderdeel van het verbetertraject, verzocht de staatssecretaris van IenW de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) thematische en signalerende onderzoeken uit te voeren die zijn gericht op het versterken van het VTH-stelsel milieu. In dit onderzoeksrapport vindt u de resultaten van het 2^e thematische onderzoek over asbestverwijdering en het VTH-stelsel.

Asbest

Asbest is een natuurlijk materiaal dat is opgebouwd uit kleine vezels. Het is slijtvast, isolerend, hittebestendig en brandwerend. Daarom is het veel gebruikt in verschillende producten, vooral in bouwmaterialen. Asbest is schadelijk voor de gezondheid wanneer losse asbestvezels worden ingeademd. Het werken met asbest kan daarom levensgevaarlijk zijn. Daarom mogen bedrijven sinds 1 juli 1993 geen asbest meer gebruiken, verkopen, importeren, weggeven, opnieuw toepassen en bewerken. Sinds 2019 staat asbest op de lijst van zeer zorgwekkende stoffen (zzs). Het toezicht op asbest is enerzijds gericht op het beschermen van werknemers die met asbest werken. Anderzijds is het toezicht gericht op het beschermen van de leefomgeving tijdens het afvoeren van asbesthoudende afvalstoffen.

Onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe functioneert het VTH-stelsel asbest?

Het toezicht op asbest is enerzijds gericht op het beschermen van werknemers die met asbest werken en anderzijds gericht op het beschermen van de leefomgeving tijdens het afvoeren van asbesthoudende afvalstoffen.

De focus van dit thematische onderzoek is het functioneren van het VTH-stelsel ter bescherming van de leefomgeving bij het afvoeren van asbesthoudende afvalstoffen. Omgevingsdiensten spelen hierin een grote rol omdat bedrijfsmatige asbestverwijdering in hun basistakenpakket valt. Het onderzoek richt zich op de huidige situatie onder de bestaande wet- en regelgeving.

De 10 knelpunten van de Commissie Van Aartsen vormen het toetsingskader van dit thematisch onderzoek. Per knelpunt is geanalyseerd in hoeverre dit relevant is voor de uitvoering van de asbesttaken door de omgevingsdiensten. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande literatuur en zijn er 18 diepte-interviews afgenomen.

Verbeteringen in het VTH-stelsel asbest zijn mogelijk op de volgende punten:

- De wijze van financiering van de asbesttaken sluit niet aan bij een optimale uitvoering en het voorkomen van maatschappelijke schade.

- De uitwisseling van gegevens tussen partners in het VTH-stelsel in een risicogericht (keten)toezicht is onvoldoende en kan worden verbeterd.
- Een omgevingsdienst heeft te maken met diverse opdrachtgevers die verschillende handhavingsmandaten verlenen. Gebrek aan uniformiteit in de mandaatverlening maakt de uitvoering van het asbesttoezicht door een omgevingsdienst nodeloos ingewikkeld.
- Strafrechtelijke handhaving wordt weinig toegepast bij asbestovertredingen en bij de aanpak van beruchte overtredders.
- Gemeenten zijn wettelijk verplicht de basistaken (waaronder de asbesttaken) onder te brengen bij de omgevingsdiensten, maar een substantieel aantal gemeenten voldoet niet aan deze verplichting. Provincies hebben in onvoldoende mate toepassing gegeven aan hun interbestuurlijk toezicht bevoegdheden. Daardoor is de gewenste situatie waarbij alle gemeenten voldoen aan de wettelijke verplichtingen helaas niet bereikt.
- Er bestaan zorgen over de te beschermen leefomgeving naar aanleiding van nieuwe regelgeving over asbestverwijdering. De ministeries van IenW en SZW wordt aangeraden om na invoering van de nieuwe regelgeving te monitoren of de leefomgeving voldoende wordt beschermd.
- De regionale asbestcasusoverleggen worden ervaren als een goede manier van samenwerken en informatie uitwisselen, maar helaas zijn niet alle betrokken partijen aangehaakt.

Het stelsel voor asbestverwijdering is een ingewikkeld samenspel met een groot aantal publieke en private actoren. Met dit onderzoek wordt inzicht verschaft in het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van asbestverwijdering. De focus van het onderzoek ligt op het zichtbaar maken van knelpunten en belemmeringen bij de uitvoering van de VTH-taken. Het rapport gaat niet in op specifieke toezichtresultaten van toezichthouders of het naleefgedrag van specifieke bedrijven die actief zijn in de asbestverwijdering. In het onderzoek is een algemeen beeld over de naleving van regelgeving naar voren gekomen, waarbij werd gesteld dat een groep van circa 20 procent van de onder toezicht staande bedrijven de regels bewust niet naleeft. Circa 60 procent van de onder toezicht staande bedrijven wil de regels wel naleven, maar is soms niet op de hoogte of maakt fouten bij het uitvoeren van de regels. Geconstateerde overtredingen hebben vooral betrekking op onjuiste verwijdering en onregelmatigheden bij tijdelijke opslag, waardoor asbestvezels in het milieu terecht kunnen komen. De overige 20 procent van de bedrijven heeft de naleving van de regels (redelijk) goed op orde. Overigens zijn bij dit onderzoek geen signalen naar voren gekomen waaruit zou blijken dat verwijderd asbesthoudend afval op grote schaal in de verkeerde afvalstroom of in het milieu terecht komt.

Omgevingsdiensten spelen in dit stelsel een belangrijke rol en weten ondanks de complexe omstandigheden en ontbrekende randvoorwaarden het beste ervan te maken. De geconstateerde fragmentatie en andere knelpunten in het VTH-stelsel leiden echter tot zorgen over de uitvoerbaarheid van het toezicht, nu en op de lange termijn.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Het VTH-stelsel gaat over vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland. Gemeenten en provincies zijn hiervoor verantwoordelijk. Zij laten de taken voor het grootste deel uitvoeren door een omgevingsdienst. De omgevingsdienst mag dan in opdracht van de gemeente of provincie vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente of provincie.

In opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Commissie Van Aartsen onderzocht welke mogelijkheden er zijn om vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. In maart 2021 presenteerde de Commissie Van Aartsen haar rapport 'Om de leefomgeving' [1]. De commissie heeft zich vooral gericht op de vraag hoe het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegd gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen. De commissie heeft ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel. De commissie heeft geconcludeerd dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en heeft 10 aanbevelingen gedaan ter verbetering.

Om het VTH-stelsel te versterken en de aanbevelingen van de commissie uit te voeren, is een Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) ingericht. Het programmaplan IBP VTH is in juli 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden [2]. Op verzoek van de staatssecretaris van IenW voert de ILT thematische en signalerende onderzoeken uit naar het functioneren van het VTH-stelsel.

De thematische en signalerende onderzoeken worden uitgevoerd als onderdeel van het IBP VTH. Het eerste thematische onderzoek had betrekking op de inzameling en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). De staatssecretaris van IenW heeft het onderzoeksrapport over AEEA met een beleidsreactie op 19 april 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd [4].

Dit onderzoeksrapport bevat de resultaten van het tweede thematische onderzoek: de asbestverwijdering en het VTH-stelsel.

1.2 Commissie Van Aartsen

De Commissie Van Aartsen geeft op basis van een grondige analyse een aantal stevige aanbevelingen. Het uitgangspunt van de commissie is dat er schade aan onze leefomgeving kan ontstaan wanneer regels niet goed worden toegepast, uitgevoerd of nageleefd. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten voor de belastingbetaler hersteld kan worden. Dit kan leiden tot schade voor mens, milieu en economie. Een goed functionerend VTH-stelsel is daarom essentieel voor het voorkomen van zulke schade. De commissie komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de Commissie Mans uit 2008. Daarnaast wordt het VTH-stelsel nog steeds gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Daardoor

ontstaat vermijdbare schade. De commissie adviseert om binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen en doet daarvoor 10 aanbevelingen. Aanbeveling 9 luidt: 'inrichten van rijkstoezicht op de omgevingsdiensten'. De staatssecretaris vindt rijkstoezicht op dit moment te ingrijpend. Ze heeft daarom gekozen voor een alternatief, bestaande uit de volgende 3 onderdelen [3]:

1. Stevigere invulling van het horizontaal toezicht door gemeenten en provincies.
2. Signalerende en thematische onderzoeken door rijksinspectie ILT.
3. Visitatie door de omgevingsdiensten.

Voorliggend rapport komt voort uit onderdeel 2.

1.3 Keuze onderwerp

De keuze voor dit onderwerp komt deels voort uit de analyse die de ILT heeft uitgevoerd van de jaarverslagen van 2021 van de omgevingsdiensten. Uit deze analyse kwam naar voren dat asbest een belangrijk onderwerp is voor de omgevingsdiensten. Meerdere omgevingsdiensten hebben in hun jaarverslag aangegeven dat er in dit werkveld belemmeringen zijn bij de uitvoering van taken in het VTH-stelsel, zoals een toename van illegale en ondeskundige asbestsaneringen. Verschillende partijen in het stelsel ondervinden last van deze knelpunten. Daarnaast komt de keuze voor het onderwerp voort uit de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) [5]. In de IBRA zijn de maatschappelijke risico's van de werkvelden waarop de ILT toezicht houdt in beeld gebracht. Dat doet de ILT door de schadebedragen in euro's uit te drukken waardoor ze onderling vergelijkbaar zijn.

1.4 Onderzoeksvraag

In een thematisch onderzoek nemen we de analyse en conclusies van de Commissie Van Aartsen als uitgangspunt. In dit rapport staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe functioneert het VTH-stelsel asbest?

In dit onderzoek staan de omgevingsdiensten centraal. Er is ook gekeken naar het functioneren van andere partijen in het asbeststelsel, in hun relatie tot de omgevingsdiensten. Het onderzoek richt zich op de huidige situatie onder de bestaande wet- en regelgeving.

1.5 Toetsingskader

De Commissie Van Aartsen heeft in haar rapport 'Om de leefomgeving' 10 aanbevelingen gedaan om het VTH-stelsel milieu te versterken. Deze aanbevelingen vinden hun fundament in 10 knelpunten. Deze knelpunten vormen het toetsingskader voor dit thematisch onderzoek. Per knelpunt is in kaart gebracht in hoeverre het een rol speelt in de uitvoering van de asbesttaken in het VTH-stelsel milieu.

Omwille van structuur en leesbaarheid zijn in voorliggend rapport de 10 knelpunten van de Commissie Van Aartsen kernachtig geformuleerd. Voor de oorspronkelijke bewoordingen wordt verwezen naar het commissierapport [1].

1.6 Onderzoeksmethode

Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel asbest is beperkt beschikbaar. Daarom is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksoptiek. Diepte-interviews en documentenonderzoek zijn de belangrijkste informatiebronnen. Geïnterviewde organisaties/personen zijn geselecteerd door middel van een actorenanalyse (zie hoofdstuk 2) en op aanraden van sleutelfiguren. Er is gesproken met functionarissen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarmee geven de interviews een dwarsdoorsnede en kunnen niet blindelings op alle onderdelen gevalideerde conclusies worden getrokken. Wel kunnen belangrijke signalen worden beschreven. Bij de interviews is zowel doorgevraagd naar de relatie met andere betrokkenen bij de uitvoering als naar de binnen de omgevingsdienst zelf bestaande belemmeringen voor een effectieve uitvoering. Wanneer overige opvallende zaken met betrekking tot het VTH-stelsel zijn aangetroffen zijn deze uiteraard ook meegenomen in het onderzoek.

Door het toepassen van intersubjectiviteit (verschillende onderzoekers zijn het eens over de interpretatie van een begrip) en triangulatie (verschillende bronnen, theorieën en onderzoeksmethoden gebruiken) zijn meningen en beelden van personen zoveel mogelijk geobjectiveerd. Zo zijn de interviews afgenomen door minimaal 2 onderzoekers. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die aan betrokkenen zijn voorgelegd ter correctie van eventuele feitelijke onjuistheden. In de analysefase is in kaart gebracht hoe vaak een bepaalde bewering is gedaan en zijn opvattingen van respondenten, die zijn gekleurd door belangen dan wel gebaseerd op één gebeurtenis of ervaring, gefilterd.

In totaal zijn 18 interviews afgenomen. De organisaties waarvoor de geïnterviewden werkzaam zijn, zijn opgenomen in bijlage A.

In algemene zin hebben de thematische onderzoeken als doel te reflecteren op het functioneren van het VTH-stelsel milieu. Het is nadrukkelijk géén onderzoek dat zich richt op specifieke situaties, voorvallen of personen. Om die reden, en om de anonimiteit te beschermen van iedereen die aan het onderzoek heeft bijgedragen, staan in dit rapport geen uitspraken die herleidbaar zijn tot specifieke situaties, voorvallen of personen.

Een conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan de respondenten ter beoordeling op feitelijke onjuistheden, omissies en onduidelijkheden. Indien daartoe aanleiding bestond, zijn binnengekomen reacties door de onderzoekers verwerkt in de eindversie.

1.7 Afbakening

De focus van dit thematisch onderzoek is het functioneren van het VTH-stelsel voor bedrijfsmatige activiteiten met asbest. Hierbij staan de omgevingsdiensten centraal. Het onderzoek richt zich op de huidige situatie onder de bestaande wet- en regelgeving.

Buiten de focus van het onderzoek vallen de volgende aspecten:

- De (incidentele) gevallen dat de provincie het bevoegd gezag is voor bedrijfsmatige asbestverwijdering (Besluit omgevingsrecht artikel 3.3, lid 1. Het betreft hoofdzakelijk de Brzo- en IPPC-inrichtingen).
- De arbeidsomstandighedenregelgeving ter bescherming van werknemers die asbest verwijderen.
- Asbest in producten, wegen, bodem, treinen en schepen. Deze toezichtstaken zijn buiten de focus van het onderzoek gelaten omdat ze bij de ILT zijn belegd en geen direct verband houden met het toezicht door of namens het bevoegd gezag Wabo.
- Asbest in het drinkwater.
- Mogelijkheden tot hergebruik van asbesthoudende materialen (circulariteit).
- Een beoordeling van de gezondheidsrisico's van asbest.

In dit onderzoek wordt het functioneren van het asbest-certificatiestelsel slechts beperkt belicht omdat er in de afgelopen jaren al veel onderzoek naar is gedaan.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het asbeststelsel. Daarna worden in hoofdstuk 3 de resultaten beschreven. Deze zijn geordend langs de lijnen van de 10 knelpunten die de Commissie Van Aartsen heeft geïdentificeerd. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste conclusies over het functioneren van de VTH-stelsel asbest getrokken.

2. Beschrijving van het asbeststelsel

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de gevaarseigenschappen van asbest. Vervolgens worden de verschillende actoren in het asbeststelsel beschreven.

2.1 Asbest en het maatschappelijk risico

Asbest is een natuurlijk mineraal dat is opgebouwd uit kleine vezels. Het is zeer slijtvast en is bestand tegen vocht en chemicaliën. Ook is het isolerend (warmte en elektriciteit), hittebestendig en brandwerend. Wanneer losse asbestvezels worden ingeademd, is dat schadelijk voor de gezondheid.

Werken met asbest kan levensgevaarlijk zijn. Tientallen jaren geleden bleek dat het inademen van asbestvezels gevaarlijke ziektes kan veroorzaken, zoals longvlies- of buikvlieskanker, longkanker en stoflongen. Het feit dat de gezondheidseffecten zich pas na langere tijd (10 tot 60 jaar) openbaren, maakt asbest tot een zeer verraderlijke stof.

Sinds 1 juli 1993 mogen bedrijven geen asbest meer gebruiken en ook geen asbest of asbesthoudende producten meer verkopen, importeren, weggeven, opnieuw toepassen en bewerken. Tot 1994 is asbest veel gebruikt in verschillende producten, maar vooral in bouwmaterialen. Ook is asbesthoudend materiaal, zoals bouw en sloopafval, in het verleden gebruikt als verhardingsmateriaal in wegen. In de Europese Unie geldt een asbestverbod sinds 2005. Sinds 2019 staat asbest op grond van Europese regelgeving op de lijst van zeer zorgwekkende stoffen (zzs).

Er zijn diverse instanties betrokken bij de uitvoering van de asbestregelgeving. De actoren in de keten zijn beschreven in paragraaf 2.2. Het toezicht is aan de ene kant gericht op het beschermen van werknemers die handelingen met betrekking tot asbestverwijdering verrichten (het domein van de bescherming van arbeidsomstandigheden - Arbo). Anderzijds is het toezicht gericht op een deugdelijke verwijdering en afvoer van asbesthoudende afvalstoffen zodanig dat asbestvezels zich gedurende en na verwijdering niet verder in het milieu kunnen verspreiden (het domein van de bescherming van de leefomgeving). Dit onderzoek richt zich vooral op het tweede domein, aangezien dat toezicht onderdeel uitmaakt van het VTH-stelsel milieu.

2.2 Actoren in het asbeststelsel

Het stelsel voor asbestverwijdering is een complex samenspel met veel publieke en private actoren. Er is sprake van gefragmenteerde wet- en regelgeving (verdeeld over 4 ministeries), waarbij het gevaar van asbest vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd. Het stelsel is eerder al beschreven in andere artikelen en studies [6, 9, 10]. In figuur 1 zijn de belangrijkste actoren en systemen weergegeven. Hierna volgt per actor een beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Figuur 1. Actorenkaart van het asbeststelsel. Belangrijkste actoren in oranje weergegeven en de systemen/overleggen in groen. In het midden de 29 omgevingsdiensten (blauw).



2.2.1 Bevoegd gezag Wabo

Gemeenten en provincies zijn het bevoegd gezag op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor veruit de meeste asbestsaneringen is de gemeente het bevoegd gezag. Dat betekent dat de gemeente bevoegd is voor het toezicht op – en zo nodig de handhaving van – asbestverwijderingswerkzaamheden ter bescherming van de leefomgeving. Een aantal uitvoeringstaken moeten verplicht worden ondergebracht bij de omgevingsdienst. Dit kan in de vorm van een mandaat of overeenkomst, met de gemeente in de rol van opdrachtgever. Bij mandaat gaat de uitvoering over naar de omgevingsdienst, maar blijft de verantwoordelijkheid bij de gemeente (bevoegd gezag). De taken die gemeenten verplicht moeten overdragen aan omgevingsdiensten zijn de zogenaamde basistaken. In het geval van asbest betreft het met name het (keten)toezicht op de bedrijfsmatige verwijdering ervan uit bouwwerken. De wettelijke grondslag daarvoor ligt in de Wabo, het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Bouwbesluit en de afvalstoffenregelgeving.

2.2.2 Omgevingsdiensten

Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu is de kern van het werk van de 29 omgevingsdiensten, maar ook adviserende taken worden uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag. Deze taken voeren de omgevingsdiensten uit in opdracht van het bevoegd gezag Wabo (gemeente of provincie). Dit gebeurt in de vorm van mandaat of overeenkomst waarbij de uitvoering van taken overgaat naar de omgevingsdienst, maar de politieke verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever (gemeente of provincie) blijft. Omgevingsdiensten zijn dus de opdrachtnemer.

2.2.3 Omgevingsdienst NL

Omgevingsdienst NL (ODNL) is een vereniging die een verbindende schakel vormt voor de directeurs van de 29 omgevingsdiensten die Nederland op dit moment telt.

ODNL zet zich in voor het versterken en uitwisselen van de gezamenlijke kennis en expertise die bij de omgevingsdiensten aanwezig is.

2.2.4 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor de leefbaarheid en bereikbaarheid van Nederland. Eén van de beleidsterreinen is het milieubeheer, waar de asbestregelgeving onder valt. Het Ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving ter beperking van de risico's voor mens en milieu als gevolg van asbest, de omgang met asbest door particulieren en opdrachtgevers, het verwijderen van asbest uit objecten, het asbestverbod en het op een zorgvuldige wijze inzamelen en afvoeren van het asbestafval naar een erkende verwerker. De minister (of staatssecretaris) van IenW is tevens stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel milieu en eigenaar van het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS).

2.2.5 Inspectie Leefomgeving en Transport

De minister van IenW heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangewezen het toezicht uit te oefenen op de handelingen met asbest zoals de vervaardiging, import, bewerking en beschikbaarstelling. De ILT ziet toe op asbesthoudende producten, het vervoer van asbest, asbestwegen en de verwijdering van asbest uit objecten zoals procesinstallaties, treinen en schepen.

2.2.6 Inlichtingen- en Opsporingsdienst ILT

De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT/IOD) is een van de 4 bijzondere opsporingsdiensten. De ILT/IOD voert onder leiding van het Functioneel Parket opsporingsonderzoeken uit op het terrein van milieucriminaliteit en fraude bij woningcorporaties.

2.2.7 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenW om Nederland veilig, leefbaar en bereikbaar te houden. RWS is tevens beheerder van het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS) en van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA).

LAVS

Het LAVS is een webapplicatie die bedoeld is om de naleving van en het toezicht op de asbestregelgeving (informatieplichten) te verbeteren. In het LAVS worden de asbestgegevens voor elke fase in de keten van asbestverwijdering, vanaf inventarisatie tot en met de stort van asbestafval, bijgehouden. Het LAVS is verplicht gesteld voor alle asbestinventariseerders, gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven en geaccrediteerde vrijgave-laboratoria. Asbest kent risicoklassen 1, 2 en 2A. Alle asbestinventarisaties en verwijderingswerkzaamheden die zijn ingedeeld in risicoklasse 2 of 2A moeten in het LAVS worden ingevoerd. Asbest in risicoklasse 2 of 2A moet worden verwijderd door een gecertificeerd verwijderingsbedrijf. Asbest dat is ingedeeld in risicoklasse 1 mag ook door een niet-gecertificeerd bedrijf worden verwijderd.

LMA

Het LMA registreert meldingen van binnenlandse afvaltransporten. Het gaat om de ontvangsten en afgiften van de meeste afvalverwerkers en opslaglocaties van afval.

2.2.8 Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is (eind)verantwoordelijk voor strafrechtelijke wetgeving, handhaving en strafoplegging. In overleg met politie en

OM kan strafrechtelijke opsporing en vervolging plaatsvinden in aanvulling op of in plaats van bestuursrechtelijke handhaving bij overtredingen met asbest.

2.2.9 Functioneel Parket

De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het Functioneel Parket (onderdeel van het Openbaar Ministerie), dat naast milieucriminaliteit ook de aanpak van fraude als taak heeft. Vanwege de complexe institutionele context met betrokkenheid van diverse ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer (SMK). De SMK bestaat behalve de Hoofdofficier van het Functioneel Parket (voorzitter), uit een vertegenwoordiger van ODNL namens de lokale overheden, de Inspecteurs-Generaal van de ILT en de NVWA en de portefeuillehouder milieucriminaliteit namens de korpsleiding van de Nationale Politie. Alle instanties zijn dus op het hoogste niveau vertegenwoordigd.

2.2.10 Bestuurlijk Omgevingsberaad

Het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) is het centraal bestuurlijk afstemmingsoverleg voor het inrichten en functioneren van het VTH-stelsel. In het BOb zijn de ministeries van IenW, SZW, BZK en JenV, het IPO, de Unie van Waterschappen, de VNG en het OM vertegenwoordigd. Het BOb komt 3 keer per jaar bijeen en wordt voorgezeten door de staatssecretaris van IenW. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is onder verantwoordelijkheid van het BOb opgesteld.

2.2.11 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de regelgeving op het gebied van bouwen en slopen. Voor het verwijderen van asbest uit bouwwerken zijn de Woningwet en het Bouwbesluit relevant. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de bepalingen in het Bouwbesluit opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), evenals de bepalingen over bouwwerken uit het huidige Asbestverwijderingsbesluit 2005. Het Ministerie van BZK is ook verantwoordelijk voor de regelgeving voor het interbestuurlijk toezicht: het toezicht tussen de bestuurslagen Rijk, provincies, gemeenten.

2.2.12 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de arbeidsomstandighedenwetgeving. Het beschermen van werknemers tegen de blootstelling aan asbestvezels valt daar ook onder. Specifiek voor het bedrijfsmatig verwijderen van asbest is een publiek-privaat certificatiestelsel ontwikkeld. Dit stelsel, voor een belangrijk deel gebaseerd op zelfregulering en marktwerking, wordt aangestuurd vanuit de Arbeidsomstandighedenregeling. Daarmee valt het asbestcertificatiestelsel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW.

2.2.13 Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) ziet toe op de naleving van de arbeidsomstandighedenregelgeving. Bedrijven die asbest verwijderen, moeten dat vooraf melden aan de NLA. Daarnaast voert de NLA controles uit of saneerders het asbest volgens de voorschriften verwijderen. Namens het Ministerie van SZW houdt de NLA ook toezicht op de certificerende instellingen (CI's) en stelseltoezicht op het functioneren van het certificatiestelsel. Wanneer een CI niet naar behoren functioneert, kan de NLA corrigerende maatregelen opleggen [11]. In het uiterste geval kan de NLA intrekking van het certificaat van een certificaathouder vorderen.

2.2.14 Stichting Ascert

Ascet is een stichting die de asbestcertificatieschema's beheert en zorgt voor gedragen voorstellen tot aanpassing, na advisering daartoe door een Centraal College van Deskundigen (CCvD). In het CCvD zitten belanghebbenden namens de gecertificeerde asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven, de werknemers, de opdrachtgevers/vastgoedeigenaren en maatschappelijke organisaties. Ascet is tevens beheerder van het instrument SMA-rt dat wordt gebruikt om de asbestrisicoklasse te bepalen.

2.2.15 Certificerende instellingen

Certificerende instellingen (CI's) zijn private instellingen die op basis van een certificatieschema controle uitoefenen op certificaathouders op de eisen in dit schema. Binnen het stelsel van asbestverwijdering zijn de certificaathouders de asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven. Een CI heeft de bevoegdheid tot schorsing, wijziging of intrekking van het bedrijfs- of persoonscertificaat wanneer de houder handelt in strijd met het certificatieschema. Voor wat betreft de uitvoering van deze taken zijn de CI's daarmee publieke instellingen (zelfstandige bestuursorganen, ZBO's). In tegenstelling tot de publieke toezichhouders, hebben CI's niet de bevoegdheid met bestuursdwang de werkzaamheden op een saneringslocatie stil te leggen.

2.2.16 Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie (RvA) beoordeelt periodiek of de CI's voldoen aan de wettelijke eisen. De RvA kan op zijn beurt een accreditatie intrekken. Ook controleert de RvA de vrijgave-laboratoria.

2.2.17 Certificaathouders

Er zijn circa 170 gecertificeerde asbestinventarisatiebedrijven. Alleen deze bedrijven mogen asbestinventarisatierapporten opstellen. Daarnaast zijn er circa 300 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. Alleen deze bedrijven mogen asbest van risicoklasse 2 en 2A verwijderen. Asbest van risicoklasse 1 mag ook door een niet-gecertificeerd bedrijf worden verwijderd. Dit bedrijf moet wel deskundig zijn.

In de afgelopen jaren zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van het asbestcertificatiestelsel [6, 7, 8, 9]. In het kader van het Programma Inspectie en Certificering voert de ILT momenteel een onderzoek uit naar 35 publiek-private certificeringsstelsels, waaronder het asbeststelsel [12]. Uit het project Quickscans van het programma Inspectie en Certificering blijkt dat het stelsel van asbestverwijdering zich kenmerkt door een relatief hoog risico: de risico's door asbest zijn ernstig. Bij asbestverwijderingswerkzaamheden speelt het stelsel een centrale rol en met het functioneren van dat stelsel is nogal wat aan de hand volgens een aantal relatief recente (gezaghebbende) analyses. Deze analyses wijzen er op dat er meer nodig is dan enkele aanpassingen om het stelsel te verbeteren. Het advies is om in overleg met de handhavingpartners, met name de Nederlandse Arbeidsinspectie, de mogelijkheden voor een stelselherziening te bespreken.

2.3 Basistakenpakket omgevingsdiensten

Op dit moment vindt de aanwijzing van het basistakenpakket plaats op grond van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van het Bor (artikel 7.1

juncto categorie 11) vallen alle bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot asbest onder het basistakenpakket van een omgevingsdienst. Het bevoegd gezag Wabo is verplicht deze taken onder te brengen bij de omgevingsdienst. Het betreft:

- Het uitvoeren van een volledigheidstoets van het asbestinventarisatierapport van bouwwerken. Indien op grond van het Asbestverwijderingsbesluit een asbestinventarisatierapport is vereist, dan maakt dit rapport onderdeel uit van een sloopmelding (Bouwbesluit, artikel 1.26, lid 6, onder g).
- Het houden van milieutoezicht op de bedrijfsmatig verwijderen van asbest uit bouwwerken. Hieronder valt ook administratief toezicht. Dit is de controle op het tijdig indienen van de vrijgaven en de afvoerbewijzen in het LAVS én de inhoudelijke beoordeling van de asbestafvoer naar een tussenopslag en/of stortlocatie.
- Het houden van milieutoezicht op het bedrijfsmatig opruimen van asbest na incidenten (zoals een brand of een storm).
- Het houden van milieutoezicht op de tijdelijke opslag van asbest, bijvoorbeeld op het eigen terrein van een saneerder of op milieustraten. Asbestsaneerders mogen op eigen terrein het verwijderde asbest tijdelijk opslaan. Tot 50 ton geldt een meldingsplicht. Daarboven is een omgevingsvergunning vereist. Het asbest mag niet langer dan een jaar worden opgeslagen (Bor, onderdeel C, categorie 28.10, 12°, onderdeel a, onder 7).
- Ketentoezicht asbest. Dit is het milieutoezicht op de gehele asbestsaneringsketen: inventarisatie, verwijdering, eindbeoordeling/vrijgave, (tijdelijke) opslag, afvoer en definitieve stort.
- Vergunningverlening en toezicht met betrekking tot de aangewezen omgevingsvergunningplichtige activiteiten met asbest.

Het bevoegd gezag mag meer taken bij een omgevingsdienst inbrengen dan wettelijk verplicht. Dit worden 'plustaken' genoemd. Een voorbeeld van een plustaak is de asbestverwijdering door particulieren.

3. Resultaten

Het onderzoek door de Commissie Van Aartsen heeft geleid tot 10 aanbevelingen. Deze aanbevelingen vinden hun fundament in 10 knelpunten die als toetsingskader voor dit thematisch onderzoek zijn geformuleerd. Deze knelpunten geven een totaalbeeld van (mogelijke) belemmeringen in het VTH-stelsel gezien vanuit de centrale rol van de omgevingsdiensten, maar ook in relatie tot de andere relevante actoren.

Aan de hand van de afgenomen interviews en bestudeerde documenten is in dit hoofdstuk in kaart gebracht in hoeverre de 10 knelpunten specifiek van toepassing zijn op de uitvoering van de asbesttaken binnen het VTH-stelsel milieu. Elk knelpunt is daarvoor geformuleerd in een onderzoeksvraag.

3.1 Robuustheid

Hiermee wordt de omvang van de omgevingsdienst bedoeld. Is deze voldoende om het basistakenpakket asbest op een goede manier te kunnen uitvoeren?

De omvang van omgevingsdiensten waarbij het basistakenpakket asbest volledig is ingebracht, lijkt doorgaans voldoende om deze basistaken zelfstandig uit te kunnen voeren. Er is in ieder geval geen opvallende relatie gevonden tussen de robuustheid van deze omgevingsdiensten in relatie tot belemmeringen in de goede uitvoering van de asbesttaken.

Er gelden kwaliteitscriteria die minimumeisen stellen voor opleiding en ervaring van medewerkers en een minimumniveau van het aantal gekwalificeerde medewerkers per taak [12b]. In hoeverre de omgevingsdiensten voor de uitvoering van de asbesttaken voldoen aan de kwaliteitscriteria is in dit onderzoek niet onderzocht.

3.2 Deskundigheid

Hebben de medewerkers van de omgevingsdiensten voldoende deskundigheid om de asbesttaken uit te kunnen voeren? Asbest komt in veel vormen voor. Herkenning van deze vormen en deskundigheid op het gebied van asbestverwijdering is essentieel. Voor ketentoezicht zijn vooral administratieve en financiële analisten noodzakelijk.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de medewerkers van omgevingsdiensten stevig in hun schoenen staan en zelfvertrouwen hebben. Toezichthouders zijn betrokken en nemen hun taak zeer serieus. Toch staan de omgevingsdiensten onder druk bij het maken van effectieve keuzes en bij hun handelen, zeker bij vroegtijdige uitputting van het toegekende budget. Deze wijze van handelen heeft te maken met de wijze van financiering (zie paragraaf 3.5).

Door de krapte op de arbeidsmarkt hebben omgevingsdiensten, net als veel andere partijen, moeite deskundig personeel te vinden. Daarbij wordt benadrukt dat deskundigheid alleen niet volstaat om goed toezicht uit te kunnen voeren. Het beschikken over de juiste competenties, zoals assertiviteit en lef, wordt als minstens zo belangrijk gezien. Er moet steeds meer tijd worden gestoken in het zelf opleiden van mensen. Daar is niet altijd afzonderlijk budget voor beschikbaar, wat betekent dat dekking uit de eigen begroting moet komen. Aangezien de wijze van financiering van de basistaken asbest op zich al een groot knelpunt vormt (zie paragraaf 3.5),

staat hiermee ook het betrekken van deskundigheid onder druk te meer nu sprake is van krapte op de arbeidsmarkt.

Voor ketentoezicht asbest zijn specialisten nodig die analytisch vaardig zijn en administratief goed stromen kunnen doorgronden, (veelal) op basis van beschikbare data. Deze specialisten zijn nauwelijks te vinden maar zijn essentieel om grondige (keten)analyses te kunnen maken.

3.3 Aanpak van milieucriminaliteit

Bij handhaving van asbestdelicten kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. Hoe verloopt de afstemming door de omgevingsdiensten met strafrechtelijke vervolging door politie en Openbaar Ministerie?

De basisteams van de politie hebben doorgaans asbest niet hoog op de agenda (operationeel niveau). Er is geen structurele aanpak, wel is er beleid op basis van klachten en incidenten. Op strategisch en tactisch niveau wordt meer samengewerkt maar daar merkt het operationele niveau minder van. Asbestzaken lijken in zijn algemeenheid bij politie en het Functioneel Parket (onderdeel van het OM) minder aan de orde. Het gaat hooguit om vervolging van (echt) grote incidenten. Zodra het OM tot vervolging overgaat bij een concreet incident, vindt zelden terugkoppeling plaats naar het operationele niveau. Bij de politie en het OM lijkt sprake te zijn van capaciteitsproblemen. Daar waar wel sprake is van constructieve samenwerking, lijkt dat eerder het gevolg van (toevallige) persoonlijke contacten dan van structureel ingebedde relaties. Wanneer het persoonlijk contact wordt verbroken (bijvoorbeeld vanwege functiewijziging of andere baan), dan betekent dat doorgaans het einde van de opgebouwde samenwerking.

Deelname van de milieupolitie aan de regionale casusoverleggen van de omgevingsdiensten is niet structureel geborgd. Het is belangrijk dat de milieupolitie aan deze overleggen deelneemt om er voor te zorgen dat strafrechtelijke handhaving een belangrijkere rol krijgt in de aanpak van malafide bedrijven.

Omgevingsdiensten die zelf beschikken over zogenaamde bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) zijn daar positief over. Het geeft zelfstandige opsporende en handhavende bevoegdheden. De opdrachtgever, de gemeente, hoeft dan niet van tevoren betrokken te worden zoals bij de bestuursrechtelijke handhaving. Overigens beschikken niet alle omgevingsdiensten over boa's die op het terrein van asbestverwijdering worden ingezet. In gevallen waarbij geen boa's worden ingezet, wordt geen gebruik gemaakt het instrument strafrechtelijke handhaving. De vraag is in hoeverre dan goed invulling kan worden gegeven aan de Landelijke Handhavingsstrategie (zie paragraaf 3.7).

Een opvallend punt dat uit de interviews naar voren kwam is dat in de aanpak van malafide asbestbedrijven omgevingsdiensten nauwelijks samenwerken met bijzondere opsporingsdiensten, zoals de ILT/IOD en de FIOD. Onbekendheid met deze diensten lijkt hiervoor een belangrijke reden te zijn.

3.4 Inbreng basistakenpakket

Het bevoegd gezag Wabo is verplicht bepaalde taken onder te brengen bij de omgevingsdiensten. Dit zijn de zogenaamde basistaken. Hoe verloopt dit voor de gemeentelijke asbesttaken?

Uit onderzoeken van adviesbureau Berenschot in 2017 en 2019 komt naar voren dat, ondanks de wettelijke verplichting, niet alle gemeenten de basistaken hadden ingebracht bij de omgevingsdiensten. Dat betrof ook het toezicht op bedrijfsmatige asbestverwijdering [13, 14]. In het voorjaar van 2023 signaleerde het Ministerie van IenW dat 65 gemeenten de basistaken asbest nog niet of onvolledig hebben ingebracht. Momenteel verifieert het ministerie deze gegevens.

In de interviews zijn meerdere redenen genoemd voor het niet of onvolledig inbrengen van de basistaken bij de omgevingsdiensten. Ten eerste heeft het te maken met de interpretatie van de definitie 'basistaak' en 'overdragen'. Dit is niet voor iedereen even helder. De tweede reden is van personele aard. Sloopmeldingen zijn vaak gekoppeld aan andere bouwwerkzaamheden en die taken liggen bij de gemeenten. Met name grote gemeenten hebben vaak een aanzienlijk aantal toezichthouders voor bouw- en woningtoezicht in dienst. Het is gebruikelijk dat zij het toezicht op asbestverwijdering dan als een integraal onderdeel van hun toezicht meenemen. Hierdoor is er voor die gemeenten geen stimulans om de asbesttaken over te dragen aan omgevingsdiensten. Ook de wens tot behoud van expertise speelt bij bepaalde gemeenten een rol. Ten derde is er een budgettaire reden. Volgens sommige gemeenten rekenen omgevingsdiensten (te) veel uren voor de uitvoering van de asbesttaken. Dat klemmt des te meer nu de leges zijn afgeschaft en er voor de uitvoering van de asbesttaken geen inkomsten meer tegenover staan. De uitvoering van deze taken moet dus uit de algemene middelen worden betaald, wat ten koste gaat van andere gemeentelijke taken. De mogelijkheid tot het heffen van leges is in 2012 komen te vervallen toen het instrument sloopvergunning werd vervangen door een sloopmelding (zonder legesmogelijkheid). Enkele respondenten hebben aangegeven dat de recente brief die de staatssecretaris van IenW heeft gestuurd naar provincies heeft geholpen om basistaken omtrent asbest alsnog bij de omgevingsdienst ondergebracht te krijgen [15]. Ook de komst van de Omgevingswet zal helpen omdat daar de asbesttaken in een aparte categorie zijn aangewezen, waardoor het duidelijker wordt dat deze tot de basistaken behoren.

De knip die in het basistakenpakket is gemaakt tussen bedrijfsmatige asbestverwijdering (taak omgevingsdienst) en particuliere asbestverwijdering (gemeentelijke taak) wordt door verschillende omgevingsdiensten als kunstmatig ervaren. Aangegeven wordt dat gemeenten er ieder hun eigen werkwijze op nahouden en dat het toezicht op particuliere asbestverwijdering over het algemeen beperkt is of zelfs geheel afwezig is. Een beperkt aantal omgevingsdiensten heeft ook particuliere asbestverwijdering gekregen als plustaak, maar de meeste gemeenten voeren deze taak zelf uit evenals de beoordeling van de sloopmelding.

Naast toezicht op bedrijfsmatige verwijdering is het ketentoezicht op asbest ook een basistaak. Niet alle omgevingsdiensten krijgen daar apart budget voor. Sommige omgevingsdiensten reserveren een deel van het asbesttoezichtbudget om toch wat aan ketentoezicht te kunnen doen, bijvoorbeeld projecten samen met buurregio's. De budgetten van omgevingsdiensten worden verder besproken in paragraaf 3.5. Het komt ook voor dat een provincie kiest voor een aandachtsgebied (bijvoorbeeld ketentoezicht) per omgevingsdienst binnen die provincie. In dat geval voert de omgevingsdienst met een specialisatie op het gebied van ketentoezicht niet alleen binnen de eigen regio maar ook binnen de regio's van andere omgevingsdiensten ketentoezichtprojecten uit.

3.5 Outputfinanciering

Gemeenten en provincies bepalen jaarlijks de financiering van de omgevingsdienst, in relatie tot het werkpakket van de omgevingsdienst. Hoe verloopt dit proces bij asbest?

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de omgevingsdiensten jaarlijks moeten overleggen over de financiële bijdrage per gemeente voor de asbesttaken voor het daaropvolgende jaar, gebaseerd op de verwachte aantallen van het lopende jaar. Het betreft de financiering die vooraf wordt bepaald voor de inzet van de beoordeling inventarisatierapporten, het toezicht op de asbestverwijdering en het ketentoezicht. De inzet is dat gemeente en omgevingsdienst het eens worden over welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Dat is een lastige inschatting omdat de werkelijkheid anders kan zijn dan voorzien. Er kunnen zich bijvoorbeeld grotere of meer incidenten voordoen dan ingeschat of er kunnen meer saneringen op jaarbasis plaatsvinden dan voorzien. Ook moet er overeenstemming zijn of bijvoorbeeld toezicht plaatsvindt op alleen risicosaneringen of dat alleen wordt gecontroleerd na meldingen van incidenten door derden. Dit zijn keuzes die van invloed zijn op het beschikbaar te stellen budget. De omgevingsdienst heeft daarbij bovendien te maken met meerdere gemeenten die daar verschillende opvattingen over kunnen hebben. Ook willen sommige gemeenten bepalen hoeveel tijd een omgevingsdienst maximaal aan een bepaalde taak mag besteden. Dat wringt soms met de kwaliteit van de uitvoering van de taak, omdat de tijd soms te beperkt blijkt naar het oordeel van de omgevingsdienst.

De gemeenten zelf hebben sinds 2012 geen inkomstenbron meer (door afschaffing van de leges) specifiek voor de asbesttaken. Die taakuitvoering moet dus worden gefinancierd uit de algemene middelen, wat per definitie ten koste gaat van andere beleidskeuzen van gemeenten. Gemeenten maken richting de omgevingsdiensten ook soms samen een vuist waardoor ze ook stevig kunnen onderhandelen. Omgevingsdiensten zoeken aanvullende mogelijkheden om de jaarlijkse toezichttaken te kunnen blijven uitoefenen. Toch komt het voor dat het asbestbudget van een gemeente voor het einde van het jaar op is. Volgens de omgevingsdiensten staat daarmee de kwaliteit van toezicht en handhaving soms onder druk, zonder dat ze zelf tot verbetering kunnen overgaan (zie ook de toelichting in paragraaf 3.2).

Afhankelijk van de omgevingsdienst zijn er elke 3 tot 4 maanden voortgangsrapportages. Op basis daarvan kan besloten worden of er wordt bijgestuurd. Zo kan een gemeente aan de omgevingsdienst verzoeken aan de knop 'toezicht' te draaien om binnen het budget te blijven. Gevolg is dat het uit te voeren toezicht een tijd lang minder intensief of op minder aspecten wordt uitgevoerd.

3.5.1 Ketentoezicht asbest

Er zijn omgevingsdiensten die geen separate financiering ontvangen voor ketentoezicht. Het proces ketentoezicht is daar dus niet structureel ingebed in de organisatie. De uren voor een aantal bovenregionale activiteiten, zoals deelname aan de regionale casusoverleggen en de Werkkamer asbest ODNL (zie paragraaf 3.6), zijn soms verdisconteerd (ordegrootte 10%) in de kengetallen die zijn vastgesteld ter bepaling van de gemeentelijke bijdragen. Voor deelname aan bovenregionale ketenprojecten zijn deze omgevingsdiensten – naast het zoeken naar dekking binnen de eigen begroting – organisatorisch afhankelijk van buurregio's die ketentoezicht wél hebben ingericht en zich als projecttrekker opwerpen. Een omgevingsdienst gaf aan naast outputfinanciering ook een inwonersbijdrage te ontvangen die ingezet kan worden voor regiobrede projecten.

3.6 Kennis- en informatiepositie

Overdracht van informatie over asbest is belangrijk voor het goed samenwerken van alle betrokken toezichthouders. Hoe vindt informatieoverdracht onderling plaats en zijn de asbestinformatiesystemen voor de betrokken toezichthouders voldoende toegankelijk?

3.6.1 Informatiesystemen

Voor asbest is er een specifiek informatiesysteem: het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). Het LAVS wordt momenteel geëvalueerd in opdracht van het Ministerie van IenW en het Ministerie van SZW. Om die reden wordt er in dit onderzoek niet te diepgaand op ingegaan. Resultaten van deze evaluatie worden in het najaar van 2023 verwacht.

Eén knelpunt met betrekking tot het LAVS springt eruit. Meerdere omgevingsdiensten geven aan dat het Ministerie van IenW (als eigenaar van het LAVS) het mogelijk zou moeten maken dat geaggregeerde gegevens uit het LAVS aan alle omgevingsdiensten ter beschikking worden gesteld. De omgevingsdiensten willen deze gegevens gebruiken om met risicoanalyses effectief en efficiënt ketentoezicht te gaan inrichten. Een geaggregeerde dataset kan vervolgens worden gecombineerd met andere informatiebronnen, zoals het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Om dit mogelijk te maken zal eerst iedere omgevingsdienst een gegevensleveringsovereenkomst moeten sluiten met het Ministerie van IenW (als eigenaar van het LAVS). Momenteel kunnen de omgevingsdiensten alleen op (individueel) projectniveau informatie uit het LAVS halen. Voor effectief ketentoezicht is data-aggregatie (de mogelijkheid data op een bepaald aggregatieniveau uit het LAVS kunnen halen) een voorwaarde. Zo kan op systematische wijze gericht worden gezocht naar bepaalde afwijkingen, kenmerken of trends in de asbestsaneringsketen.

Eén omgevingsdienst heeft onlangs als eerste een gegevensleveringsovereenkomst afgesloten nadat een pilot positief is afgerond. Daarmee is aan de behoefte van de andere 28 omgevingsdiensten om gebruik te maken van geaggregeerde LAVS-data nog niet tegemoetgekomen, terwijl ze er wel om zitten te springen. Het Ministerie van IenW heeft onlangs met ODNL afgesproken dat andere omgevingsdiensten een gegevensleveringsovereenkomst kunnen sluiten of dat men wacht op datalevering via Inspectiew Milieu. Het laatste heeft de voorkeur van het ministerie.

In het asbesttoezicht wordt het gemeenschappelijke informatiesysteem Inspectiew Milieu door de omgevingsdiensten beperkt gebruikt. In Inspectiew milieu kunnen omgevingsdiensten, rijksinspecties en andere toezichthouders informatie over elkaars inspecties inzien. Specifiek voor asbest is er een andere manier waarop de omgevingsdiensten informatie met elkaar uitwisselen: de regionale asbestcasusoverleggen (zie hierna).

3.6.2 Overleggen

Voor de uitvoering van het asbesttoezicht zijn de zogeheten 'regionale asbestcasusoverleggen' de belangrijkste manier waarop de omgevingsdiensten onderling informatie uitwisselen. Er zijn 5 van dergelijke overleggen, die samen een landsdekkend netwerk vormen.

De regionale asbestcasusoverleggen zijn bedoeld om de samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende partijen te verbeteren. De overlegfrequentie is 4 á 5 keer per jaar. Elk regionaal overleg heeft zijn eigen werkwijze, maar het overkoepelende doel is dat operationele toezichtinformatie wordt gedeeld en de

bedrijven met een verhoogd risico worden geïdentificeerd. De overleggen worden door de geïnterviewden beoordeeld als 'positief', 'lerend' en 'in doorontwikkeling'.

Nagenoeg alle omgevingsdiensten nemen inmiddels deel aan een regionaal asbestcasusoverleg. ODNL heeft hieraan getrokken. De inbreng in de overleggen verschilt per omgevingsdienst: van toehoorder tot zeer actieve deelnemer. Daarnaast is de NLA vaste deelnemer aan deze overleggen, Dit is geborgd in de intentieverklaring uit 2017 [16, 17]. In sommige gevallen zit ook de milieupolitie aan tafel. Dit laatste is niet geborgd: deze deelname hangt af van persoonlijke contacten. De ILT is ook geen vaste deelnemer (zie hierna).

Naast de regionale asbestcasusoverleggen is er ook een 'Werkkamer asbest', ingericht door ODNL in 2017. Alle 29 omgevingsdiensten participeren hierin. De werkkamer komt 4 keer per jaar bijeen. VNG wordt regelmatig uitgenodigd voor afstemming en samenwerking. Ter ondersteuning van de werkkamer is er een Tactische en een Operationele kamer. In de Tactische kamer worden beleidsmatige vragen behandeld en toezichts- en handhavingsinstrumenten voor de omgevingsdiensten ontwikkeld. De Operationele kamer is de verbinding tussen ODNL en de 5 regionale asbestcasusoverleggen. Deze landelijke overlegstructuur van ODNL staat of valt met de vrijwilligheid en gedrevenheid van individuen. Dat maakt het geheel kwetsbaar; als bepaalde personen wegvallen, dan is continuïteit niet geborgd en kunnen zaken vertragen of komen zaken stil te liggen.

3.6.3

Samenwerking tussen omgevingsdiensten en andere toezichthouders

De samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de NLA wordt van beide kanten bestempeld als heel goed. De communicatielijnen op de werkvloer zijn kort, men weet elkaar te vinden. Als tijdens inspecties op het arbodomein overtredingen worden geconstateerd, dan kan dit worden doorgegeven aan het milieu-domein en vice versa. Beide toezichthouders kunnen over en weer informatie uitwisselen over bedrijven met een verhoogd risico en andere zaken. Samenwerken is erg belangrijk en leidt tot een efficiënte en effectieve vorm van toezicht en handhaving.

De samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de ILT laat zich kenmerken als 'incident-gestuurd': omgevingsdiensten nemen contact op met de ILT wanneer ze een concrete situatie met asbest hebben aangetroffen waarvoor de ILT de (vermoedelijke) bevoegde toezichthouder is. Uit deze contacten maakt de ILT op dat het de omgevingsdiensten niet altijd even duidelijk is waar precies de scheidslijn in taken ligt tussen henzelf en de ILT. Er zijn voorbeelden bekend waarbij een omgevingsdienst is overgegaan tot handhaving, terwijl in de betreffende situatie de ILT daarvoor de aangewezen instantie is. Uit de interviews blijkt dat het niet bij alle omgevingsdiensten duidelijk is wat de meerwaarde kan zijn van samenwerking met de ILT. Dat kan een verklaring zijn waarom sommige omgevingsdiensten nooit in beeld komen bij de ILT.

Het is belangrijk dat de ILT op het gebied van asbestverwijdering samenwerkt met de omgevingsdiensten (en vice versa) omdat de ILT een belangrijke toezichtpartner van de omgevingsdiensten is en beide toezichthouders op een locatie voor verschillende aspecten bevoegd kunnen zijn. Samenwerken en informatie delen zorgt er voor dat er geen zaken 'tussen het wal en het schip belanden'.

In dit onderzoek is geconstateerd dat de contacten tussen de ILT en de omgevingsdiensten niet structureel zijn ingebed. Een belangrijke oorzaak hiervan is een periode van terughoudendheid van de zijde van de ILT. De ILT heeft diverse taken op het gebied van asbest (zie paragraaf 2.2). In relatie tot deze taken was de beschikbare capaciteit beperkt. In de taakuitvoering zijn keuzes gemaakt en

deelname aan de regionale overleggen stonden minder hoog op de agenda. Opgebouwde contacten tussen de ILT en de omgevingsdiensten zijn daardoor verwaterd. Omdat de noodzaak van samenwerking gezien wordt, gaat de ILT de contacten met alle omgevingsdiensten aanhalen en/of verstevigen. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de taakverdeling tussen de omgevingsdiensten en de ILT. Ook is de ILT inmiddels aangeschoven bij enkele regionale asbestcasusoverleggen.

Aangezien de omgevingsdiensten gezamenlijk circa 150 asbesttoezichthouders hebben en de ILT slechts 5, kan een intensievere samenwerking met name voor de ILT veel meerwaarde hebben. Want hoewel er een taakscheiding is tussen de omgevingsdiensten (asbesttoezicht op bouwwerken) en de ILT (asbesttoezicht op objecten), 'zien' 150 toezichthouders nu eenmaal veel meer dan 5 toezichthouders. Daar komt bij dat de omgevingsdiensten en de ILT vaak te maken hebben met dezelfde asbestverwijderingsbedrijven. Goede onderlinge afstemming voorkomt dat toezicht of handhaving onbedoeld en onnodig overlapt of ten onrechte achterwege blijft.

3.7 Gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid

Meerdere partijen zijn betrokken bij de handhaving. Dat vraagt om afstemming op het te voeren beleid. Hoe vindt die afstemming plaats en volstaat het?

Een knelpunt dat meerdere malen door toezichthouders van omgevingsdiensten is genoemd is de afstemming en bevoegdhedenverdeling tussen het publiek en privaat toezicht. Men realiseert zich dat dit knelpunt sterk verband houdt met de gekozen inrichting van het asbestcertificatiestelsel, een stelsel dat de afgelopen jaren vaker onderwerp van onderzoek was. Hoewel gemeenten en omgevingsdiensten niet bevoegd zijn handhavend op te treden tegen afwijkingen van het asbestcertificatieschema, mogen zij die wel melden aan de CI in kwestie. Wanneer een saneerder afwijkt van het schema en dat nadelige gevolgen heeft voor mens of milieu, dan kan een gemeente of omgevingsdienst zelf handhaven op grond van de zorgplichtartikelen uit de Woningwet en uit de Wet milieubeheer [10] [19]. Wanneer tot handhaving wordt overgegaan en de CI daarvan in kennis wordt gesteld, dan is de CI verplicht zelf een onderzoek naar de saneerder in te stellen (Artikel 68, lid 4, van het Certificatieschema voor de Procescertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering (*Stcrt.* 2023, 18289). Omdat de omgevingsdiensten over het algemeen van mening zijn dat de CI's onvoldoende opvolging geven aan hun meldingen, is er een trend gaande dat de omgevingsdiensten steeds minder aan de CI's doormelden en steeds vaker zelf tot handhaving overgaan. De verhouding tussen omgevingsdiensten en CI's is in de afgelopen jaren in toenemende mate gejuridificeerd. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Rechtbank Gelderland op 19 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4965. Deze ontwikkeling valt verder buiten het bestek van dit onderzoek. In zijn algemeenheid staat de relatie tussen de publieke toezichthouders en private partijen (CI's) onder druk en daar wordt momenteel nader onderzoek naar gedaan [20].

De meningen over de effectiviteit van administratief asbesttoezicht zijn verdeeld. Administratief toezicht is het controleren of na afronding van een sanering alle vereisten (tijdig) in het LAVS zijn ingevoerd, waaronder het vrijgaverapport en het afvoerbewijs. Omgevingsdiensten die de meerwaarde beperkt vinden, stellen dat frauderen met de hoeveelheden afgevoerd asbestafval lastig is aan te tonen op grond van de invoergegevens in het LAVS. De fraudegevoeligheid zit in het gegeven dat de hoeveelheid vrijkomend asbestafval bij een saneringsproject niet altijd goed van tevoren kan worden ingeschat. Daar komt bij dat het certificatieschema

administratieve afwijkingen niet als ernstig bestempelt. De onderzoeksplicht van de CI, na melding van een administratieve afwijking door een omgevingsdienst, is dan ook niet van toepassing (Rechtbank Limburg 23 december 2022.

ECLI:NL:RBLIM:2022:10435, het betreft een voorlopige voorziening).

Er zijn ook omgevingsdiensten die juist steeds meer inzetten op administratief toezicht, maar dan met LAVS-data in combinatie met andere gegevensbronnen. Door intelligent combineren kan afwijkend gedrag in kaart worden gebracht, wat een indicatie kan zijn van illegaal handelen. Een voorbeeld is een registratie van een hoeveelheid afgevoerd asbest in het LMA, terwijl voor de betreffende afvoerlocatie geen sloopmelding is gedaan. Met deze manier van werken is ook het fenomeen 'asbesttreintje' aan het licht gekomen. Dat zijn bedrijven die meerdere disciplines van de asbestsaneringsketen in eigen beheer hebben. Dit kan een gelegenheid bieden zich te onttrekken aan het toezicht [21].

Meerdere omgevingsdiensten zijn met deze vorm van administratief ketentoezicht bezig. Landelijke regie hierop ontbreekt.

Door vrijwel alle geïnterviewde omgevingsdiensten wordt aangegeven dat de milieuwetgeving voldoende handvatten biedt om bij een overtreding op de saneringslocatie te kunnen handhaven. Een groep die lastig aan te pakken is, wordt gevormd door de beruchte overtreders. Dit zijn calculerende saneringsbedrijven die vooral daar aan de slag gaan waar de minste controle is. Een omgevingsdienst is niet bevoegd een algeheel werkverbod op te leggen door het bedrijfscertificaat te schorsen of in te trekken. Dat kunnen alleen de CI's en (via vordering) de NLA. Wel kan een omgevingsdienst een (preventieve) last onder dwangsom opleggen. Dit jaar is een samenwerkingsproject gestart tussen de NLA, ODNL, omgevingsdiensten en de CI's om de meest beruchte overtreders aan te pakken.

Alle geïnterviewde omgevingsdiensten geven aan geen signalen te hebben dat verwijderd asbesthoudend afval (uiteindelijk) in de verkeerde afvalstroom belandt. Geconstateerde overtredingen hebben vooral betrekking op onjuiste verwijdering en onregelmatigheden bij tijdelijke opslag, waardoor asbestvezels in het milieu terecht kunnen komen.

3.8 Mandaat tot zelfstandig handhaven

Hebben de omgevingsdiensten de bevoegdheid zelfstandig te handhaven (mandaat) of moeten zij steeds terug hiervoor naar de opdrachtgever?

De omgevingsdiensten waarmee is gesproken (zie bijlage A) hebben niet altijd een mandaat om bestuursrechtelijk te kunnen handhaven, of deze is beperkt dan wel aan voorwaarden gebonden. Iedere gemeente afzonderlijk bepaalt hierin. Dit werkt vertragend en ondermijnt ook een *level playing field*. Alle omgevingsdiensten waarmee is gesproken hebben wel één of meerdere boea's in dienst met asbest in het takenpakket. Zij kunnen zelfstandig een proces-verbaal opmaken of een bestuurlijke strafbeschikking opleggen.

Gemeenten zijn terughoudend met het verlenen van een handhavingsmandaat aan de omgevingsdiensten. Als oorzaak wordt in de interviews genoemd dat gemeenten hechten aan hun autonomie en dat een omgevingsdienst eerst vertrouwen moet opbouwen. Daarbij wordt gewezen op omgevingsdiensten met een langere bestaansgeschiedenis die doorgaans een ruimer handhavingsmandaat hebben dan omgevingsdiensten die relatief kort geleden zijn opgericht.

3.9 Interbestuurlijk toezicht

Houden de provincies in voldoende mate interbestuurlijk toezicht (IBT) op de uitvoering van de gemeentelijke asbesttaken?

Voor de uitvoering van de taken waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn, ligt de bevoegdheid voor interbestuurlijk toezicht bij de provincies. Dit is gebaseerd op artikel 124 van de Gemeentewet.

In paragraaf 3.4 is beschreven dat de basistaken met betrekking tot asbest nog steeds niet in alle gevallen door de gemeenten zijn ingebracht bij de omgevingsdiensten. Gemeenten zijn zelf primair verantwoordelijk voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen, waaronder het overdragen van basistaken aan omgevingsdiensten. Maar ook de provincies vervullen hierbij een rol. Provincies hebben een bevoegdheid om IBT uit te oefenen en na te gaan of gemeenten aan de wettelijke eisen voldoen. Als provincies bij de toepassing van het IBT-instrument bij gemeenten nagaan of ze aan alle wettelijke verplichtingen voldoen (waaronder het overdragen van de basistaken) ontstaat er een systeem van *check & balances* zodat gemeenten aan de wettelijke eisen voldoen. In dit geval is het IBT-instrument in onvoldoende mate toegepast. Uit de interviews is niet gebleken dat de provincies actief toezicht houden op de uitvoering van de asbesttaken waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn.

3.10 Toekomstbestendigheid

Is het asbeststelsel zoals het nu functioneert voldoende uitgerust voor de toekomst?

Alle geïnterviewden zijn bevraagd op toekomstige ontwikkelingen en de mate waarin die gevolgen (kunnen) hebben voor de praktijk van asbesttoezicht. Hierbij zijn de volgende punten genoemd:

3.10.1 Basistaken

Voor zover de Wabo en het Bor nog ruimte boden voor interpretatieverschillen, zijn onder de Omgevingswet de asbestbasistaken opgenomen in een aparte categorie. Omdat de omzetting van het basistakenpakket onder de Wabo naar de Omgevingswet zo beleidsarm mogelijk heeft plaatsgevonden, zal de komst van de Omgevingswet naar verwachting beperkt gevolgen hebben voor de praktijk van uitvoering van het asbesttoezicht. Er is een aantal praktische wijzigingen. Zo gelden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet nieuwe indieningsvereisten bij een sloopmelding: de risicomatrix (eventueel met sloopveiligheidsplan) en de voorgenomen maatregelen om de stikstofemissie te beperken (Bbl, art. 7.5c). De vraag is hoe de omgevingsdiensten hierin de praktijk mee om moeten gaan.

3.10.2 Nieuwe asbestverwijderingssystematiek

Door meerdere geïnterviewden zijn zorgen geuit over de voorziene wijziging van de huidige certificeringsplicht op basis van asbestrisicoklassen naar het nieuwe systeem van A- en B-toepassingen (zie Kamerstukken II, 25 835, nr. 189; Ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandigheden besluit in verband met de modernisering van het asbeststelsel alsmede enkele technische wijzigingen van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Besluit bouwwerken leefomgeving). Deze zorgen komen er in essentie op neer dat verwacht wordt straks méér situaties niet meer onder certificatie hoeven te worden gesaneerd. Niet-gecertificeerde

saneerders kunnen zich eenvoudiger onttrekken aan (keten)toezicht omdat zij hun werkzaamheden niet hoeven in te voeren in het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). Gecertificeerde saneerders kunnen niet om het LAVS heen: niet-naleving van de informatieplichten zal snel worden opgemerkt en de consequenties voor deze bedrijven kunnen groot zijn. Dat is anders in het geval van saneringen die mogen worden uitgevoerd door niet-gecertificeerde bedrijven. Ook voor die gevallen gelden informatieplichten, zoals het doen van een startmelding bij de NLA. Maar omdat het gebruik van het LAVS voor deze saneringen niet verplicht is, is eventuele niet-naleving van de informatieplichten moeilijk(er) te ontdekken.

Data ten behoeve van ketentoezicht komt voor een belangrijk deel uit het LAVS. Na de aanstaande wijziging van de wetgeving van het Ministerie van SZW, komen er minder data verplicht in dit systeem. Ketentoezicht zal worden bemoeilijkt. Hierdoor zal de informatiepositie van omgevingsdiensten in het kader van ketentoezicht achteruit gaan. Daarnaast verwacht men dat het nieuwe systeem aanleiding zal zijn voor verschil in interpretatie van de regels tussen saneerders en toezichthouders. Zo komt er een wettelijke mogelijkheid tot afwijken van de werkmethoden, zoals die zijn voorgeschreven in het nieuwe instrument SMART-ns (ontwerp-Arbeidsomstandighedenbesluit, artikel 4.47d). Het is aan de saneerder de gelijkwaardigheid van een afwijkende werkmethode aan te tonen. Afwijken hoeft hij echter niet te melden aan het bevoegd gezag. Dit kan aanleiding geven tot discussies tussen saneerder en toezichthouder(s) op de saneringslocatie. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de zorgen over de nieuwe systematiek voor asbestverwijdering gegrond zijn. Het lijkt verstandig hier te zijner tijd nader onderzoek naar te doen.

Op operationeel niveau bij de omgevingsdiensten (inclusief ODNL) en de ILT leeft een sterk gevoel dat het asbestdossier teveel wordt gedomineerd door het Ministerie van SZW, waardoor de regelgeving te eenzijdig tot stand komt vanuit het perspectief van bescherming van de werknemer (arbo). De bescherming van de leefomgeving is in hun ogen teveel op de achtergrond geraakt. Men verwijt de Ministeries van SZW en IenW daar onvoldoende oog voor te hebben. Dit zou ook (mede) de oorzaak zijn dat de omgevingsdiensten pas in de consultatiefase van nieuwe wet- en regelgeving naar hun mening worden gevraagd. Zij voelen zich daardoor niet altijd even serieus genomen als gesprekspartner in wetgevingstrajecten, terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van de regels.

3.10.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Deze wet beoogt meer toezicht en controle in de bouw. Zo komen er onafhankelijke kwaliteitsborgers. Mogelijk heeft de wet gevolgen voor de grotere sloopp projecten, maar hoe dat in de praktijk uitpakt zal moeten blijken. De Wkb treedt per 1 januari in werking, in eerste instantie alleen voor nieuwbouw. Renovatie- en verbouwprojecten volgen een halfjaar later.

3.10.4 Verduurzaming en circulariteit

Gemeenten hebben een opgave om te verduurzamen. Bijvoorbeeld door zonnepanelen op daken te installeren of buurten aardgasvrij te maken. De betreffende bouwwerken kunnen asbest bevatten. Het is van belang te zorgen voor goede, consistente regelgeving. Een voorbeeld dat in dit kader is genoemd is het – met het oog op brandgevaar – terughoudend zijn met het plaatsen van zonnepanelen op asbestdaken.

3.10.5 Zeer zorgwekkende stoffen

Asbest behoort tot de groep zeer zorgwekkende stoffen (zszs). Andere voorbeelden van zszs zijn: PFAS, benzeen, PAKs en kwik- en loodverbindingen. Deze stoffen

moeten zoveel mogelijk uit het milieu worden geweerd. Gezien de omvang van deze opgave voor de omgevingsdiensten in relatie tot hun beperkte capaciteit, is er een noodzaak tot het stellen van prioriteiten. Dat roept de vraag op in hoeverre de capaciteitsinzet voor de uitvoering van de asbesttaken wordt afgewogen tegen die voor de andere zzs-taken. Uit de interviews blijkt dat omgevingsdiensten een dergelijke brede 'zzs-afweging' (inclusief asbest) niet maken en dat ook niet als vanzelfsprekend zien. Een belangrijke reden hiervoor is dat de 'asbestmedewerkers' meestal organisatorisch elders zijn ondergebracht in een omgevingsdienst (bouw- en slooptoezicht) dan de 'zzs-medewerkers' (milieutoezicht). In de praktijk zijn het gescheiden werelden. Ook wordt aangevoerd dat de asbesttaken tot het basistakenpakket behoren. Deze aparte positie van asbest zou het bepalen van een optimale capaciteitsinzet op grond van een holistische visie op zzs belemmeren. Juist omwille van een meer integrale blik op zzs, heeft het Ministerie van IenW het onderwerp asbest recentelijk (weer) ondergebracht bij het Taakveld Bestrijdingsmiddelen en chemische Stoffen (BeST) van de directie Omgevingsveiligheid & Milieurisico's.

4. Conclusies

Uit de beschrijving van het asbeststelsel (hoofdstuk 2) blijkt dat het stelsel voor asbestverwijdering een ingewikkeld samenspel is met een groot aantal publieke en private actoren. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn versnipperd belegd bij vele partijen. Dit beeld is visueel weergegeven in figuur 1 (paragraaf 2.2). Tevens is er sprake van gefragmenteerde wet- en regelgeving (verdeeld over 4 ministeries), waarbij het gevaar van asbest vanuit verschillende perspectieven wordt benaderd (onder andere arbeidsomstandigheden en bescherming van de leefomgeving).

De Commissie Van Aartsen heeft vastgesteld dat het VTH-stelsel milieu wordt gekenmerkt door (onder meer) fragmentatie. Dat gaat zeker ook op voor het VTH-stelsel met betrekking tot asbestverwijdering. De fragmentatie kan leiden tot ongewenste verschillen in de aanpak van toezicht en handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven. De fragmentatie maakt het ook moeilijk en kostbaar om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name ketenactiviteiten. Daarnaast kunnen fragmentatie en een gebrekkige informatie-uitwisseling de aanpak van malafide bedrijven bemoeilijken.

Met dit onderzoek wordt inzicht verschaft in het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van asbestverwijdering. De focus van het onderzoek ligt op het zichtbaar maken van knelpunten en belemmeringen bij de uitvoering van de VTH-taken. Het rapport gaat niet in op specifieke toezichtresultaten van toezichthouders of het naleefgedrag van specifieke bedrijven die actief zijn in de asbestverwijdering. In het onderzoek is een algemeen beeld over de naleving van regelgeving naar voren gekomen, waarbij werd gesteld dat een groep van circa 20 procent van de onder toezicht staande bedrijven de regels bewust niet naleeft. Circa 60 procent van de onder toezicht staande bedrijven wil de regels wel naleven, maar is soms niet op de hoogte of maakt fouten bij het uitvoeren van de regels. Geconstateerde overtredingen hebben vooral betrekking op onjuiste verwijdering en onregelmatigheden bij tijdelijke opslag, waardoor asbestvezels in het milieu terecht kunnen komen. De overige 20 procent van de bedrijven heeft de naleving van de regels (redelijk) goed op orde. Overigens zijn bij dit onderzoek geen signalen naar voren gekomen waaruit zou blijken dat verwijderd asbesthoudend afval op grote schaal in de verkeerde afvalstroom of in het milieu terecht komt.

Omgevingsdiensten spelen in dit stelsel een belangrijke rol en weten ondanks de complexe omstandigheden en ontbrekende randvoorwaarden het beste ervan te maken. De geconstateerde fragmentatie en andere knelpunten in het VTH-stelsel leiden echter tot zorgen over de uitvoerbaarheid van het toezicht, nu en op de lange termijn.

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de belangrijkste knelpunten en wordt aangegeven waar verbeteringen in het VTH-stelsel asbest mogelijk zijn.

Conclusie 1: De wijze van financiering van de asbesttaken sluit niet aan bij een optimale uitvoering en het voorkomen van maatschappelijke schade.

Toelichting: De omgevingsdiensten hebben te maken met de zogenaamde outputfinanciering: het achteraf afrekenen op basis van daadwerkelijk uitgevoerde werkzaamheden. Aan de huidige opzet van outputfinanciering zijn risico's verbonden, die als ongewenst kunnen worden beschouwd. Het is vraaggestuurd en

er wordt afgerekend op gerealiseerde output. De maatschappij loopt hierbij een reëel risico op schade aan de leefomgeving omdat er mogelijk voor de omgevingsdienst te weinig financiële middelen beschikbaar zijn om de taken op behoorlijk niveau uit te voeren.

Afhankelijk van de omgevingsdienst zijn er elke 3 tot 4 maanden voortgangsrapportages. Op basis daarvan kan besloten worden of er wordt bijgestuurd. Zo kan een gemeente aan de omgevingsdienst verzoeken aan de knop 'toezicht' te draaien om binnen het budget te blijven. Gevolg is dat het uit te voeren toezicht een tijd lang minder intensief of op minder aspecten wordt uitgevoerd.

Een andere financieringsstructuur zou bijdragen aan het verbeteren van het VTH-stelsel asbest. Een financieringsstructuur die het mogelijk maakt te innoveren en te ontwikkelen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zouden risicogericht moeten worden uitgevoerd en moeten worden gericht op het behalen van maatschappelijke doelen in plaats van het realiseren van een vraaggestuurde output.

Conclusie 2: De uitwisseling van gegevens tussen partners in het VTH-stelsel ten behoeve van risicogericht (keten)toezicht is onvoldoende en kan worden verbeterd.

Toelichting: Omgevingsdiensten willen aan de hand van risico-analyses meer zicht krijgen op bedrijven in de asbestketen waar toezicht en handhaving geïntensiveerd moet worden (om zoveel mogelijk milieuschade te voorkomen). Daarvoor is het noodzakelijk dat zij kunnen beschikken over de gegevens van andere overheidspartners in het stelsel. De omgevingsdiensten kunnen efficiënt en effectief (keten)toezicht gaan inrichten als ze de beschikking hebben over data uit meerdere systemen. Eén van deze systemen is het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). Om te kunnen beschikken over geaggregeerde data uit het LAVS zijn omgevingsdiensten afhankelijk van de medewerking van het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat. Deze instanties zijn eigenaar, respectievelijk beheerder van het LAVS. Het ten behoeve van toezicht (bijvoorbeeld voor risico-analyses) beschikbaar stellen van geaggregeerde data uit het LAVS aan omgevingsdiensten is onvoldoende en kan gemakkelijk worden verbeterd. Voor omgevingsdiensten vormt dit een knelpunt dat spoedig zou moeten worden opgelost. Het is een verbeterpunt dat door het Ministerie van IenW en Rijkswaterstaat op korte termijn kan worden opgepakt.

Conclusie 3: Een omgevingsdienst heeft te maken met diverse opdrachtgevers die verschillende handavingsmandaten verlenen. Gebrek aan uniformiteit in de mandaatverlening maakt de uitvoering van het asbesttoezicht door een omgevingsdienst nodeloos ingewikkeld.

Toelichting: Een omgevingsdienst heeft meerdere gemeenten als opdrachtgever. Deze gemeenten verlenen verschillende handavingsmandaten aan een omgevingsdienst. Dit maakt de uitvoering van het asbesttoezicht voor een omgevingsdienst omslachtig en ingewikkeld. Het aanbrengen van meer uniformiteit in de mandaten zou de werkprocessen vereenvoudigen en het toezicht en de handhaving efficiënter en effectiever maken. Ook draagt dit bij aan een *level playing field*. Hier ligt een belangrijk verbeterpunt voor het VTH-stelsel asbest.

Conclusie 4: Strafrechtelijke handhaving wordt weinig toegepast bij asbestovertredingen en bij de aanpak van beruchte overtreeders.

Toelichting: Omgevingsdiensten vinden op zich de wet- en regelgeving voldoende uitgerust om bestuursrechtelijk te handhaven (afgezien van de versnippering van de

handhavingsmandaten). Strafrechtelijke opsporing door de milieupolitie lijkt niet structureel plaats te vinden. De milieupolitie heeft geen gestructureerde aanpak of beleid ten aanzien van opsporing en vervolging van asbestdelicten. Naast de bestuursrechtelijke handhaving kan ook strafrechtelijke handhaving als extra instrument worden ingezet bij de aanpak van beruchte overtreeders.

Overleg tussen politie en omgevingsdiensten lijkt vooral te komen uit persoonlijke relaties tussen politieambtenaar en medewerker van de omgevingsdienst. Bij grote casussen weten betrokkenen elkaar vaker te vinden. Bij de regionale casusoverleggen bijvoorbeeld komen de grotere kwesties ter sprake tussen de verschillende actoren. De milieupolitie neemt soms deel aan deze overleggen en dat wordt dan als positief ervaren. Het zou een verbetering zijn als structurele deelname door de milieupolitie wordt geborgd.

Sommige omgevingsdiensten hebben boa's in dienst die worden ingezet op het terrein van asbestverwijdering. Daar zijn ze doorgaans positief over. Deze medewerkers hebben opsporingsbevoegdheden en kunnen ook boetes opleggen. Overleg met de gemeenten is dan niet nodig.

In de aanpak van malafide asbestbedrijven staan de bijzondere opsporingsdiensten ILT/IOD en FIOD bij de omgevingsdiensten nauwelijks op het netvlies. De aanpak van notoire overtreeders zou verstevigd kunnen worden door meer de samenwerking te zoeken met politie en bijzondere opsporingsdiensten (ILT/IOD en FIOD). De medewerkers van deze diensten kunnen boa's ondersteunen bij de strafrechtelijke handhaving.

Conclusie 5: Gemeenten zijn wettelijk verplicht de basistaken (waaronder de asbesttaken) onder te brengen bij de omgevingsdiensten, maar een substantieel aantal gemeenten voldoet niet aan deze verplichting. Provincies hebben in onvoldoende mate toepassing gegeven aan hun interbestuurlijk toezicht bevoegdheden. Daardoor is de gewenste situatie waarbij alle gemeenten voldoen aan de wettelijke verplichtingen helaas niet bereikt.

Toelichting: Uit een aantal onderzoeken kwam eerder naar voren dat, ondanks de wettelijke verplichting, niet alle gemeenten de basistaken hadden ingebracht bij de omgevingsdiensten. Dat betrof ook het toezicht op bedrijfsmatige asbestverwijdering [13, 14]. Het Ministerie van IenW signaleerde begin 2023 dat 65 gemeenten de asbesttaken nog niet of onvolledig hebben ingebracht. Deze situatie heeft een negatieve werking op een voldoende robuuste taakuitvoering door de omgevingsdiensten.

Uiteraard is de gemeente primair verantwoordelijk voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen. Maar ook de provincies vervullen hierin een rol: het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de uitvoering van gemeentelijke taken in het ruimtelijke-fysieke domein is belegd bij de provincies. Met betrekking tot het overdragen van de asbesttaken aan omgevingsdiensten hebben de provincies in onvoldoende mate toepassing gegeven aan hun IBT bevoegdheden. Door dit geheel aan factoren is de gewenste situatie waarbij alle gemeenten voldoen aan de wettelijke verplichtingen helaas niet bereikt.

Conclusie 6: Er bestaan zorgen over de te beschermen leefomgeving naar aanleiding van nieuwe regelgeving over asbestverwijdering. De ministeries van IenW en SZW wordt aangeraden om na invoering van de nieuwe regelgeving te monitoren of de leefomgeving voldoende wordt beschermd.

Toelichting: In interviews zijn zorgen geuit over de aanstaande nieuwe systematiek voor asbestverwijdering. Deze zorgen komen er in essentie op neer dat straks meer situaties niet meer onder certificatie hoeven te worden gesaneerd. Niet-gecertificeerde saneerders zouden zich eenvoudiger kunnen onttrekken aan (keten)toezicht omdat zij hun werkzaamheden niet hoeven in te voeren in het LAVS. Ketentoezicht zal worden bemoeilijkt. Data ten behoeve van ketentoezicht komt voor een belangrijk deel uit het LAVS. Na de aanstaande wijziging van de wetgeving van het Ministerie van SZW, komen er minder data verplicht in dit systeem. Hierdoor zal de informatiepositie van omgevingsdiensten in het kader van ketentoezicht achteruit gaan. Daarnaast verwacht men dat het nieuwe systeem aanleiding zal zijn voor discussies tussen saneerders en toezichthouders vanwege interpretatieruimte in de regels.

Op operationeel niveau bij de omgevingsdiensten en de ILT heerst de opvatting dat het asbestdossier teveel wordt gedomineerd door het Ministerie van SZW, waardoor de regelgeving te eenzijdig tot stand komt vanuit het perspectief van bescherming van de werknemer (Arbo). Het belang van 'bescherming van de leefomgeving' is in hun ogen teveel op de achtergrond geraakt. Daar zou het Ministerie van IenW meer op voor moeten hebben.

Conclusie 7: De regionale asbestcasusoverleggen worden ervaren als een goede manier van samenwerken en informatie uitwisselen, maar helaas zijn niet alle betrokken partijen aangehaakt.

Toelichting: Om toezichtsinformatie onderling te delen, nemen inmiddels nagenoeg alle omgevingsdiensten deel aan 1 van de 5 regionale asbestcasusoverleggen. Deze overlegstructuur is opgezet door ODNL en vormt samen een landsdekkend geheel. Geborgd met een convenant, is de NLA ook vaste deelnemer aan de casusoverleggen. Deelname van de milieupolitie en de ILT is niet structureel geborgd. Het is belangrijk dat de milieupolitie aan deze overleggen deelneemt om er voor te zorgen dat strafrechtelijke handhaving een belangrijkere rol krijgt in de aanpak van malafide bedrijven. Deelname van de ILT is belangrijk omdat de ILT een belangrijke toezichtpartner van de omgevingsdiensten is en beide toezichthouders op een locatie voor verschillende aspecten bevoegd kunnen zijn. Hierbij zijn omgevingsdiensten bevoegd voor asbesttoezicht op bouwwerken en de ILT voor asbesttoezicht op objecten. Daar komt bij dat de omgevingsdiensten en de ILT vaak te maken hebben met dezelfde asbestverwijderingsbedrijven. Goede onderlinge afstemming voorkomt dat toezicht of handhaving onbedoeld en onnodig overlapt of ten onrechte achterwege blijft.

Ten slotte

Wat in dit onderzoek duidelijk naar voren is gekomen – en onderzoekers niet onvermeld willen laten – is dat omgevingsdiensten onderling (soms sterk) verschillen en hun eigen karakteristieken hebben. Daarmee ontstaan ook verschillen in aanpak en in risicoperceptie op asbest. Een omgevingsdienst in landelijk gebied met veel agrarische schuren met asbestdaken percipieert het risico wellicht anders dan asbest dat wordt aangetroffen in stedelijk gebied met veel directe omwonenden. Maar er zijn ook verschillen die zich niet laten verklaren enkel op grond van geografische kenmerken. ODNL probeert de werkprocessen van de 29 omgevingsdiensten meer te uniformeren. Dit is een moeizaam proces, maar kan een bijdrage leveren aan het beter laten functioneren van het VTH-stelsel asbest.

Referenties

- [1] *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.* Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 22 343, nr. 295.
- [2] Programmaplan Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 22 343, nr. 336.
- [2b] Plannen 2023 IBP VTH Pijlers 1 t/m 6. IBP VTH Programmaplan (maart 2023).
- [3] *Kamerstukken II* 2021/22, 22 343/28 663, nrs. 311 (p. 10-11) en 334 (p. 1-2).
- [4] *Kamerstukken II* 2022/23, 22 343, nr. 357.
- [5] ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2022.
- [6] *Het asbeststelsel. Gevangen door belangen?* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020).
- [7] *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest.* Tauw (28 september 2017).
- [8] *Onderzoek naar mogelijke verbeteringen van het asbest-certificatiestelsel.* Capgemini Consulting (29 juni 2018).
- [9] *Onafhankelijkheid eindbeoordeling asbest.* Panteia (2021).
- [10] *Asbestregelgeving vanuit ruimtelijk perspectief.* Huijbregts, P. en Bekke J. *Praktijk Omgevingsrecht*, nr. 4, SDU (4 juni 2017).
- [11] *Handhavingsbeleid CBI's*, Nederlandse Arbeidsinspectie (december 2021).
- [12] *Stelsel asbest(verwijdering)*, project Quickscans. Programma Inspectie en Certificering, ILT (augustus 2022).
- [12A] Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (12 oktober 2022).
- [12B] *Kwaliteitscriteria 2.2. Deel B Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo.* IPO/VNG (1 juli 2019).
- [13] *Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel.* Berenschot (6 juni 2017).
- [14] *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.* Berenschot (18 oktober 2019).
- [15] *Inzet interbestuurlijk toezicht inbreng basistakenpakket.* Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kenmerk IENW/BSK-2022/77652.

- [16] *Intentieverklaring samenwerking tussen Inspectie SZW en OD in de asbestketen.* Omgevingsdienst NL/Inspectie SZW (10 mei 2017).
- [17] *Inspectie SZW en omgevingsdiensten gaan nauwer samenwerken in asbestketen.* Asbestmagazine (juli 2017).
- [19] *Toetsing van asbestinventarisatierapporten in het kader van slooemeldingen.* Pels Rijcken (17 juni 2019).
- [20] *Signaalrapportage Meer inzicht in en toezicht op certificering.* Inspectie Leefomgeving en Transport (oktober 2022).
- [21] *Brabantse omgevingsdiensten doen nader onderzoek naar ketenintegratie bij asbestbedrijven.* Nieuwsbericht op www.omwb.nl (geplaatst op 27 juli 2023).

Bijlage A

De personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd waren afkomstig van de volgende organisaties:

Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek
Omgevingsdienst Drenthe
Omgevingsdienst Haaglanden
Omgevingsdienst Rivierenland (uitvoerder ketentoezicht namens de 7 Gelderse omgevingsdiensten)
Omgevingsdienst Twente
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
Provincie Gelderland
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Omgevingsdienst NL
Nederlandse Arbeidsinspectie
Inspectie Leefomgeving en Transport
Politie (regionaal milieuteam)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Interbestuurlijk Programma VTH



Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

26 oktober 2023