

**Resultaten uitvoering gemeentelijke
asbesttaken 2007**

Resultaten uitvoering gemeentelijke asbesttaken 2007

Inleiding

Asbest is in het verleden in de bouw veel toegepast vanwege zijn gunstige eigenschappen: sterke vezels, brandwerend en lage prijs. Helaas bleek de stof bij inademing kankerverwekkend. Jaarlijks overlijden ca. 700 mensen aan de gevolgen van geïnhaleerde asbestvezels, in de meeste gevallen in werksituaties. Vanwege het risico van onder meer long(vlies)kanker is het gebruik van asbest verboden. Om dezelfde reden moet asbest zorgvuldig door gespecialiseerde deskundige asbestverwijderingsbedrijven worden verwijderd uit asbesthoudende bouwwerken voordat deze gesloopt worden (Asbestverwijderingsbesluit 2005, van kracht per 1 maart 2006). Om dit af te dwingen is een goede sloopvergunning afgegeven door de gemeente essentieel.

Uit de VRM-brede gemeenteonderzoeken, de onderzoeken naar de asbestketen en de ervaringen van Arbeidsinspectie, politie, asbestbranche en VRM-Inspectie is echter gebleken dat veel gemeenten de landelijke asbestregelgeving niet goed uitvoeren. Anderzijds zijn er ook gemeenten die hun asbesttaak prima vervullen en actief samenwerken met de ketenpartners in de regio. Deze gemeenten zijn voor de doorwerking van de landelijke regelgeving van groot belang vanwege hun voorbeeldrol voor anderen. In positieve zin valt ook de uitvoering door gemeenschappelijke milieudiensten op.

Achtergrond

In de LOM-interventiestrategie asbest (2005) worden een aantal redenen van niet-adequate uitvoering bij gemeenten genoemd: de toenmalige regelgeving was complex, er was weinig asbestkennis en er werd door gemeentebesturen weinig belang aan slopen gehecht. Bij dat laatste wrekt zich dat een goede asbestsloopvergunning van groot belang is voor de gehele asbestketen, maar gelijktijdig een gering eigenbelang voor de gemeente omvat. De VRM-Inspectie heeft in de LOM-interventiestrategie asbest twee specifieke taken: interbestuurlijk toezicht op gemeenten en op weg helpen van tekortschietende gemeenten (compliance assistance). Het voorliggende project is gericht op de invulling van de bijdrage van de VRM-Inspectie aan deze LOM-Interventiestrategie.

Vereenvoudiging regelgeving

Vanwege de al jarenlange slechte uitvoering en naleving bij 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 met als belangrijkste aandachtspunten of de asbest inventarisatie en de verwijdering van het asbest plaatsvindt door een erkende (gecertificeerde) asbestdeskundige. De gemeentelijke asbesttaak is bovendien door de Vereniging 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 VRM in 2007 aan alle gemeenten de *'Uitvoeringsmethodiek asbestverwijderingsbesluit 2005'* toegezonden. Daarnaast heeft de VRM-Inspectie 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 bij de uitvoering van hun asbesttaken. Tegelijkertijd kunnen gemeenten zien waar de VRM-Inspectie bij haar interbestuurlijke toezicht op let.

Onderzoek en doelstelling

Het doel van het project is om na te gaan welke onderdelen in de uitvoering extra aandacht behoeven. De VRM-Inspectie heeft hiertoe in 2007 landelijk 40 gemeenten nader onderzocht, die in de in 2006 uitgevoerde VRM-brede gemeenteonderzoeken slecht presteerden op het gebied van de sloopvergunning. Het neven doel van het onderzoek is om voor een selectie van gemeenten die hun sloopvergunning niet op orde hebben, per individuele gemeente de zwakke onderdelen in de gemeentelijke asbesttaak in beeld te brengen. Met dit beeld kan de VRM-Inspectie vervolgens een selectieve en doelgerichte

ambtelijke ondersteuning bieden en tevens het gemeentebestuur nauwkeurig op de specifieke tekortkomingen aanspreken. De meting is dus vooral bedoeld als basis voor maatwerk bij het verbeteren van de uitvoering. Vanuit onderzoeksoverwegingen is tevens één gemeente geselecteerd die in het verleden goede sloopvergunningen verleende.

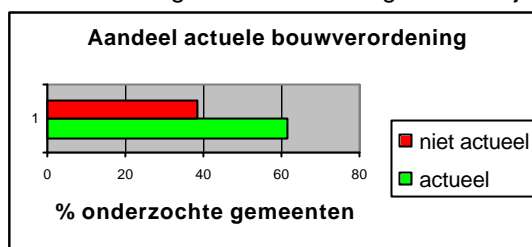
Resultaten

Van de 40 geselecteerde achterblijvende gemeenten heeft de VROM-Inspectie in 2007 39 gemeenten onderzocht. Eén gemeente wordt begin 2008 onderzocht. Hieronder wordt ingegaan op de inspectiebevindingen van de groep als geheel.

1. Bouwverordening

In de gemeentelijke bouwverordening is de werkwijze voor bouwen en slopen vastgelegd. Dit vormt de basis voor een adequate taakvervulling voor asbest. De VNG heeft deze gemeentelijke asbesttaak in de VNG-Modelbouwverordening kant en klaar uitgewerkt. Bijna alle gemeenten nemen dit VNG-model over in hun eigen bouwverordening.

Weinig gemeenten kiezen voor een eigen vertaling van de wetgeving. In de onderzochte groep achterblijvers blijkt deze belangrijke basis matig aanwezig. Ruim 60% van de onderzochte gemeenten beschikt tijdig (binnen een jaar) met betrekking tot asbest over een actuele bouwverordening.

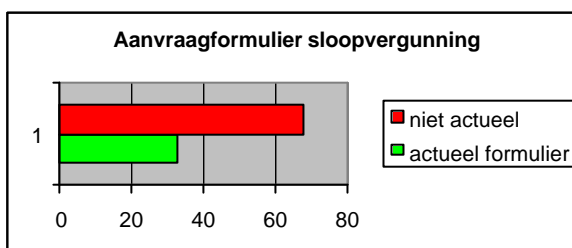


2. Aanvraagformulier sloopvergunning

Om op juiste gronden een sloopvergunning af te geven vraagt de gemeente via het aanvraagformulier voor de sloopvergunning een aantal essentiële gegevens.

Nieuw is bijvoorbeeld het verplichte asbestinventarisatierapport van een gecertificeerde asbestdeskundige. Dit is van belang om alle asbesthoudende materialen te herkennen. De asbestdeskundige beoordeelt bovendien hoeveel losse vezels kunnen vrijkomen (risicoklasse) zodat het asbestverwijderingsbedrijf weet welk beschermingsniveau nodig is.

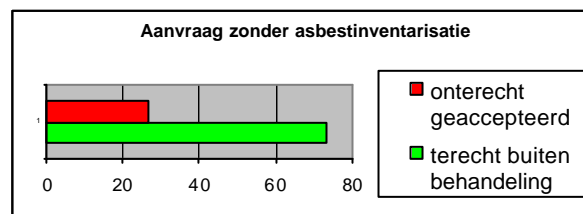
Voor de sloopaanvraag is een bijgevoegd gecertificeerd asbestinventarisatierapport essentieel voor het op juiste gronden verlenen van een sloopvergunning. Uit het onderzoek blijkt dat ruim 30% van de onderzochte gemeenten de nieuwe asbestverplichtingen toepast in het aanvraagformulier.



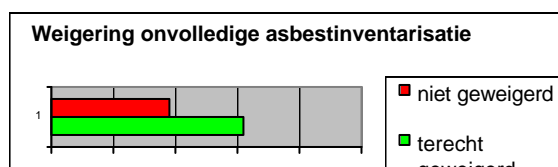
3. Toets verplichte asbestinventarisatie

a. Aanvraag zonder asbestinventarisatie

In de nieuwe asbestregelgeving is een volledig asbestinventarisatierapport verplicht voor het verlenen van een sloopvergunning. Deze inventarisatie is nodig voor een zo volledig mogelijke asbestverwijdering en het juiste beschermingsniveau dat moet worden gehanteerd door het asbestverwijderingsbedrijf. Alleen een gecertificeerde asbestdeskundige kan en mag zo'n inventarisatie uitvoeren. Uit het onderzoek blijkt dat driekwart van de onderzochte gemeenten de aanvraag alleen accepteert met een dergelijk gecertificeerd asbestinventarisatierapport.



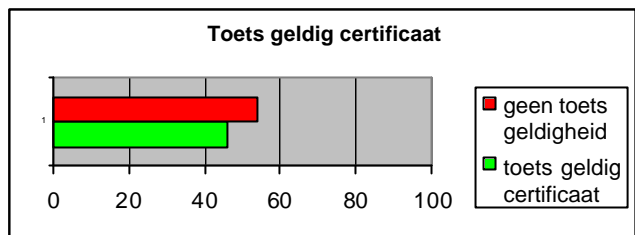
b. Weigeren onvolledige asbestinventarisatie



Een asbestdeskundige zal soms bepaalde ruimten niet kunnen of willen onderzoeken. In een pand ontbreekt bijvoorbeeld de trap om de zolder te bereiken. Dergelijke niet-geïnterviewde ruimten worden in het inventarisatierapport gemeld. Uit het onderzoek blijkt dat ruim 60% van de onderzochte gemeenten een onvolledige inventarisatie terecht niet accepteert.

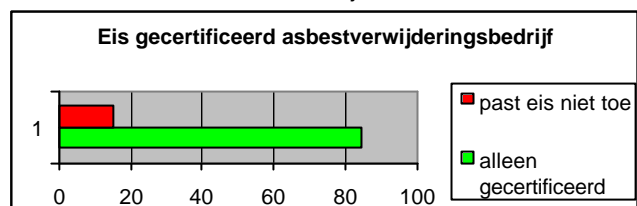
c. Toets geldigheid certificaat asbestdeskundige

Een asbestdeskundige kan in zijn rapport wel schrijven dat hij gecertificeerd is, maar staat hij ook echt geregistreerd op www.ascert.nl? Slechte inventarisatiebureaus kunnen immers hun certificaat verliezen. Van de onderzochte gemeenten toetst iets minder dan de helft (46%) of de asbestdeskundige in het asbestregister staat.



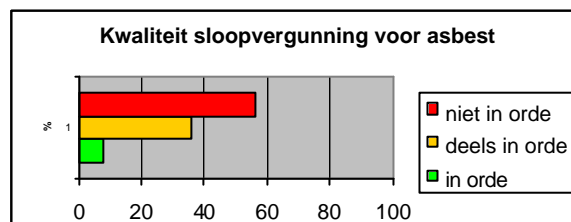
4. Toets verplichting gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf

Op grond van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het hoofdstuk asbest in het Arbobesluit mag asbest voorafgaand aan de sloop van een bouwwerk uitsluitend verwijderd worden door gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. Op grond van de bouwverordening heeft de gemeente de taak deze verplichting te controleren bij een aanvraag voor sloopvergunning. Het merendeel van de onderzochte gemeenten (85%) hanteert in de sloopvergunning deze belangrijke verplichting.



5. Kwaliteit van de sloopvergunning

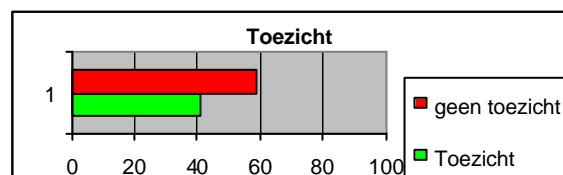
Uit het onderzoek blijkt dat 3 gemeenten (8%) in hun sloopvergunning de wettelijke verplichtingen zoals aangereikt in de VNG-Modelbouwverordening toepassen. Bij 14 gemeenten (36%) was de sloopvergunning deels in orde, dat wil zeggen circa tweederde van de verplichte punten. Bij ruim de helft (56%) was de sloopvergunning niet in orde, omdat niet de landelijke asbestverplichtingen worden gehanteerd. Opmerking: een goede en volledige sloopvergunning hangt sterk samen met het gebruik van een actueel aanvraagformulier (zie punt 2), zodat de juiste gegevens worden gevraagd.



6. Toezicht op de sloopactiviteit

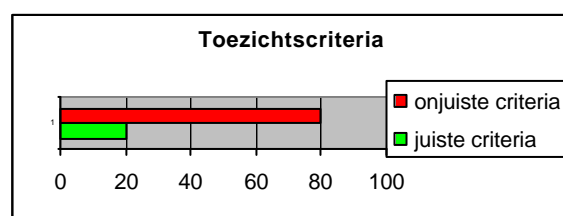
a. Uitvoering toezicht

Ruim eenderde van de onderzochte gemeenten (38%) controleert op de slooplocatie al dan niet steekproefsgewijs of zonder sloopvergunning dan wel in strijd met de sloopvergunning wordt gesloopt.



b. Juistheid toezichtscriteria

Ongeveer 20% van de onderzochte gemeenten hanteert in het toezicht op de sloopvergunning voor asbest de juiste landelijke verplichtingen of tenminste de belangrijkste.



Conclusies onderzoek adequaat niveau sloopvergunning

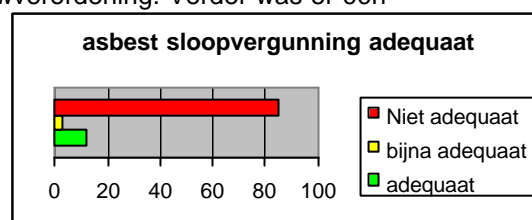
Voor dit onderzoek zijn 40 gemeenten geselecteerd die in 2006 in de VROM-brede gemeenteonderzoeken de sloopvergunning niet op orde hadden. Doel van het onderzoek was om enerzijds na te gaan welke onderdelen in de uitvoering van asbesttaken verbetering behoeven, anderzijds om met onderzochte gemeenten hierover concrete afspraken te maken. De gemeenten kunnen bij hun verbeterplannen gebruik maken van de in 2007 ter beschikking gestelde hulpmiddelen.

Algemeen

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat het ontbreken van een goede bouwverordening bepalend is voor zowel het verlenen van een goede sloopvergunning als ook een goede invulling van toezicht en handhaving op de asbestketen. Een belangrijke omissie is verder dat veel gemeenten niet controleren of het certificaat van de betrokken bedrijven geldig is. Daarnaast schiet het toezicht op de sloopwerkzaamheden nog tekort. Uit statistische analyse bij de onderzochte gemeenten blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen een adequate uitvoering en de aanwezigheid van een asbestdeskundige bij de gemeente.

Onderzochte gemeenten

Van de onderzochte gemeenten hebben in 2007 vier gemeenten (10%) na een jaar hun asbesttaak bij de sloopvergunning zonder hulp en bestuurlijke druk goed in orde. Dat laatste wil zeggen conform de wettelijke verplichtingen in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 zoals uitgewerkt in de 11^e serie wijzigingen van de VNG Modelbouwverordening. Verder was er één gemeente die een behoorlijk deel van deze wettelijke verplichtingen in haar asbesttaken toepaste. Deze 5 gemeenten behoren niet meer tot de achterblijvers. Bij de overige 34 onderzochte gemeenten (87%) werkt de landelijke asbestregelgeving nog onvoldoende door in de sloopvergunning. Deze gemeenten voeren de asbestslooptaken niet adequaat uit.



Vervolg

De besturen van de onderzochte gemeenten hebben elk een brief ontvangen met de onderzoeksbevindingen. Op de onderdelen waarop de uitvoering als niet adequaat beoordeeld is zijn de sterk achterlopende gemeenten bestuurlijk aangesproken met het verzoek maatregelen te treffen en de VROM-Inspectie daarover te berichten. De VROM-Inspectie zal op basis van deze reactie bepalen, in lijn met de brief van de minister van VROM van 5 december 2007 (TK, 2007–2008, 22 343, nr. 183), of en zo ja welke vervolgstappen in de richting van deze gemeenten noodzakelijk zijn om te realiseren dat de gemeenten hun asbesttaken op adequaat niveau gaan uitvoeren.

Bijdrage van het project aan de gezondheidswinst

De VROM-Inspectie vindt het belangrijk dat gemeenten hun asbesttaken adequaat vervullen, omdat gemeenten via een goede sloopvergunning grote invloed hebben op de blootstellingsrisico's aan asbest. Zoals in de inleiding is beschreven, vormen de werksituaties met asbest de grootste risico's. Sinds het verbod op het produceren, verhandelen en toepassen van asbest betreft dit alleen nog het verwijderen van asbest. Hiervan vormt het verwijderen van asbest uit bouwwerken verreweg het grootste aandeel (ca. 95%). Vanwege de grote blootstellingsrisico's is het cruciaal dat alle asbest tijdig herkend wordt en vervolgens de asbestverwijdering op een veilige manier wordt uitgevoerd. Bij adequate taakvervulling zorgt de gemeente hier voor door via de sloopvergunning te verplichten dat bij elk te slopen of te verbouwen bouwwerk ouder dan 1994 gecertificeerde asbestdeskundigen worden ingeschakeld.

De ervaring leert dat gemeenten om uiteenlopende redenen niet altijd voldoende aandacht aan asbest in de sloopvergunning geven. De VROM-Inspectie zorgt door interbestuurlijk toezicht dat de landelijke asbestregelgeving ook door de achterblijvende gemeenten gaat worden uitgevoerd.