

Vergaderjaar 2009–2010

25 834

Problematiek rondom asbest

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 51

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2010

Op het terrein van asbest stuur ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie, elk jaar een overzicht van resultaten van het beleid en plannen voor het komende jaar. Vorig jaar bent u over de voortgang in 2008 bericht in de brief van 19 januari 2009¹ en in het Algemeen Overleg van 5 februari 2009². Al vaker is in uw Kamer gesproken over het onderwerp asbest, de milieurisico's en gezondheidsrisico's voor werknemers en de (tekortschietende) naleving van de asbestregels. Het kabinet is zich zeer bewust van de ernst en urgentie van deze problematiek.

Wij geven u hierbij een overzicht van recente ontwikkelingen in het asbestdossier. In deze brief richten wij ons in hoofdzaak op maatregelen tegen de gebrekkige naleving van de regels zoals die onder meer in de rapporten van het Bureau Bartels en de VROM-Inspectie naar voren komt. Ten slotte gaan wij kort in op eventuele nieuwe wetenschappelijke inzichten in het conceptrapport van de Gezondheidsraad en het «Rapport Sanering Asbestcementdaken» van de SP.

1. Recente ontwikkelingen

Huidige situatie

Asbest wordt sinds 1994 niet meer toegepast in Nederland. Asbest is nog wel in grote hoeveelheden in de gebouwde omgeving aanwezig. Bij toepassingen in hechtgebonden vorm leidt dit niet tot blootstelling of risico.

Daar waar bestaande asbestbronnen op dit moment wel een groot risico vormen (de grote aantallen met asbest verharde wegen en paden in de regio's Hof van Twente en Harderwijk) heeft het Rijk gekozen voor actieve sanering. Inmiddels is in december 2009 de derde en laatste fase van de sanering asbestwegen gestart.

¹ TK 22 343, TK 25 834, nr. 221, Brief van de minister van VROM, dd. 19 januari 2009.

² TK 22 343, nr. 223, Verslag van een Algemeen Overleg van 5 februari 2009.

Het overige asbest, dat voornamelijk in en op gebouwen aanwezig is, vormt pas een risico op het moment dat sprake is van verwerking of bewerkingen, bijvoorbeeld bij renovatie, onderhoudswerkzaamheden of sloop.

Om die reden is er regelgeving om asbest op een verantwoorde manier te verwijderen en is er toezicht en handhaving bij renovatie en sloop om eventuele risico's te beheersen of te vermijden.

Het nieuwe Asbestverwijderingsbesluit is in 2006 in werking getreden. In het Arbeidsomstandighedenbesluit is een streng regiem voor het werken met asbest opgenomen. Deze strengere regels moeten voorkomen dat asbestvezels vrijkomen en houden onder meer in dat:

- opdrachtgevers in geval van sloopwerkzaamheden aan bouwwerken van voor 1994 verplicht zijn een asbestinventarisatie door een gecertificeerd inventarisatiebureau te laten uitvoeren,
- opdrachtgevers van sloopwerkzaamheden, waarbij asbest vrij kan komen, verplicht zijn dit bij de gemeente te melden of hiervoor een sloopvergunning moeten aanvragen,
- opdrachtgevers van sloopwerkzaamheden verplicht zijn gebruik te maken van gecertificeerde bedrijven,
- het asbestverwijderingsbedrijf verplicht is om asbestverwijderingswerkzaamheden aan de certificerende en keurende instelling en de Arbeidsinspectie te melden,
- de opdrachtgever verplicht is om de aanvang van de werkzaamheden aan het bevoegd gezag te melden,
- overtredingen economische delicten zijn waarvoor de strafmaat verzaamd is.

Onderzoek Algemene Rekenkamer

In 2007 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) onderzoek gedaan naar de handhaving en naleving op het gebied van asbestverwijdering. Het onderzoek van de ARK «Ketenbesef op de werkvloer» stelde in 2008¹ dat er verbeteringen nodig waren op het gebied van asbesthandhaving. De ARK stelde dat er

1. nader onderzoek naar de feitelijke naleving van de regels nodig is,
2. handhaving door gemeenten verbeterd dient te worden,
3. controle op bedrijven beter moet,
4. en de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de schakels in de (handavings)keten moet worden geïntensiveerd.

Zoals eerder aan uw Kamer² is toegezegd zijn de aanbevelingen door de betrokken bewindspersonen overgenomen. De aanbevelingen die gedaan zijn, sluiten aan bij de aanpak die al voor 2007 in gang was gezet: de belangrijkste bronnen van asbest aanpakken en door stringente handhaving daar ook op toezien. In het onderstaande gaan wij nader in op de wijze, waarop de verbeteringen die door de ARK zijn voorgesteld, Rijksbreed zijn uitgevoerd.

Nader onderzoek naar naleving

Een van de aanbevelingen van de ARK betrof het verbeteren van het zicht op de feitelijke naleving van de asbestregels. Bureau Bartels heeft in 2009 in opdracht van de ministeries van SZW en VROM een onderzoek uitgevoerd om de omvang van niet-naleven in kaart te brengen.

Dit onderzoek constateerde dat er op grote schaal en op alle onderdelen sprake is van niet-naleving van de asbestregelgeving. De niet-naleving varieert van het indelen in een verkeerde risicoklasse en tekortkomingen in de documentatie op de slooplocatie tot het niet melden van de start van

¹ TK 31 394, nr. 1 en nr. 2, Brief van de Algemene Rekenkamer, dd. 27 maart 2008.

² TK 22 343, nr. 49, Brief van de Minister van VROM, d.d. 14 juli 2008.

vergunde werkzaamheden en het ontbreken van een eindcontrole. Ook het door de opdrachtgever (zowel particulier als bedrijfsmatig) niet aanvragen van een sloopvergunning bij de gemeentelijke overheid is een belangrijk aspect waar de regelgeving niet wordt nageleefd. Het onderzoek van Bureau Bartels toont de urgentie van strikte handhaving van de asbestregelgeving aan. In het vervolg van deze brief gaan wij in op de acties die vanaf het verschijnen van het ARK-rapport zijn ingezet en geven u inzicht in de aanpak voor het komende jaar.

2 Maatregelen

Handhaving door gemeenten

Toezicht en handhaving door gemeenten worden jaarlijks gemonitord door de VROM-Inspectie. Direct na het rapport van de ARK hebben wij in uw Kamer¹ de volgende meerjarige aanpak aangekondigd:

1. Vanaf medio 2007 is ingezet op het ondersteunen van gemeenten, zodat ze voldoende kennis op het gebied van asbest hebben. Dit is onder meer gebeurd door gerichte informatie en hulpmiddelen aan te bieden².
2. Vervolgens is in 2008 ingezet op het toezicht bij gemeenten die de asbestverwerking niet op orde hadden. De namen van achterblijvende gemeenten uit de onderzoeken zijn, via het principe van «*namings and shaming*», openbaar gemaakt³.
3. In 2009 zijn door de VROM-Inspectie herhalingsonderzoeken uitgevoerd bij de achterblijvers van de 79 in 2007 en 2008 onderzochte gemeenten. De rapportage van het betreffende onderzoek «Rapportage Ketenshandhaving asbest 2009» van de VROM-Inspectie wordt als bijlage bij deze brief aan u aangeboden⁴. De resultaten van het rapport van de VROM-Inspectie laten bij het overgrote deel van deze opnieuw onderzochte gemeenten een verbetering zien in de uitvoering van de asbesttaken. Met de gemeenten die ondanks herhaalde aansporingen geen verbeteringen hebben laten zien, worden gemaand hun asbesttaken met spoed op te pakken. Indien de gemeenten geen verbeteringen laten zien, zal in overleg met de provincies een procedure in het kader van taakverwaarlozing worden ingezet.
4. Voor de zomer van 2010 zal de VROM-Inspectie bij alle gemeenten een quick scan uitvoeren. Tijdens de quick scan wordt nagegaan hoe gemeenten presteren bij onder andere:
 - het opsporen en tegengaan van illegaliteit;
 - toezicht en handhaving op verleende vergunningen/meldingen rond bouwen, slopen en verwerken.

Andere ontwikkelingen gemeentelijk toezicht

Invoering Regionale Uitvoeringsdiensten

De constatering dat bij gemeenten de kennis op het gebied van asbest versnipperd is en de verbetering van de uitvoering van de asbesttaken worden ook aangepakt door het, in vervolg op het advies van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), opzetten van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Bij mijn brief van 29 oktober 2009 heb ik aan uw Kamer het werkdocument basistakenpakket RUD's (versie 2.0) toegezonden. Onder dit basistakenpakket valt in ieder geval het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot asbest, zoals slopen in opdracht van bedrijven en instellingen.

¹ TK 25 834/22 343, nr. 49, Brief van de minister van VROM, d.d. 14 juli 2008.

² TK 25 834/22 343, nr. 46, Brief van de minister van VROM d.d. 31 januari 2008.

³ Persbericht 19 januari 2009.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verbeteren informatie-uitwisseling tussen de handhavingorganisaties

Actieve informatie-uitwisseling tussen de handhavingpartners

In 2009 ontstond een veel beter beeld op de illegaliteit van asbestverwijdering door een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Holland, het OM en de politie. De verschillende organisaties wisselden tijdens het project volgens een vastomlijnd procedé informatie uit over asbestcriminaliteit. Van deze ervaring zal verder gebruik worden gemaakt. Een adequate informatie-uitwisseling tussen de handhavingpartners is niet alleen voor de handhaving van de asbestregelgeving van groot belang, maar voor de handhaving van de milieuregelgeving in zijn geheel. Daarom zal bij de totstandkoming van de RUD's worden gezorgd voor een gestructureerde informatie-uitwisseling tussen deze RUD's onderling en met onder meer het OM, de politie en rijksinspecties. Daarnaast is de ontwikkeling van een volgsysteem specifiek op het gebied van asbest, het zogenoemde Asbestvolgsysteem van belang.

Het Asbestvolgsysteem

Het Rijk werkt in nauwe samenwerking met de asbestverwijderingsbranche en de woningbouwcorporaties aan de ontwikkeling van een Asbestvolgsysteem (AVS). Het AVS ondersteunt de aanlevering van informatie over de aanwezigheid van asbest. Nog belangrijker is dat informatie over de verwijdering van asbest door opdrachtgevers aan de betrokken handhavende instanties, zoals de gemeenten en de Arbeidsinspectie, wordt verstrekt. Het AVS is hiermee een belangrijke schakel in de strijd tegen illegale asbestverwijdering.

Het AVS zorgt voor transparantie in de keten, beter inzicht in de aanwezigheid van asbest, het verbeteren van het toezicht en daarmee een betere beheersing van de totale asbestketen. Het AVS is momenteel operationeel bij zeven gemeenten en negen woningcorporaties (onder meer in Amsterdam, Den Haag en Amersfoort). In de eerste helft van 2010 zullen wij onderzoeken welke aanpassingen nodig zijn voor een landelijke implementatie. Deze zal gefaseerd plaatsvinden tot en met 2012. Medio 2010 wordt een plan van aanpak (inclusief planning, financiering en beheer) afgerond.

Strafrechtelijke handhaving asbestregelgeving

Gelijktijdig met de verbeteringen die de ARK voorstelde is door het OM in 2008 en 2009 prioriteit gegeven aan de handhaving van asbestregelgeving. Dit heeft geresulteerd in een stijging van het aantal zaken. Deze aanpak krijgt een vervolg in de komende jaren.

Aantal strafzaken in 2008 en 2009

In 2008 en 2009 zijn bij het Functioneel Parket van het OM 133 respectievelijk 109 zaken behandeld waarin sprake was van verdenking van overtreding van het Asbestverwijderingsbesluit 2005. In deze zaken ging het voornamelijk om het slopen zonder asbestinventarisatierapport en het slopen of verwijderen van asbest zonder de inschakeling van een daartoe gecertificeerd bedrijf. Daarnaast zijn in 2008 en 2009 door het Functioneel Parket asbestzaken behandeld waarbij sprake was van overtredingen van de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht, artikel 7b van de Woningwet, artikel 10.1 van de Wet milieubeheer en artikel 32 van de Arbeidsomstandighedenwet.

Veroordelingen

Omstreeks 60% van de zaken met betrekking tot overtreding van het Asbestverwijderingsbesluit resulteerde in een transactievoorstel. De bedragen lagen voor 80% tussen de € 1 000 en € 3 000. In ongeveer 30%

van de zaken die betrekking hadden op overtreding van het Asbestverwijderingsbesluit is besloten om tot dagvaarding over te gaan. Daarnaast heeft de rechtbank in een aantal grote asbestzaken fikse veroordelingen uitgesproken, namelijk boetes van € 10 000 tot € 125 000, (deels voorwaardelijke) gevangenisstraffen, (voorwaardelijke) algehele stillegging en werkstraffen.

Opsporingsonderzoeken

Momenteel heeft de politie meer dan 10 grootschalige opsporingsonderzoeken naar zware criminaliteit in de asbestbranche in uitvoering of voorbereiding. Ook zijn circa tien opsporingsonderzoeken afgerond en worden momenteel voorbereid om voor de rechter te worden gebracht. De opsporingsonderzoeken hebben betrekking op alle schakels van de asbestverwijderingsketen: ontbreken van inventarisaties of aanwezigheid van slechte inventarisaties, verwijderen in strijd met de voorschriften en onterechte vrijgave van slooplocaties. Het merendeel betreft het illegaal en in strijd met de voorschriften verwijderen van asbest. In een aantal gevallen gebeurde dat zodanig onzorgvuldig, langdurig en grootschalig dat daardoor de gezondheid van werknemers en/of omwonenden in gevaar werd gebracht. Verdachten zijn meestal grote, soms landelijk opererende, gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven of grote sloopbedrijven die niet zijn gecertificeerd. Ook laboratoria worden in meerdere zaken verdacht in verband met het ten onterechte vrijgeven van slooplocaties op basis van slechte of onjuiste rapporten.

Controle op bedrijven en certificerende instellingen

De certificerende instellingen vervullen een belangrijke rol, omdat asbest alleen door gecertificeerde bedrijven mag worden verwijderd. Het is onacceptabel dat gecertificeerde bedrijven zich schuldig maken aan overtreding van de asbestvoorschriften. Om de controle op bedrijven en certificerende instellingen te verscherpen:

- is in 2009 het Arbeidsomstandighedenbesluit aangepast. Medio 2010 wijzigen de voorwaarden voor certificatie en wordt deze nieuwe aanpak effectief. Certificerende instellingen worden verplicht om bij ernstige overtredingen het certificaat in te trekken met als gevolg dat het bedrijf geen werkzaamheden op het gebied van asbest meer mag uitvoeren;
- wordt door de Inspectie Werk en Inkomen risicogericht toezicht op de certificerende instellingen uitgevoerd. In 2009 heeft de Inspectie Werk en Inkomen het aantal controles naar de taakuitvoering door certificerende instellingen al uitgebreid.
- worden de toezichthoudende taken op certificerende instellingen in de loop van 2010 overgebracht van de Inspectie Werk en Inkomen naar de Arbeidsinspectie;
- is door de Arbeidsinspectie in 2009 een protocol afgesloten met de certificerende instellingen. De Arbeidsinspectie en certificerende instellingen wisselen hierdoor meer structureel informatie uit bij tekortkomingen van het naleven van de regels. De werking van het protocol wordt dit jaar geëvalueerd.
- inspecteert de Arbeidsinspectie in 2010 gericht 49 notoire overtreders, naast steekproefsgewijze inspecties;
- controleert de Raad voor de Accreditatie periodiek of de certificerende instellingen hun verplichtingen waarmaken, op basis hiervan treft de minister van SZW zonodig sancties tegen certificerende instellingen (zoals het intrekken of opschorten van de aanwijzing om certificaten te mogen verstrekken).

3. De gevolgen van de nieuwe wetenschappelijke inzichten.

De Gezondheidsraad heeft in 2006 het verzoek van de bewindspersonen van VROM en SZW gekregen om te adviseren over de geldende wettelijke normen voor asbest (Maximaal Toelaatbaar Risico, MTR en Verwaarloosbaar Risico, VR, en de grenswaarde voor de werkplek).

Aanleiding was het uitkomen van een rapport van de Erasmus Universiteit waarin werd aangetoond dat er een duidelijk verhoogde (asbest)kankerincidentie is in de regio Hof van Twente (het gebied met veel asbestwegen), mogelijk als gevolg van milieublootstelling.

Recent heeft de Gezondheidsraad een conceptadvies gepubliceerd. Het definitieve advies wordt in de eerste helft van 2010 verwacht. Wij zullen het definitieve rapport aan uw Kamer toezenden, zodra dat beschikbaar komt.

Eerder gaven wij in uw Kamer aan¹ dat wij u een maand na het uitkomen van het rapport zouden aangeven welke beleidsconsequenties getrokken kunnen worden uit de conclusies van het rapport. Gelet op de complexiteit en de omvang van de asbestproblematiek hebben wij besloten om al voor het uitkomen van het definitieve rapport een Taskforce in te stellen die de belangrijkste implicaties op het terrein van milieunormstelling en de financiële en juridische aspecten daarvan in kaart brengt. Wij zullen u dan ook direct bij het uitkomen van het definitieve rapport van de Gezondheidsraad onze reactie geven.

Ik heb TNO/RIVM reeds opdracht gegeven om het effect van verschillende maatregelen binnen het asbestdossier te bekijken en de milieu- en gezondheidswinst te beoordelen in relatie tot de geleverde inspanningen. Zodra het rapport van de Gezondheidsraad is afgerond zullen ook deze nieuwe inzichten hierbij worden betrokken.

Het Gezondheidsraadadvies betreft zowel de milieunormen als de norm voor de werkplek. De Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER zal zoals gebruikelijk op basis van het advies van de Gezondheidsraad hierover advies uitbrengen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Na advisering door de Commissie Arbeidsomstandigheden van de SER stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de norm voor de werkplek vast.

4. Rapport Sanering Asbestcementdaken

Tijdens het AO Externe Veiligheid van 10 november 2009 heeft het Kamerlid de heer Poppe (SP) het rapport «Rapport Sanering Asbestcementdaken» aan de minister van VROM aangeboden.

Vooruitlopend op de definitieve reactie benadrukken wij dat verwijdering in principe een verantwoordelijkheid van de eigenaar zelf is.

In mijn reactie op het rapport van de Gezondheidsraad zal ik beoordelen of verdere acties wenselijk zijn. Daar valt ook onder sanering van de asbestdaken.

5. Conclusies

Het kabinet is zich zeer bewust van de ernst en urgentie van de asbestproblematiek. Hoewel er nu geen asbest meer wordt toegepast, kan asbest nog op diverse plaatsen aanwezig zijn. Iedereen heeft een eigen verantwoordelijkheid om alert te zijn op asbest en zorgvuldig om te gaan met de verwijdering ervan. De overheid stelt strenge regels en houdt toezicht.

¹ TK 25 834, TK 22 343, nr 47. Verslag van een Algemeen Overleg van 13 februari 2008.

De maatregelen die de overheid genomen heeft, zijn gericht op

- het bevordering en afdwingen van een betere naleving door gemeenten,
- het opzetten van RUD's, die worden belast met de uitvoering van (een deel van) de asbesttaken,
- de invoering van het Asbestvolgsysteem voor een betere afstemming en transparantie in de keten van asbestverwijdering,
- het blijven verrichten van opsporingsonderzoeken,
- het streng en gericht toezicht houden op en sanctioneren van overtreders en
- het zonodig aanpassen van de maatregelen op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Wij zullen u direct bij het uitkomen van het definitieve advies van de Gezondheidsraad over de aanscherping van de normstelling voor asbest onze reactie geven. U ontvangt aan het begin van het tweede kwartaal de overkoepelende rapportage van de Inspectie Werk en Inkomen over de werking van het stelsel van asbestcertificering in 2009.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer