

Vergaderjaar 2008–2009

22 343

Handhaving milieuwetgeving

25 834

Problematiek rondom asbest

Nr. 221

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2009

Met deze brief wil ik u mede namens mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de hoogte brengen van de stand van zaken van de verschillende onderdelen van het asbestdossier. In 2008 bent u over de voortgang bericht in het Algemeen Overleg van 13 februari 2008¹ met de minister van VROM en SZW, de brief van de minister van VROM van 14 juli 2008², en de brief van de minister van SZW van 21 maart 2008³.

In deze brief wil ik allereerst stilstaan bij de extra inzet van de overheid op het sluiten van de asbestketen door het verbeteren van de naleving van de regelgeving door bedrijven en gemeenten en het versterken van samenwerking tussen de verschillende handhavende partijen. Vervolgens zal ik aandacht besteden aan de voorlichting aan gemeenten en burgers en de stand van zaken rondom de sanering van asbestwegen en tenslotte de regeling voor niet-beroepsgebonden asbestslachtoffers.

Het sluiten van de asbestketen

Hoewel asbest al langere tijd niet meer wordt toegepast in Nederland, komt het nog steeds in grote hoeveelheden in de samenleving voor en is er regelgeving om een verantwoorde verwijdering van asbest te bevorderen. Recent is de regelgeving aangescherpt. Zoals ook eerder in de verschillende overleggen met u is vastgesteld, is de regelgeving op dit moment voldoende en is de naleving van de regels en het toezicht daarop van groot belang om de risico's die bij onzorgvuldig handelen kunnen ontstaan te voorkomen.

Daar waar bestaande bronnen op dit moment een groot risico vormen (de grote aantallen met asbest verharde wegen en paden in de regio's Hof van Twente en Harderwijk) is actieve sanering de meest verantwoorde aanpak. Het overige asbest, dat voornamelijk in gebouwen aanwezig is, gaat over het algemeen pas een potentieel risico vormen op het moment van reno-

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

² TK 25 834, nr. 49, Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

³ TK 25 834 Problematiek rondom asbest, TK 25 883 Arbeidsomstandigheden, Nr. 48. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

vatie of sloop. Vandaar dat toezicht en handhaving bij renovatie en sloop van groot belang is om eventuele risico's te beheersen of te vermijden. Er is op dit moment geen aanleiding om deze eerder ingezette beleidslijn te verlaten.

Uit onderzoeken van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de VROM-Inspectie blijkt echter dat de naleving van de regels ten aanzien van sloop en renovatie en het toezicht daarop nog verder verbeterd kan worden. Het betreft dan met name de wijze waarop de bedrijven de voorschriften nakomen die samenhangen met de certificeringeisen en de wijze waarop gemeenten de eisen ten behoeve van de vergunningen voor asbestsloop controleren. In de volgende paragraaf zal ik daarop ingaan.

Toezicht door gemeenten op de sloopvergunning

Goede uitvoering van de asbesttaken door gemeenten is essentieel in het asbestbeleid. Het zijn immers de gemeenten die de sloopvergunning afgeven en toezicht houden op de naleving daarvan. Gemeenten dienen onder meer te controleren of het asbestinventarisatierapport, dat bij de aanvraag voor een sloopvergunning geleverd wordt compleet is en is uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf. Ook dienen de gemeenten de burgers adequaat te voorzien van informatie over de geldende regels.

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie in 2007 bleek dat het grootste deel van 39 onderzochte gemeenten onvoldoende aandacht schonk aan asbest in de vergunningverlening voor bouwen en slopen. Ook het toezicht op de naleving van de sloopvergunning was in veel gevallen onvoldoende. U bent daarover ingelicht in mijn brief van VROM van 31 januari 2008 (TK 22 343, nr. 46). In het Algemeen Overleg van 13 februari van 2008 is daarop door mij toegezegd de gemeenten voor te lichten over hun taken en verantwoordelijkheden om vervolgens gemeenten die daarna nog steeds hun taken onvoldoende uitvoeren met behulp van de VROM-Inspectie te bewegen de asbesttaken naar een adequaat niveau te brengen.

In de loop van 2008 is er opnieuw onderzoek gedaan door de VROM-Inspectie. In de bijlage bij deze brief is de rapportage van de VROM-Inspectie over het onderzoek in 2008 bijgevoegd.¹

Uit het landelijk onderzoek onder alle 450 gemeenten blijkt dat veel gemeenten (70%) de landelijke asbestregelgeving nog onvoldoende hebben doorgevoerd in hun bouwverordening en/of in hun werkwijze hebben opgenomen (verouderde aanvraagformulieren).

Uit de landelijke groep achterblijvers zijn opnieuw 40 gemeenten geselecteerd. Door nader onderzoek bij deze gemeenten zijn de tekortkomingen per individuele gemeente in beeld gebracht. Op grond van de bevindingen is enerzijds gerichte hulp gegeven (compliance assistance) en anderzijds het bestuur verzocht de geconstateerde tekortkomingen in hun werkwijze aan te pakken.

Deze intensieve maatwerkbenadering was ook in 2007 bij 39 gemeenten gevolgd. In 2008 is bij deze groep nagegaan welke voortgang sinds 2007 is geboekt. Het blijkt dat ondanks een combinatie van hulp en bestuurlijke druk vanuit de VI de uitvoering onvoldoende is verbeterd: tweederde van deze gemeenten voerde ten tijde van het onderzoek zijn asbesttaak nog niet adequaat uit.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gelet op mijn eerdere toezeggingen ga ik de achterblijvende gemeenten aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Het doel is concrete afspraken

te maken om de asbesttaakuitvoering op korte termijn op orde te hebben. Werkt dit niet dan zullen de gemeenten onder verscherpt toezicht worden gesteld.

Verbetering naleefgedrag bedrijven

Aanpak van overtredingen door bedrijven die zich bezig houden met inventarisatie en verwijdering van asbesthoudende materialen

Uit onderzoeken van de Arbeidsinspectie en de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) is gebleken dat nog te vaak bedrijven die gecertificeerd zijn, zich niet aan de regelgeving en de certificatie-eisen houden. Bij brief van 21 maart 2008 heeft de minister van SZW u hierover geïnformeerd en u bericht over de recente wijzigingen in de regelgeving rond de aanpak van certificaathouders door de certificerende instellingen (cki's). De certificeringseisen zijn de afgelopen tijd verzaamd en ook is het toezicht door de cki's verscherpt.

De minister van SZW heeft de cki's voorgehouden dat, in navolging van de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹ en de wensen van de Tweede Kamer², strakkere opstelling wordt verwacht tegen inbreuken op de regelgeving. De Inspectie voor Werk en Inkomen zal de effectiviteit van deze nieuwe aanpak in 2009 onderzoeken, met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van het certificaat van de Deskundig Asbestverwijderaar. Daarbij wordt nauw samengewerkt met de Arbeidsinspectie.

Informatie-uitwisseling tussen toezichthouders

Inmiddels is op 7 januari 2009 tussen de Arbeidsinspectie en de betreffende cki's inhoudelijk overeenstemming bereikt over het af te sluiten protocol voor de wederzijds uit te wisselen informatie over aangetroffen gevaarlijke situaties. Partijen zijn het er over eens welke informatie uitgewisseld gaat worden en welke consequenties deze informatie-uitwisseling moet hebben voor de certificaathouders. De door de Arbeidsinspectie ontvangen en verstrekte informatie zal gedeeld worden met de Inspectie Werk en Inkomen. Binnenkort zal het protocol formeel worden vastgesteld en aan het management van de betreffende cki's worden toegezonden. Verwacht mag worden dat het af te sluiten protocol een wezenlijke bijdrage gaat leveren aan het op orde brengen van de asbestverwijderingsbranche.

In 2009 zal worden bekeken of en hoe deze informatie-uitwisseling kan worden verbreed naar andere toezichthoudende partijen (met name de VROM Inspectie, provincies en gemeenten) om zo de informatie uitwisseling te vereenvoudigen en te verbreden.

Illegaliteit

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek dat er ook sprake is van een stroom asbest die volledig buiten het beeld van de toezichthouders blijft doordat het zich in de illegaliteit afspeelt. Daartoe is door de ministers van SZW en VROM een onderzoek gestart naar het voorkomen en de omvang van het niet-naleefgedrag. Ten behoeve van het onderzoek wordt een groot aantal deskundigen vanuit de toezichthouders, wetenschap en het bedrijfsleven geraadpleegd. Ook wordt geput uit eerder verricht onderzoek. Dit onderzoek wordt in de loop van 2009 afgerond. De resultaten van het onderzoek zullen gebruikt worden voor een verdere verbetering van de handhaving.

Transport

De Algemene Rekenkamer constateerde dat er onvoldoende controle is op het transport van asbest (uit illegale sloop). In het bovengenoemde onderzoek naar illegaliteit wordt dit aspect expliciet meegenomen. In LOM verband wordt in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid

¹ TK vergaderjaar 2007–2008: ketenbesef op de Werkvloer, 31 394, nr. Brief van de Algemene Rekenkamer.

² TK 25 834, TK 22 343, nr. 47. Verslag van een Algemeen Overleg van 13 februari 2008.

om vanuit de stortbonnen inzicht te krijgen in het transport van asbest. Daarbij zullen ook andere toezichthouders betrokken worden.

Samenwerking in de keten

In het rapport van de Algemene Rekenkamer is een aantal aanbevelingen opgenomen om de effectiviteit van de handhaving in de asbestketen te verbeteren. In hetzelfde rapport is ook mijn reactie, mede namens de ministers van SZW, Justitie en VenW besproken. Momenteel vinden er op ambtelijk niveau gesprekken plaats tussen de beleidsdepartementen van VROM, SZW, VenW en Justitie, de inspectiediensten van deze departementen en VNG, IPO en het LOM. Dit overkoepelend overleg is erop gericht om samenhang en samenwerking in de handhaving te versterken. Daarbij is er tevens aandacht voor de samenhang tussen beleid en regelgeving en de knelpunten die door de handhavers in de praktijk worden ervaren. Dit platform is een belangrijke voedingsbron voor de handhavingprogramma's van de inspectiediensten en het LOM. Het overleg heeft ertoe geleid dat voor 2009 de verschillende toezichthouders naast hun taken die voortvloeien uit de eigen verantwoordelijkheid, ook afstemming hebben gezocht in de vorm van informatie-uitwisseling en samenwerkingsprojecten. Enkele van deze projecten zijn hierboven reeds aan de orde geweest. Verder kunnen genoemd worden:

- de inzet van interventieteams onder aanvoering van het Openbaar Ministerie voor het aanpakken door regionale milieuteams van de politie en de Arbeidsinspectie van notoire overtreeders
- provincies die samen met milieudiensten, die vaak asbesttaken voor gemeenten uitvoeren, expertise centra opzetten die regionaal gemeenten ondersteunen en gezamenlijke ketentoezichtcontroles organiseren.

Overige ontwikkelingen

Op initiatief van het ministerie van Economische Zaken is het zogenaamde Asbestvolgsysteem ontwikkeld binnen het programma Slim Geregeld, Goed Verbonden. Dit programma richt zich op vermindering van de regel-druk door verbetering van de samenwerking tussen ketenpartijen, ondersteund door een ICT-toepassing. Bij de ontwikkeling waren zowel opdrachtgevers (De vereniging van woningcorporaties Aedes) als asbest-bedrijven betrokken. Het systeem ondersteunt de aanlevering van informatie over de aanwezigheid en de verwijdering van asbest door opdrachtgevers aan de betrokken handhavende instanties, zoals de gemeenten en de Arbeidsinspectie. Momenteel wordt het systeem getest door woningcorporaties in Amsterdam, Den Haag en Amersfoort. VROM, SZW en EZ zullen bezien welke bijdrage het Asbestvolgsysteem kan leveren aan een betere beheersing binnen de asbestketen.

Voorlichting

Voorlichtingsactie aan gemeenten

In oktober 2008 is door mij een brief verzonden naar alle gemeenten met daarin de aankondiging van de voorlichtingsactie *Asbest: regel het goed!* voor gemeenten. De belangrijkste elementen van deze actie zijn:

- a) Het beschikbaar stellen van instrumenten voor gemeenten om hun asbesttaken in te kunnen vullen. Deze instrumenten variëren van stroomschema's en checklisten voor bijvoorbeeld het afgeven van een sloopvergunning tot een voorbeeld voor het opnemen van asbest in de planning & control cyclus van de gemeente.
- b) De opleiding van enkele tientallen asbestambassadeurs. Vrijwilligers uit verschillende gemeenten, verspreid over alle provincies, krijgen een opleiding die gericht is op kennis en communicatievaardigheden, om gemeenten zowel op inhoudelijk niveau als op attitudeniveau aan

te kunnen spreken (De ambassadeurs zullen in het eerste half jaar van 2009 individuele gemeenten bezoeken en regionale bijeenkomsten organiseren).

- c) Op een groot aantal congressen en symposia, die eind 2008 en begin 2009 worden georganiseerd voor gemeentebambtenaren van de afdelingen milieu en bouwen woningtoezicht, wordt aandacht besteed aan asbest in de vorm van presentaties en workshops.

De voorlichting aan gemeenten vindt plaats in samenwerking met de VNG, de Vereniging BWT Nederland, het IPO en het LOM.

De voorlichtingsactie voor gemeenten wordt in de loop van 2009 afgesloten met een slotcongres dat wordt georganiseerd door de VNG, IPO en VROM.

Het streven is om de regionale bijeenkomsten in samenwerking met IPO en VNG voort te zetten in de vorm van blijvende regionale kenniskringen. Het slagen van deze opzet hangt vooral af van de belangstelling van de gemeenten in de verschillende regio's. In het reguliere overleg tussen VROM, IPO en VNG wordt hiervoor aandacht gevraagd. Net als in 2007 en 2008 zal de VROM-Inspectie onderzoek doen naar de uitvoering van de asbestregelgeving door gemeenten en passende actie nemen als blijkt dat gemeenten na de voorlichtingsacties en een eerdere constatering dat asbesttaken onvoldoende worden uitgevoerd, nog steeds hun taakuitvoering niet op orde hebben.

Voorlichting aan burgers

In de praktijk blijken burgers de risico's van asbest voor hun gezondheid niet hoog in te schatten. In aansluiting op de voorlichting aan gemeenten zorg ik voor een bewustwordingscampagne voor de burger. De inzet van deze campagne is om de burger te wijzen op de gevaren van losse asbestvezels en de noodzaak asbesthoudende materialen door deskundige bedrijven te laten verwijderen in geval van verbouwing of sloop.

Deze voorlichting zal indirect ook een positieve bijdrage moeten leveren aan het serieus oppakken van de asbesttaak door gemeenten, aangezien burgers erop worden gewezen dat zij met hun vragen over verwijdering van asbest bij hun gemeente terecht kunnen en dat die hen adequaat bij zal staan. De voorbereidingen vinden thans plaats en de bewustwordingscampagne zal dit voorjaar van start gaan.

Asbestwegen

De tweede fase sanering asbestwegen

De tweede fase van de saneringen van de asbestwegen in en rond Hof van Twente en Harderwijk is inmiddels gestart. Er zijn goed bezochte voorlichtingsavonden geweest waar de direct betrokkenen en omwonenden een toelichting op de saneringen werd gegeven en waar men met individuele vragen terecht kon.

De voortgang van de saneringen zelf verloopt voorspoedig, zodat de verwachting is dat de beoogde einddatum, einde 2010, gerealiseerd zal worden. De sanering voor fase twee gaat uit van verwijdering van asbest of asfalteren van de weg, maar in de praktijk blijkt dat door monumentale bomen of andere obstakels niet altijd alle asbest verwijderd kan worden. In die gevallen wordt per situatie op basis van een protocol een afweging gemaakt tussen alsnog een volledige sanering en het achterlaten van een (geringe) hoeveelheid restverontreiniging. Uitgangspunt blijft dat de gezondheidsrisico's worden weggenomen of worden weggenomen gere-

duceerd (tot tenminste de streefwaarde) en daarmee zijn beheerst. Bovendien worden eventuele restverontreinigingen opgenomen in het register op grond van het Besluit asbestwegen (artikel 5).

De derde fase sanering asbestwegen

De derde fase van de saneringen van asbestwegen zal in opdracht van het ministerie van VROM worden uitgevoerd door de Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV. Begin december 2008 is een bestuurs-overeenkomst ondertekend tussen het ministerie van VROM, de provincies Gelderland en Overijssel en de gemeenten Harderwijk en Hof van Twente over de samenwerking tussen deze partijen bij de uitvoering van de derde fase. De planning is dat begin 2009 de aanbesteding van de uitvoering plaatsvindt en dat de saneringen eind 2011 afgerond zijn. De regeling voor de derde fase is op een aantal punten aangepast teneinde een vlotte uitvoering mogelijk te maken.

Bij de saneringen wordt zoveel als mogelijk gezorgd voor samenloop tussen saneringen die in het kader van fase twee en drie plaatsvinden en eventuele saneringen van asbest-in-bodem gevallen die in de directe omgeving van de asbestwegen liggen. Hiermee wordt bereikt dat er zo min mogelijk overlast voor de burgers ontstaat.

Handhaving niet gemelde wegen

Uit een bureaustudie van de VROM Inspectie is gebleken dat er mogelijk in de regio's Harderwijk en Hof van Twente nog circa 400 wegen zijn, die niet zijn aangemeld voor een van de saneringsregelingen. De VROM Inspectie zal in de periode tot 2011 de eigenaren van deze locaties benaderen en handhavend optreden als er inderdaad sprake is van een asbestweg.

Regeling Niet-beroepsgebonden Asbestslachtoffers

De TNS-regeling is sinds 1 december 2007 in werking. In de eerste acht maanden van 2008 zijn er 101 toekenningen gedaan op grond van de TNS-regeling. Alle aanvragen zijn binnen de afgesproken tijd afgehandeld. Gezien het grote aantal meldingen blijkt de TNS-regeling duidelijk in een behoefte te voorzien. Overigens was het aantal meldingen in het begin conform de verwachting.

Advies van de Gezondheidsraad

Er is een advies gevraagd aan de Gezondheidsraad over de normen (Maximaal Toelaatbaar Risico, MTR en Streefwaarde, SW) voor blootstelling aan asbest. De verwachting was dat dit advies eind vorig jaar zou worden uitgebracht. De Gezondheidsraad heeft medio december in een brief laten weten dat de planning is aangepast. Een van de aanleidingen hiervoor is een door mij gevraagde meta-analyse van de studies die ten grondslag liggen aan het advies. Het advies wordt nu na de zomer van 2009 voorzien. Voor uw informatie is de brief van de Gezondheidsraad bijgevoegd.¹

Tot slot

De asbestproblematiek blijft hardnekkig. Het grote aantal mesotheliomslachtoffers en andere asbestgerelateerde vormen van kanker moet teruggebracht worden. De basis voor de aanpak van de asbestproblematiek is de afgelopen jaren met betere regelgeving gelegd; het blijft daarmee een kwestie van goede uitvoering van de regels. Dat het daar nog steeds aan schort is onacceptabel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samen met mijn collega's van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Binnenlandse Zaken heb ik de lijn ingezet om het toezicht te versterken zodat het aantal slachtoffers ook daadwerkelijk zal afnemen.

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