

VTH- Uitvoeringsbeleid bedrijfsmatige asbestsaneringen regio Utrecht



Versie 1.3, 11 september 2019

NIET VASTGESTELD

Inhoud

1.	Inleiding	4
	Reikwijdte beleid	4
2.	Wet- en regelgeving	4
	Bouwbesluit 2012	4
	Asbestverwijderingbesluit 2005	5
	Privaatrechtelijk: Certificatieschema's voor werken met asbest.....	5
	Het Landelijk Asbest Volg Systeem	5
3.	Taakverdeling en taakafbakening.....	6
	Asbest-illegaliteiten.....	6
	Voorlichting en communicatie.....	7
	Beoordelen van sloopmeldingen.....	7
	Van toezicht naar handhaving	7
	Regie bij locaties met bijzondere omgevingsaspecten.....	7
	Calamiteiten	8
4.	Probleemanalyse.....	8
	Asbest en asbesttoepassingen in de bouw.....	8
	Asbesttoepassingen	8
5.	Kenmerken per gemeente	10
	Amersfoort	10
	Baarn	10
	Bunschoten.....	10
	Eemnes.....	10
	Houten	10
	Leusden.....	11
	Lopik	11
	Nieuwegein.....	11
	Soest	11
	Utrecht	12
	Woudenberg	12
6.	Risico-analyse en prioriteiten.....	12
7.	Toezichtstrategie.....	14
	Toezichtstrategie	14

Licht/ systeemtoezicht.....	14
Systeemtoezicht betekenis & definitie	14
Normaal en normaal +	15
Maatwerk.....	15
Signaaltoezicht	15
8. Sanctiestrategie	15
LHS.....	16
Stappen	16
Sanctioneren bij niet bevoegd gezag	17
Herhaaldelijke overtredingen	17
Mandatering	17
Gemeentelijke overtredingen.....	17
9. Monitoring	17
10. Evalueren en rapporteren en kwaliteitsborging	18
Evaluatie en rapportage	18
Kwaliteitsborging.....	18
Landelijke checklists (of regionaal asbestprotocol Utrecht)	18
Vakbekwaamheid binnen de organisatie.....	18
11. Financiën (onder voorbehoud).....	19

1. Inleiding

Het onderwerp asbest is veel in het nieuws. De teneur hierbij is dat de omgang met asbest meer praktisch en genuanceerd vorm moet krijgen. Tegelijk is het een onderwerp waarbij gezondheidsrisico's, de publieke beeldvorming en het effect van asbestsaneringen op de omgeving zeer serieus aandacht vragen.

Het is daarom hoe dan ook zaak om zorgvuldig alle wettelijke taken rond asbest en asbestsaneringen uit te voeren.

Sinds 1 juli 2017 behoort het (keten)toezicht op bedrijfsmatige asbestsaneringen tot de basistaken conform het Besluit Omgevingsrecht. De RUD Utrecht is hiervoor de partner voor 12 gemeenten in de regio Utrecht.

Vanaf de overdracht van de asbesttaken in de praktijk (2020 of 2021) geldt daarom dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de RUD Utrecht en alle gemeenten die zij bedient.

Dit beleid is tot stand gekomen door een werkgroep die het namens de gemeenten en in samenspraak met de RUD Utrecht opstelde. Daarbij is een uitvraag naar input gedaan aan de grotere groep deelnemers. In het Regievoerders Overleg van september 2019 is het concept besproken en zijn de aantekeningen uit de vergadering in het stuk verwerkt.

Reikwijdte beleid

Het beleid geeft vorm aan het kwantificeren van de omgevingsrisico's bij asbestsaneringen en wat dit vraag aan inzet en werkwijze van de RUD Utrecht. Het doel is een effectief en efficiënt asbestbeleid.

Het beleid richt zich nadrukkelijk op bedrijfsmatige saneringen en doet geen uitspraken over het toezicht op asbestverwijdering door particulieren.

Het beleid richt zich op de taken die vanuit de gemeenten over worden geheveld naar de RUD Utrecht. Daarbij is het uitgangspunt een groeimodel: naarmate de RUD meer ervaring opbouwt, is het mogelijk meer regie bij de omgevingsdienst te leggen. Daartoe is evaluatie van het beleid op een termijn van 1-1,5 jaar na de ingangsdatum wenselijk.

Beleid met betrekking tot de taken in het ketentoezicht waar de omgevingsdiensten mee belast zijn, maakt nog geen onderdeel uit van dit stuk. Het is de bedoeling dat dit vorm krijgt in de volgende editie van het beleid. De provincie Utrecht wil hierbij ondersteunen.

Het beleid richt zich op de asbesttaken bij sloop en bouw; asbesttaken op bodem behoren niet tot de reikwijdte van dit beleid.

2. Wet- en regelgeving

Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 (artikel 1.26) bevat voorschriften over het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. De hoofdregel is dat de -gebouweigenaar of de door hem gemachtigde sloper/ saneerder tenminste vier weken voor de aanvang van de werkzaamheden de sloopmelding bij het bevoegd gezag doet (artikel 1.26). In een beperkt aantal gevallen, bijvoorbeeld reparatieonderhoud, kan deze termijn verkort worden tot vijf werkdagen. De termijn van 5 werkbare dagen is alleen van toepassing op het verwijderen van asbesthoudende materialen. Soms is er geen sloopmelding nodig.

Asbestverwijdering besluit 2005

Het Asbestverwijderingsbesluit heeft als doel de emissie van asbestvezels te beperken bij:

- het afbreken van gebouwen of objecten of,
- het verwijderen van asbesthoudende materialen of het uit elkaar nemen van asbesthoudende materialen uit gebouwen of objecten.

NB Objecten zelf vallen niet onder deze werkingssfeer. Hiervoor is de Inspectie Leefomgeving en Transport het bevoegd gezag.

Ook het opruimen van asbesthoudende materialen na incidenten valt onder het besluit. Als een eigenaar van een gebouw van plan is asbest uit een bouwwerk te (laten) verwijderen, moet hij daar melding van doen bij de gemeente. Daarbij maakt het niet uit hoeveel asbest hij wil verwijderen. In het Bouwbesluit 2012 staat aangegeven wanneer en onder welke voorwaarden een melding gedaan moet worden. Het asbest moet in de meeste gevallen verwijderd worden door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf (zie de website van Ascet voor een overzicht van gecertificeerde asbestinventarisatie en asbestverwijderingsbedrijven). Wel mag naar aanleiding van een calamiteit direct begonnen worden met het saneren van vrijgekomen materialen indien deze ernstige hinder voor de omgeving opleveren.

In sommige gevallen mag een particulier de asbestverwijdering zelf uitvoeren. Ook in dat geval moet hij melding doen bij de gemeente.

Privaatrechtelijk: Certificatieschema's voor werken met asbest

Bedrijven die asbest verwijderen of asbest inventariseren en de personen die werkzaamheden uitvoeren met asbest voor deze bedrijven moeten werken volgens de certificatieschema's in Bijlage X111 behorende bij artikel 4.27 van de Arbeidsomstandighedenregeling. Dat moet er toe leiden dat de eisen beter toetsbaar zijn en dat voor afwijkingen duidelijk is welke sanctie daarop volgt. Bij ernstige tekortkomingen moet een certificerende instelling het verleende certificaat direct intrekken. Dit maakt het mogelijk om misstanden strenger aan te pakken.

De eisen gelden voor de certificerende instellingen, en voor de certificaathouders. Branches zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de Arbo-regelgeving. De Inspectie SZW controleert en neemt zo nodig maatregelen.

Het Landelijk Asbest Volg Systeem

Het Landelijk Asbest Volg Systeem (LAVS) bestaat sinds 2012. Het LAVS is een web portaal waarin informatie over het proces van asbestinventarisatie, asbestverwijdering, eindbeoordeling en afvoer van asbest wordt ingevoerd en opgeslagen. Alleen gecertificeerde bedrijven mogen de werkzaamheden bij asbestsaneringen uitvoeren. Sinds 1 maart 2017 zijn deze gecertificeerde asbestinventarisatiebureaus en asbestverwijderingsbedrijven wettelijk verplicht hun projecten in te voeren in het (LAVS).

Naast aanscherpingen van verplichtingen binnen de asbestketen voor inventarisatiebureaus en saneerders moeten sinds 01-04-2019 ook onafhankelijke laboratoria voor een schoonverklaring voldoen aan het Certificatieschema voor de Procescertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering.

Het toezicht berust bij de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid I-SZW), de Inspectie leefomgeving en Transport (I-LT) en de Stichting Certificatie Asbest. Voor omgevingsaspecten zijn de gemeenten verantwoordelijk.

Alle data zijn voor omgevingsdiensten en gemeente toegankelijk – voor inzage. Dit geldt zowel voor het proces van beoordelingen van asbestinventarisatiesrapportages (lees meldingen) als de uitvoeringscontrole op de meldingen.

Het LAVS heeft zich ontwikkeld tot een zelfregulerend systeem.

3. Taakverdeling en taakafbakening

De toezicht- en handhavingstaken, die wettelijk gepaard gaan bij de uitvoering van de asbesttaken, door de omgevingsdiensten, beperken zich tot de bedrijfsmatige saneringen van asbest. Onder deze vorm van toezicht en handhaving vallen:

- Het beoordelen van de asbestinventarisatierapporten
- Toezicht op de bedrijfsmatige sanering van asbest, zoals is/wordt vastgelegd in de werkprotocollen. Handhaving voortkomend uit de toezichtstaken hoort hier ook bij.
- Toezicht en handhaving op overtredingen, zoals is/wordt vastgelegd in de werkprotocollen
- Beoordelen van werkplannen saneringen
- Signaalfunctie voor ISZW (zie hiervoor de toezichtstrategie)
- Communicatie en overleg met gemeente en bestuur bij (sensitieve) handhavingstrajecten
- Ketentoezicht

Onder deze vorm van toezicht en handhaving vallen niet:

- Het opsporen van asbest-illegaliteiten
- Voorlichting en communicatie aan burgers
- Toezicht op particuliere saneringen
- De eindverantwoordelijkheid voor de beoordeling van de sloopmeldingen
- Beoordeling van de sloopveiligheidsplannen waar het andere aspecten dan het beoordelen van werkplannen voor de asbestsanering sec betreft
- Regie bij locaties met bijzondere omgevingsaspecten (normaal + en maatwerk)
- Crisisondersteuning bij calamiteiten

De gemeenten blijven dus leidend in:

- Het opsporen van asbest-illegaliteiten en de handhaving hierop
- Voorlichting en communicatie aan burgers
- Toezicht op particuliere saneringen
- De eindverantwoordelijkheid in de beoordeling van de sloopmeldingen
- Beoordeling van de sloopveiligheidsplannen waar het andere aspecten dan het beoordelen van werkplannen voor de asbestsanering sec betreft
- Regie bij locaties met bijzondere omgevingsaspecten (normaal + en maatwerk)
- Crisisondersteuning bij calamiteiten
- Opvragen en beoordelen van veiligheidsplannen

Voor een toelichting op de term normaal + en maatwerkmeldingen: zie de toezichtstrategie.

Asbest-illegaliteiten

Actieve opsporing van illegale asbestactiviteiten (indien wenselijk) zonder asbestsloopmelding en het reageren op meldingen van verdachte situaties door bewoners of bedrijven blijven een taak voor de gemeenten.

Illegaal zijn die saneringen waarbij geen melding aanwezig is of geen asbestinventarisatierapport aanwezig is. Zodra om de illegale situatie op te heffen er een melding is gedaan en een asbestinventarisatierapport voorhanden is, valt de situatie onder de RUD Utrecht.

Voorlichting en communicatie

De eerstelijns communicatie is de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar, al dan niet gedelegeerd naar de uitvoerende partij.

Verdere vragen over (specifieke) bedrijfsmatige asbestsaneringen komen bij de RUD Utrecht, die de zaak in behandeling heeft.

De gemeente blijft het aanspreekpunt voor algemene voorlichting en communicatie naar bewoners. De RUD Utrecht kan signaleren als ergens extra voorlichting op moet komen. Ook voorlichting, communicatie en begeleiding van het saneren van asbestdaken door particulieren valt onder het bereik van de gemeenten.

Beoordelen van sloopmeldingen

Sloopmeldingen komen zowel bij de gemeente als de RUD Utrecht binnen. Het beoordelen van sloopmeldingen vindt zo veel mogelijk geautomatiseerd plaats door de RUD Utrecht. Op basis van deze afweging krijgt een sloopmelding de categorie: licht, normaal/normaal+ of maatwerk (zie ook paragraaf 6). Gemeenten hebben de mogelijkheid om de geautomatiseerde categorisering handmatig aan te passen en op te schalen of af te schalen.

Daarnaast is bij de RUD Utrecht basisopleiding wenselijk om zelf ook te kunnen beoordelen of een melding mogelijk verkeerd gecategoriseerd is en opgeschaald moet worden omdat omgevingsaspecten belangrijk zijn. Dit vraagt enig inzicht in bouw gerelateerde gevoelige of verdachte aspecten.

Op basis van de categorisering in licht, normaal, normaal + past de RUD Utrecht een vorm van toezicht en handhaving toe.

De RUD Utrecht is verantwoordelijk voor een goede opzet en uitvoering van het beoordelings- en toezichtstraject. De (juridische) eindverantwoordelijkheid voor het juist toekennen van het label licht, normaal en normaal + ligt bij de gemeenten. Men kan zelf kiezen in hoeverre daarbij een handmatige bijstelling plaatsvindt.

De gemeenten Nieuwegein en Soest maken geen gebruik van de geautomatiseerde toekenning en beoordelen alle sloopmeldingen zelf. Na de volledigheidstoets door deze gemeenten, doet de gemeente een melding naar de RUD voor de inhoudelijke toets. Vanaf dan valt het onder de RUD Utrecht.

Van toezicht naar handhaving

Wanneer handhaving nodig is en natuurlijk voortvloeit uit de toezichtstaken vallen deze onder de RUD Utrecht. De mandatering is daarbij idem aan de mandatering voor die gemeente zoals die ook voor andere basistaken geldt.

In dergelijke gevallen vindt altijd overleg met de gemeenten plaats. In de kostenkentallen zijn handhavingstrajecten (vanaf het moment van vooraankondiging) niet inbegrepen.

Regie bij locaties met bijzondere omgevingsaspecten

De RUD Utrecht voert het toezicht op asbestsaneringen geheel zelfstandig uit, tenzij er bijzondere omgevingsaspecten spelen.

- Bij de categorie normaal + vindt toezicht plaats met als extra dat hierbij afstemming plaatsvindt met de gemeente over de, door de gemeente op te stellen, omgevingsanalyse. De

gemeente houdt in die gevallen de regie over de omgevingsanalyse (in de praktijk meldingen die volgen door een omgevingsvergunning). De RUD Utrecht voert het asbestdeel uit en is hierin verantwoordelijk voor de uitvoering. Nadere aanscherping van de regiefunctie wordt geduid in de werkprocessen.

- Bij maatwerkmeldingen is altijd sprake van een hoge mate van (omgevings)risico's. Bij dergelijke asbestsloop vindt daarom altijd vooraf afstemming plaats tussen gemeente en RUD over de te volgen maatwerkstrategie en taken en verantwoordelijkheden daarbinnen.

Calamiteiten

De RUD Utrecht is niet ingericht op het reageren op calamiteiten met asbest, waaronder asbestbranden of levensbedreigende situaties. Dit moeten de gemeenten zelf doen. Ook de handhaving die hier uit volgt komt voor rekening van de gemeenten.

Gebeurtenissen en onverwachte situaties die binnen de uitvoering van een geaccepteerde melding vallen, vallen onder de RUD Utrecht als toegewezen toezichthoudende instantie.

Andere gebeurtenissen en onverwachte situaties met asbest vallen onder het bevoegd gezag van de gemeente; zodra een dergelijke situatie herleid is tot een reguliere melding, is de RUD Utrecht verantwoordelijk.

4. Probleemanalyse

Asbest en asbesttoepassingen in de bouw

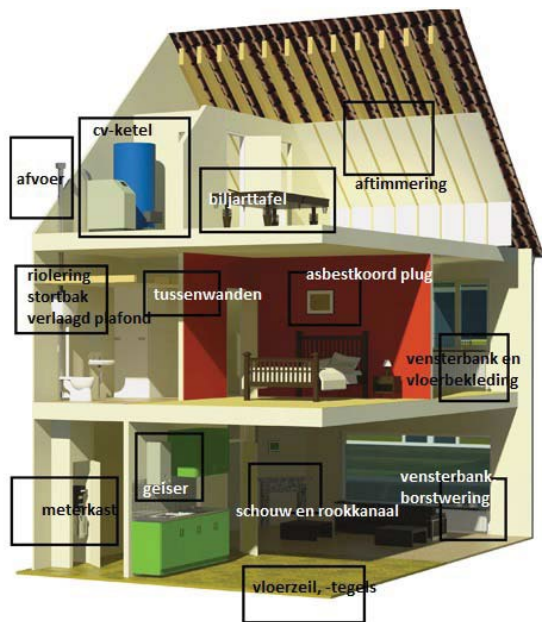
Asbest is een verzamelnaam voor in de natuur voorkomende mineralen. Asbest bestaat uit microscopisch kleine vezels. Er zijn verschillende soorten, onderverdeeld naar hun vezelstructuur. Serpentijnen hebben gekrulde vezels, de vezels van amfibolen zijn staafvormig. Vanwege hun structuur (staafvormig, langer en dunner dan serpentijnen) zijn de vezels van de amfibolen in het algemeen gevaarlijker, omdat ze gemakkelijk overlangs kunnen splijten en omdat ze diep in de longen doordringen en moeilijk afbreekbaar zijn.

Asbesttoepassingen

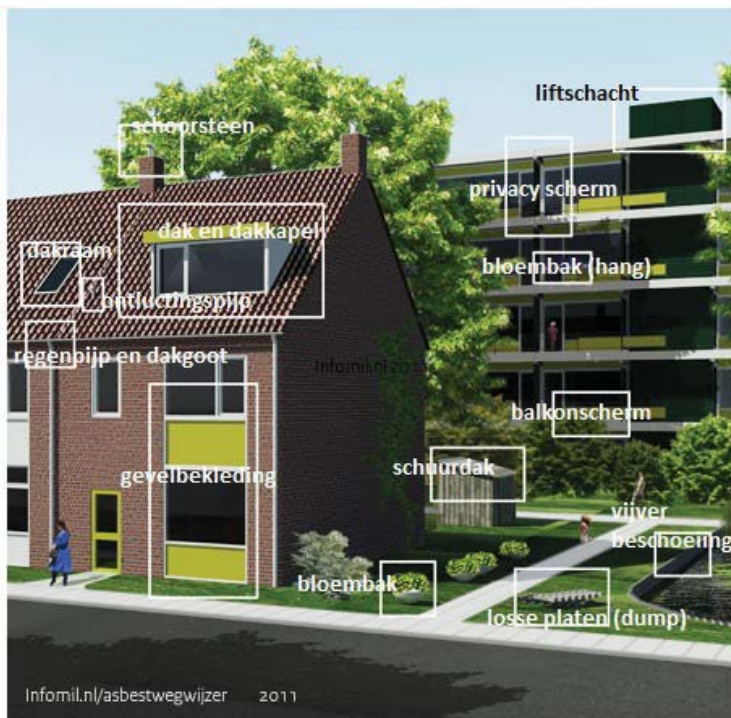
Het gebruik van asbest is sinds juli 1993 verboden. Voor die tijd werd asbest in allerlei producten toegepast. Vooral in de periode tussen 1955 en 1975 zijn veel asbesthoudende producten in de bouw toegepast, met name in de grote seriematige woningbouwprojecten. Ook zijn bijvoorbeeld bij boerderijen op veel daken van schuren en stallen asbestcement golfplaten toegepast.

Vanwege de brandveiligheid is in openbare gebouwen, scholen, ziekenhuizen en grote kantoorgebouwen veel asbest verwerkt.

Naast het gebruikelijke asbestcement gaat het dan vooral om brandwerende en -vertragende materialen, waaronder ook spuitasbest. Verder is ook veel asbest in bedrijfsgebouwen verwerkt. In de figuren hieronder zijn de meest voorkomende toepassingen van asbest in en buiten de woning weergegeven.



Figuur 1 asbest toepassingen in de woning (Bron: Infomil)



Figuur 2 asbest toepassingen buiten de woning (Bron: Infomil)

5. Kenmerken per gemeente

Amersfoort

In Amersfoort komen de meeste meldingen van woningcorporaties voor mutatiewoningen. Onze ervaringen met de corporaties is goed, zij maken gebruik van de beste inventariseerders en saneerders uit de markt. Het gaat hier voornamelijk om de wijken Randenbroek, Rustenburg, Liender en Kruiskamp. Dit vraagt relatief weinig toezicht. Qua oppervlakte liggen de grootste daken in de agrarische gebieden van Stoutenburg Noord en Hoogland-West. Zeker in Stoutenburg-Noord heeft vrijwel iedere boerderij een asbest dak. Het meeste werk voor bouwinspecteurs zit in stilleggingen bij illegale sloop zonder vergunning, calamiteiten en dumping. Onder de bevolking leeft asbest in beperkte mate, alleen in geval van een calamiteit komen er veel vragen.

Baarn

Geen informatie

Bunschoten

In Bunschoten bevindt een groot deel van het asbest in bouwwerken zich in agrarische opstallen in het buitengebied. Dit betreft met name asbesthoudende daken. Daarnaast zijn er op het bedrijventerrein nog enkele bedrijfsgebouwen (vooral schuren en kleine opslaghallen) waar zich asbest bevindt. Bunschoten heeft een zeer hoog percentage eigen woningbezit. Een groot deel van de (weinig) corporatiewoningen is als mutatiewoning als gesaneerd.

Eemnes

Zo'n 49% van de verdachte panden heeft een dakoppervlak kleiner dan 35 m². De eigenaren van deze daken mogen, onder voorwaarden, zelf hun dak vervangen. Hier voorzien we geen problemen in de verwijdering.

65 panden (circa 18 % van de verdachte panden) hebben een dakoppervlak wat groter is dan 250 m². Deze groep is verantwoordelijk voor ca. 73% van het totale verdachte dakoppervlak. Hieronder vallen een aantal agrarische panden. Met de agrariërs is tijdens een eerste informatieavond het gesprek gestart over het eventueel saneren van deze panden. Hier is wisselend op gereageerd.

Binnen Eemnes kennen we geen veelplegers. Wel komen we eens in de tijd (kleinere) hoeveelheden dumpingen tegen. Het is onmogelijk na te gaan of dit dezelfde perso(o)n(en) betreffen maar we gaan er vanuit dat dit verschillende particulieren zijn.

Houten

In Houten bevindt een groot deel van het asbest in bouwwerken in het buitengebied ('t Goy, Schalkwijk, Tull en 't Waal). Dit betreft met name asbesthoudende daken. In 2017 heeft het bedrijf Readaar de asbestdaken in de gemeente Houten geïnventariseerd.

Daarnaast zijn er binnen de Rondweg nog woningen (vooral bijgebouwen) en kantoor- / winkelpanden waarin zich asbest bevindt. Een groot deel van het asbest dat zich in winkelpanden bevindt wordt steeds bij mutaties gesaneerd.

Gesteld kan worden dat in Houten-Zuid nagenoeg geen asbest aanwezig is en dat de hoeveelheid asbest in de overige delen van de gemeente, binnen de Rondweg, beperkt is.

Asbest is een onderwerp dat leeft onder de bevolking. Er is een aantal calamiteiten geweest waarbij asbest is vrijgekomen.

Per jaar ontvangt de gemeente Houten zo'n 85 sloopmeldingen, waarbij asbest wordt gesaneerd. Er zijn geen gevallen bekend waarbij overtredingen zijn begaan.

Leusden

In Leusden bevindt het asbest zich in de verschillende panden variërende van agrariërs tot burgers. De opgestelde asbestkaart van enkele jaren geleden (Readaar) bevestigt dit ook.

In Leusden zijn veel woningen in eigen bezit. De woningcoöperaties bezitten ongeveer 20 % van het woningaanbod.

Voor Leusden is niet bekend hoe per wijk de beleving van asbest is. Ervaring is dat bij goede voorlichting er weinig paniek ontstaat.

Gemeente Leusden controleert 100% van de ingediende meldingen voor sloop van asbest in het veld. Het aantal overtredingen neemt toe. Overtredingen zijn met name onjuiste/geen afzettingen en het lang moeten wachten op vrijgavemetingen.

Lopik

Geen informatie

Nieuwegein

80% van de bestaande bouw voorraad in Nieuwegein is gebouwd in de periode dat asbest volop werd toegepast in de bouw, namelijk tussen 1960 en 1993. Asbest leeft redelijk onder de bevolking, en er zijn een aantal calamiteiten geweest waardoor het burger bewustzijn is vergroot. De aannames over asbest zijn echter niet altijd gebaseerd op feiten en in sommige wijken is de term asbest beladen met veel emotie. Voor het bestuur heeft asbest en asbestsanering een hoge prioriteit in Nieuwegein.

+ - 40% van de saneringen betreft mutatiwoningen,

+ - 20% particulier en de overige

+ - 40% zijn wat complexere saneringen.

Soest

Voor wat betreft de asbestdaken bevindt zich in Soest 57% van het aangetroffen asbest op panden (1315 van totaal 2293 verdachte panden) van particulier terrein en onder de 35m² oppervlak. Deze kunnen particulieren na een melding zelf verwijderen.

Ongeveer 1/3 van de asbestverdachte daken is in bezit van een woningcorporatie (Stichting Portaal of Stichting de Alliantie) (757 stuks).

In Soest wordt tot nu toe alleen op 'piepsysteem' gecontroleerd, dus er is geen actieve controle, alleen administratieve controle op asbestsaneringen (vrijgaverapporten en stortbonnen). Het is dus niet te zeggen of er veelplegers zijn.

In Soest zijn veel meldingen afkomstig van woningbouwverenigingen. Het gaat daarbij om mutatiwoningen (70% van totaal aantal meldingen). Op deze meldingen houdt de gemeente nu nog geen toezicht. De meldingen kunnen snel worden afgehandeld omdat uitgegaan wordt van betrouwbaarheid en deskundigheid van de woningbouwverenigingen als het gaat om asbestverwijdering.

Utrecht

In Utrecht zijn asbestsaneringen aan de orde van de dag. In 2018 ging het om 1100 meldingen.

- 50% hiervan zijn mutatiewoningen
- Bij 25 % betreffen de werkzaamheden puur en alleen de asbestverwijdering
- 19 % zijn kleine of grote renovatieprojecten (waar asbestverwijdering deel uitmaakt van een reeks werkzaamheden)
- 6% zijn volledige slooprojecten

Het naleefgedrag binnen Utrecht is zeer hoog, omdat saneerders weten dat de gemeente minimaal eenmaal tijdens de sanering een controle uitvoert.

Woudenberg

Geen informatie

6. Risicoanalyse en prioriteiten

Deze risicoanalyse gaat nadrukkelijk uit van de risico's van asbest op de fysieke leefomgeving, passend bij het bevoegd gezag van gemeenten over omgevingsaspecten bij asbestsaneringen.

Twee variabelen zijn daarbij leidend.

- De risicoklasse van de asbestsanering. Deze zijn wettelijk vastgelegd. Daarbij geldt dat asbest met een risicoklasse I is het grootste risico voor de omgeving vormt, omdat dergelijke saneringen plaats mogen vinden door niet-gecertificeerde aannemers met minder goed naleefgedrag. Asbestsaneringen van type II of IIa vinden altijd plaats door asbestdeskundige bedrijven, die werken volgens vastgestelde protocollen en certificatieschema's. De risico's op minder goed naleefgedrag zijn echter kleiner en daarmee de risico's voor de omgeving beperkter.
- De omvang van de sanering. Hoe kleiner de sanering, hoe minder potentieel impact op de omgeving¹.

Daarnaast kunnen er bijzondere omgevingsfactoren zijn die maken dat juist en vooral op de omgevingsaspecten meer regie nodig is. De criteria voor bijzondere omgevingsaspecten zijn:

- Sanering in de omgeving van kwetsbare derden (kinderdagverblijven, speeltuinen)
- Sanering nabij locatie waar eerder asbestincidenten plaatsvonden (meer communicatie nodig)
- Complexe locaties qua logistiek en verkeersstromen (krap, druk verkeer)
- Openbare, publiek toegankelijke gebouwen (bibliotheken, bioscopen, zwembaden, ziekenhuizen, enz.); gebouwen die gedeeltelijk open blijven tijdens de werkzaamheden
- Monumenten (gebouw zelf, of monument ten opzichte van de omgeving)
- Gebouwen binnen een beschermd stadsgezicht

Extra aandacht voor omgevingsaspecten heeft soms een directe relatie met het verwijderen van asbest, maar geregeld ook te maken met de sloop als geheel (bv bij een monument).

In die gevallen kunnen meldingen worden opgeschaald naar een normaal + melding. De RUD Utrecht

¹ Overigens mogen saneringen kleiner dan 35 m² (onder voorwaarden) ook door particulieren uitgevoerd worden. Het gaat hier echter om alléén om bedrijfsmatige asbestsaneringen. Toezicht op particuliere saneringen valt buiten het bereik van dit beleid.

voert dan met de gemeente overleg over de omgevingsaspecten.

Is er sprake van een uitzonderlijke sanering, met zeer hoge risico's voor de omgeving, dan is opschalen naar 'maatwerk' mogelijk en wordt onder leiding van de gemeente een maatwerkstrategie gemaakt. In de maatwerkstrategie staan taken en verantwoordelijkheden wat betreft het asbestsaneringsdeel vermeld.

Onderstaande tabel vat het samen. Typerende praktijkvoorbeelden van de categorieën zijn als bijlage bij het beleid opgenomen.

Risicoklasse asbest	Omvang	Behandelwijze	Typisch voorbeeld	Is er sprake van bijzondere omgevingsaspecten?
I	0-35 m ²	Licht (Systeemtoezicht)	Plantenbak, CV ruimte, vensterbank mutatiewoning	Normaal +
I	35-100 m ²	Normaal	Diverse losse platen, renovaties	Normaal +
I	> 100 m ²	Normaal	Sloop, nieuwbouw	Normaal +
II	0-35 m ² (sanering binnen)	Licht (Systeemtoezicht)	Plantenbak, CV ruimte, klein vloerzeil, mutatiewoningen	Normaal +
II	0-35 m ² (sanering buiten)	Normaal	Mutaties, renovaties	Normaal +
II	35-100 m ²	Licht (Systeemtoezicht)	Diverse losse platen, renovaties	Normaal +
II	> 100 m ²	Normaal	Grotere panden, agrarische stallen	Normaal +
Ila	0-35 m ² (sanering binnen)	Licht (Systeemtoezicht)	Plantenbak, CV ruimte, klein vloerzeil, mutatiewoningen	Normaal +
Ila	0-35 m ² (sanering buiten)	Normaal	Mutaties, renovaties	Normaal +
Ila	35-100 m ²	Licht (Systeemtoezicht)	Diverse losse platen, renovaties	Normaal +
Ila	> 100 m ²	Normaal	Grotere panden, agrarische stallen	Normaal +

De behandelwijze geeft ook de prioriteit aan. De categorie 'normaal' en 'normaal+' krijgen prioriteit boven lichte meldingen. Op die laatste categorie vindt systeemtoezicht plaats.

Gemeenten kunnen zelf aangeven bij de RUD Utrecht in hoeveel procent van de gevallen binnen de risicoklasse 'Normaal' toezicht plaatsvindt.

7. Toezichtstrategie

De naleefdoelstelling is dat bij controle vrijwel 100% van de gecontroleerde onderdelen, hetzij gelijk, hetzij naar aanleiding van tijdens de controle gemaakte opmerkingen van de toezichthouder of opgelegde sancties, voldoet aan de volgens het Bouwbesluit 2012 geldende eisen.

Het toezicht op de uitvoering van de asbestverwijderingswerkzaamheden vindt plaats conform landelijke checklists, waar nodig verwerkt in een regionaal asbestprotocol².

Toezichtstrategie

Het toezicht op asbestsaneringen volgt uit de risicoanalyse.

Licht/ systeemtoezicht

De categorie 'licht' kan volstaan met een lager toezichtregime. Op deze categorie is systeemtoezicht van toepassing, waarbij toezicht plaatsvindt op 10% van de gevallen. Het systeemtoezicht geldt zowel voor de meldingsfase als wanneer de sanering in uitvoering is (definitie systeemtoezicht in kader).

- Het systeemtoezicht richt zich op een combinatie van bedrijven met een dubieuze staat van dienst, plus een spreiding van controles over de gemeenten (in elk geval jaarlijks één controle in elke gemeente).
- Het systeemtoezicht vindt plaats door geselecteerde bedrijven een aantal weken achter elkaar intensief te volgen. Daarbij wordt aangestuurd op verbeteringen in de werkwijze en verslaglegging en het verminderen van onvolkomenheden. De verwachting is dat de kwaliteit hiermee in de praktijk verbetert. Door het intensief volgen van een bepaald bureau of een bepaalde aannemer is de inzet systematischer en grondiger.
- In de uitvoeringsfase is de werkwijze aan te vullen met gesprekken (DTA-er, directievoering) en observaties. Checklists ondersteunen de manier van werken.
- Het LAVS wordt bij het systeemtoezicht als basis gebruikt. Nadrukkelijk houdt de RUD Utrecht het eigen oordeel van toezichthouders ook bij. Dit draagt bij aan het signaaltoezicht naar andere bevoegde gezagen en certificerende instellingen (aanpakken (structurele) misstanden of intrekken certificering).

Systeemtoezicht betekenis & definitie

Systeemtoezicht of systeemgericht toezicht is het toezicht door de overheid dat gebruikmaakt van zelfregulerende systemen binnen organisaties of branches.

Systeemtoezicht is een benadering van de onder toezicht staande waarbij in het toezicht gebruik wordt gemaakt van de eigen activiteiten van deze onder toezicht staande die gericht zijn op het systematisch vergroten van de eigen kwaliteit en regelgeving. Het betreft al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteitssystemen en (bedrijfs)processen bij organisaties worden vastgesteld. Dit wordt gedaan door audit achtige onderzoeken met reality checks uit te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren.

Systeemtoezicht richt zich op de organisatie als geheel en op het bevorderen van de mate waarin de gewenste waarden bereikt kunnen worden. Door gebruik te maken van interne borgingssystemen is

² Nog op te stellen, afgeleide van bestaande werkprotocollen gemeenten en landelijke checklists

het waarschijnlijker dat de organisatie de doelstellingen op het terrein van kwaliteit en veiligheid bereikt die de toezichthouder belangrijk vindt.

Deze toezichtvorm richt zich door middel van audits op de managementsystemen waarover vooral grote(re) bedrijven en instellingen beschikken. De auditors beoordelen de strategie, de procedures en de documentatie van te meten resultaten en van de interventies die het bedrijf heeft gepleegd bij afwijkingen, voorvallen, inbreuken en overtredingen. Daarbij wordt gesteund op eigen audits en audits door certificeerders, maar wordt het eigen oordeel toegevoegd.

Bron: www.ensie.nl- begrippenkader Rijksoverheid

Normaal en normaal +

Voor de categorie 'normaal' geldt dat gemeenten aangeven bij de RUD Utrecht in welke percentage van de gevallen de slooplocatie bezocht wordt. Bij alle bezoeken wordt gebruik gemaakt van het standaard toezichtprotocol. Op de categorie 'normaal +' vindt toezicht plaats met als extra dat hierbij afstemming plaats vindt met de gemeente over de, door de gemeente op te stellen, omgevingsanalyse.

Maatwerk

Maatwerkprojecten zijn de 'buitencategorie' die niet passen in standaard werkwijze. De categorie 'maatwerk' heeft een hoge mate van risico. Bij dergelijke asbestsloop vindt daarom altijd vooraf afstemming plaats tussen gemeente en RUD over de te volgen maatwerkstrategie en intensiteit van het toezicht. Daarbij is integraal werken een het uitgangspunt, zodat sanering-sloop-nieuwbouw goed in elkaar overlopen. Het asbestdeel maakt hier dan een (klein) onderdeel van uit.

Ook over de financiering van maatwerksaneringen worden apart afspraken gemaakt tussen de RUD Utrecht en de desbetreffende gemeente. De verwachting is dat maatwerk slechts zelden voorkomt en vaker in de grote steden (Utrecht, Amersfoort) dan de overige gemeenten.

Signaaltoezicht

Het toezicht van de RUD Utrecht in de uitvoeringsfase richt zich op de omgevingsaspecten. Risico en gevaar voor de omgeving is leidend voor de inrichting van het toezicht en eventuele noodzaak tot handhaving.

De RUD Utrecht is terughoudend in het toezien op regelgeving die valt onder een ander bevoegd gezag, maar kan dit soms wel doen vanuit haar rol om omgevingsrisico's te bewaken. Constateringen die van belang zijn voor andere bevoegde gezagen, zoals het ISZW, de certificerende instelling, de milieupolitie en de Inspectie Leefomgeving en Transport, worden als vorm van signaaltoezicht doorgegeven aan het juiste bevoegd gezag.

8. Sanctiestrategie

Bij overtredingen van regels bij asbestsaneringen wordt in principe sanctionerend opgetreden. Worden dergelijke illegale situaties aangetroffen, dan worden de activiteiten onmiddellijk stilgelegd. Het uitgangspunt is dat alle overtredingen van wet- en regelgeving door middel van handhaving tot beëindiging worden gebracht.

Een uitzondering betreft lichte overtredingen op wet- en regelgeving die door herstelmaatregelen direct op te lossen zijn. Hierbij komt een aantekening in het dossier zonder een formele handhavingprocedure.

LHS

Voor het opleggen van sancties hanteren we de Landelijke Handhavingstrategie.

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet is het mogelijk om met toepassing van bestuursdwang, of op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met een last onder dwangsom handhavend op te treden tegen het zonder of in afwijking van een vereiste sloopmelding slopen of asbestverwijderingswerkzaamheden, door middel van het stilleggen van deze werkzaamheden. Het feit dat zonder of in afwijking van een vereiste sloopmelding wordt gesloopt is op zichzelf in beginsel voldoende aanleiding om spoedshalve bestuursdwang toe te passen in overeenstemming met artikel 5:31, tweede lid van de Awb.

Handhavend optreden bij asbestsloop is altijd spoedeisend. Toepassen van bestuursdwang maakt snel optreden mogelijk. De mogelijkheden van de gemeenten/RUD Utrecht zijn beperkt. Het stilleggen van het werk en het treffen van noodmaatregelen op basis van het zorgplichtartikel is dan het meest adequate middel om toe te passen.

Stappen

Wanneer tijdens controles of naar aanleiding van klachten/meldingen de RUD Utrecht het vermoeden heeft van een mogelijke besmetting en/of dat er illegaal wordt gesloopt worden in hoofdlijnen de volgende stappen genomen:

- nimmer betreden toezichthouders het gebouw of de locatie. Eerst wordt het uitvoerende bedrijf en/ of de eigenaar gevraagd of er een asbestinventarisatie overlegd kan worden
- contact opnemen met de desbetreffende gemeente
- het werk onmiddellijk stilleggen, tenzij de overtreding onmiddellijk ongedaan wordt gemaakt.
- de inspectie van de stillegging op de hoogte stellen.
- de aanvrager een lucht- en risico beoordelingsonderzoek laten verrichten door een gecertificeerd bureau met als doel de vaststelling van asbest en het eventuele besmettingsgebied vast te stellen.
- afhankelijk van het resultaat hiervan de vervolgstappen bepalen.
- na vaststelling van asbest de aanvrager een asbestinventarisatie onderzoek laten verrichten door een gecertificeerd asbestinventarisatiebureau.
- afhankelijk van de situatie direct de GG&GD (unit medisch milieukunde) inschakelen.
- Indien inderdaad blijkt dat het om asbesthoudende materialen gaat de milieupolitie inschakelen

Van deze hoofdlijn kan in een aantal gevallen worden afgeweken. Voorwaarde hierbij is dat er geen risico is op (verdere) asbestbesmetting. Wanneer bij een asbestsloop bijvoorbeeld onverwacht, meer, niet gemeld, asbest wordt aangetroffen, kan de mogelijkheid worden geboden hier gelijktijdig met de verwijdering een nieuwe melding voor te doen of een aanvullende melding te doen op een lopende melding in overleg met het bevoegd gezag). Zo doende wordt de overtredingssituatie hersteld en denken we praktisch mee met de saneerder.

Voor een gedetailleerde beschrijving van alle stappen. Verwijzen we naar de landelijke checklists (zie voetnoot 2). Als richtlijn geldt de Handreiking Slopen en Handhaving bij illegale asbestsloop (Vereniging Bouw & Woningtoezicht Nederland).

Sanctioneren bij niet bevoegd gezag

Voor het constateren van overtredingen die onder het bevoegd gezag vallen van het ISZW en het ILT geldt signaaltoezicht.

Zijn er echter aan het in standhouden van de overtredingen ernstige omgevingsrisico's verbonden, en is duidelijk dat het ISWZ niet optreedt, dan kan toch tot stilleggen worden besloten.

Dit geldt ook als werknemers ernstige gevaren lopen door nalatigheid van de werkgever. In dat geval is de vraag leidend of op grond van de algemene zorgplicht ingrijpen noodzakelijk/mogelijk is.

Straffen, bijvoorbeeld door het opleggen van een boete, is voorbehouden aan de Inspectie SZW (ISZW). De RUD Utrecht geeft altijd signalen door aan de inspectie SZW. Het streven is om zoveel mogelijk gezamenlijk op te treden. ISZW heeft meer mogelijkheden om bij overtredingen sancties op te leggen. Zo kan inspectie SZW naast het opleggen van een boete ook (eerder) het werk stilleggen, de certificering intrekken, of strafrechtelijk vervolgen.

Herhaaldelijke overtredingen

Saneerders die bij herhaling slecht functioneren, nodigen we uit voor gesprek en komen bij de lichte meldingen in aanmerking voor systeemtoezicht. Daarbij worden ze gevolgd door de hele regio. Ook dienen we bij de certificerende instelling van het bedrijf een klacht in.

Mandatering

Bij handhaving bij asbestsaneringen is het mandaat vanuit de gemeenten naar de RUD Utrecht op dezelfde wijze ingericht als voor het milieuwerkveld in het algemeen voor die gemeente.

Gemeentelijke overtredingen

Het komt voor dat één van de gemeenten zelf opdrachtgever voor de asbestverwijdering is. Doet deze situatie zich voor, dan neemt de RUD Utrecht contact op met de contactpersoon van desbetreffende gemeente. In lijn met het beleid van die gemeente kan dan de contactpersoon als extra tussenstap de opdrachtgever binnen de gemeente benaderen en aanspreken op snelle actie; of kan direct tot sanctionering over worden gegaan (stilleggen).

9. Monitoring

Om te beoordelen of de beoogde doelstellingen zijn gehaald en te kunnen verantwoorden wat we gedaan en bereikt hebben gebruiken we verschillende indicatoren.

Voorwaarde is wel dat deze indicatoren via het administratiesysteem te registreren en te rapporteren zijn.

Bijvoorbeeld:

- aantal asbestslopmeldingen voor bedrijfsmatige asbestverwijdering per gemeente en per categorie (licht, normaal, normaal +)
- het aantal en de aard van de overtredingen
- de benodigde uren
- het aantal keren signaaltoezicht
- aantal meldingen aan Certificerende Instelling.
- aantal in ontvangst genomen meldingen in relatie tot de ingediende meldingen

10. Evalueren en rapporteren en kwaliteitsborging

Evaluatie en rapportage

Op basis van de indicatoren wordt jaarlijks een analyse en evaluatie gemaakt. Daarover wordt gerapporteerd in het jaarverslag van de RUD Utrecht naar de gemeenten die zij bedient.

Kwaliteitsborging

De kwaliteit van het toezicht op asbest is geborgd door:

- Het gebruik van landelijke checklists, eventueel aangevuld tot een regionaal protocol (zie voetnoot 2);
- het op peil houden van de vakbekwaamheid, waarbij de kwaliteitscriteria VTH van toepassing zijn;
- certificering van de toezichthouders

Landelijke checklists (of regionaal asbestprotocol Utrecht)

De landelijke checklists gelden als werkinstructie voor de inspecteurs van de RUD Utrecht. Ze zijn samengesteld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Eventueel is een regionale aanvulling mogelijk, zodat een regionaal protocol ontstaat.

Hiermee wordt bereikt dat:

- wordt voldaan aan de wettelijke eisen van wet- en regelgeving.
- er duidelijkheid is over de handelwijze, taakverdeling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de toezichthoudende taken ten aanzien van asbest;
- asbest gerelateerde zaken op een verantwoorde, doch voortvarende wijze worden afgehandeld, met oog voor de zorgen van omwonenden en betrokkenen;

De checklists zijn uitsluitend van toepassing op reguliere werkzaamheden van de RUD Utrecht. Asbestbranden en crisissituaties vallen hier niet onder.

Vakbekwaamheid binnen de organisatie

De vergunningverleners en toezichthouders moeten voor het goed uitvoeren van hun werkzaamheden over voldoende relevante kennis beschikken met betrekking tot asbest. Hiertoe is opleiding en bijscholing nodig. Dit maakt onderdeel uit van het opleidingsplan van de RUD Utrecht.

11. Financiën (onder voorbehoud)

De *voorlopige* norm voor het uitvoeren van de asbestwerkzaamheden zijn onderstaande kostenkennallen. De verwachting is dat de RUD Utrecht het bovenstaande beleid hierbinnen uit kan voeren. Naarmate de overdrachtsdatum dichterbij komt, wordt duidelijk of dit inderdaad haalbaar is.

Type asbestzaak	Uren meldingfase	Uren uitvoeringsfase	Totaal	Toezicht
Mutatie	1	1,5	2,5	Licht
Asbestsanering klein	1	1,5	2,5	Licht
Asbestsanering groot	1,5	2,75	4,25	Normaal
Asbest binnen renovatietraject / klein	1,5	1,5	3	Normaal
Asbest binnen renovatietraject / groot	2	2,75 (RUD) + 3,25 (gemeente)	8	Normaal + (regie gemeente)
Sloop met asbest klein	1 (RUD) + 1 (gemeente)	2,75 (RUD)	4,75	Normaal
Sloop met asbest groot	1,5 (RUD) + 1,5 (gemeente)	2,75 (RUD) + 3,25 (gemeente)	9	Normaal + (regie gemeente)

- De richtlijn is gebaseerd op de Utrechtse indeling in vier soorten meldingen (mutatie, asbestsanering, renovatie en sloop) en is *op hoofdlijn* volgens de laatste kolom te vertalen naar het soort toezicht zoals benoemd in dit stuk. Het inrichten van de werkprocessen door de RUD in 2019 en de verwachte praktijkervaring in 2020 leiden mogelijk naar een andere typering van asbestzaken.
- Het hele proces van melding tot uitvoering is hierbij inbegrepen, tot aan moment van vooraankondiging. Handhaving is niet inbegrepen. Voor handhaving zijn nog geen betrouwbare kostenkennallen beschikbaar die als leidraad kunnen dienen. Het voorstel is om tot die tijd dit product niet op te nemen in het DVO, maar er per gemeente een apart budget voor te houden. Dat geeft de kans om kostenkennallen te ontwikkelen.
- De kostenkennallen zijn gemiddelden: er zijn meldingen die meer tijd kosten en meldingen die minder tijd kosten. Hiermee is rekening gehouden in de normering. Complexe cases vallen binnen de kostenkennallen. Alleen voor maatwerksituaties moeten aparte afspraken worden gemaakt per specifieke situatie. Naar verwachting komt dit zelden voor.
- Reistijd is inbegrepen in de kostenkennallen.
- Overleg over individuele cases is inbegrepen, evenals beperkte deelname aan regionale overleggen.
- Niet inbegrepen is periodiek overleg met een specifieke gemeente. Is hier behoefte aan bij gemeenten, dan moet dit als apart product bij de RUD Utrecht afgenomen worden.