



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college**

informatiecentrum tel. ECGR (070) 373 8023	uw kenmerk -	bijlage(n) -
onderwerp Ketenhandhaving asbest	ons kenmerk ECGR/U200700117 Lbr.07/7	datum 12 februari 2007

Samenvatting

Het project ketentoezicht asbest wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de VNG, in opdracht van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). In dit project staat het LOM voor het bevorderen van de samenhang in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het handhavingsbeleid asbest, vooral gericht op de ketenhandhaving. Onder de asbestketen wordt verstaan het totale traject van het vrijkomen van asbest tot en met het inleveren van dit asbest bij een daartoe bevoegde stortplaats. Tijdens de uitvoering van dit LOM project is naar voren gekomen dat de zwakke schakel in de keten zich bevindt in een gebrekkige samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen en diensten.

Wij adviseren u het volgende te doen:

- de 11^e serie wijzigingen van de Modelbouwverordening (MBV) vast te stellen, voor zover dit nog niet is gebeurd;
- asbest als een prioriteit opnemen in het (integraal) handhavingsbeleidsplan;
- voldoende toezichtcapaciteit en middelen beschikbaar te stellen om de prioriteit uit te voeren;
- een structuur te kiezen waarbinnen voldoende samenwerking tot stand komt tussen de diverse toezichthouders, waaronder het bouwtoezicht en het milieutoezicht;
- de organisatie hierop in te richten en te komen tot een duidelijke taken- en bevoegdheidsverdeling, zodat structurele uitvoering in 2007 en daarna kan plaatsvinden;
- gebruik te maken van de mogelijkheid om in LOM verband te delen in de kennis en capaciteit van andere toezichtorganisaties;
- kennis te nemen van de in ontwikkeling zijnde of beschikbare instrumenten;
- zich te beraden op aansluiting bij een (regionaal) team van toezichthouders die gericht in de keten interventies gaan uitvoeren.

Samenwerking in de keten leidt tot een gerichte, integrale en succesvolle aanpak van asbest binnen en buiten uw organisatie. Zo wordt het naleefgedrag van bedrijven en burgers verhoogd, waardoor de risico's van asbest verminderen.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
ECGR (070) 373 8023

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp
ketenhandhaving asbest

ons kenmerk
ECGR/U200700117
Lbr.07/7

Datum
12 februari 2007

Geacht college,

U bent met de ledenbrief van 5 september 2006 (Lbr. 06/140) geïnformeerd over de elfde serie wijzigingen van de Modelbouwverordening 1992 (MBV). Een belangrijk onderdeel van deze wijzigingen vormt de implementatie van het nieuwe Asbestverwijderingsbesluit 2005. Over de uitvoering van de voorschriften over asbestverwijdering verschijnt begin 2007 een Uitvoeringsmethode Asbest. Hieraan werken het ministerie van VROM, de VROM-Inspectie, het ministerie van SZW / Arbeidsinspectie, Infomil, de vereniging BWT Nederland, de VNG en het LOM mee.

Thans vestigen wij uw aandacht op de regels over asbestverwijdering en de noodzaak de handhaving daarvan te verbeteren.

Op basis van ketenonderzoek en uitgevoerde controles op slooplocaties door gemeentelijke- en andere toezichthouders constateert het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) dat de handhaving van de regels over de asbestverwijdering (slopen) te wensen overlaat.

De tekortkomingen betreffen een gebrekkige samenwerking tussen gemeentelijke handhavers, van het bouw- en woningtoezicht en milieu, alsmede de geringe prioriteit die het onderwerp bij menige gemeente heeft.

De asbestketen en de actie van het LOM

Onder de asbestketen wordt verstaan het totale traject van het vrijkomen van asbest tot en met het inleveren van dit asbest bij een daartoe bevoegde stortplaats.

De implementatie van ketentoezicht asbest is op dit moment, met als opdrachtnemer de VNG, door het LOM in uitvoering.

In het LOM zijn alle toezichthoudende instanties vertegenwoordigd. Het LOM bestaat uit een ambtelijk en bestuurlijk overleg. Het LOM werkt op basis van een beleidsplan en maakt na afloop een verslag over de uitvoering. Het beleidsplan en het verslag worden aangeboden aan de minister van VROM. De minister informeert de Tweede Kamer. De leden van Bestuurlijk LOM bevorderen dat de afspraken doorwerken in het handhavingsbeleid zoals dat tot stand komt door de instanties die zij vertegenwoordigen of waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Enkele speerpunten uit het beleid zijn het bevorderen van de samenhang in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van onderdelen van het handhavingsbeleid, zoals ketenhandhaving. Ook over het verbeteren van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving. In deze brief wordt ingegaan op ketenhandhaving. Zie ook www.lomsecretariaat.nl

Het Bestuurlijk LOM heeft op 28 april 2005 de Interventiestrategie Asbest vastgesteld. Dit stuk is u toegezonden en is te vinden op

www.lim-info.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/lim/xdl/page<mldt=159339&S

Waarom is asbest een probleem?

Het gevaar van asbest voor de gezondheid van mensen en de risico's van het vrijkomen van asbestvezels bij het verwijderen (slopen) van asbest is voldoende aangetoond. In diverse rapporten en handboeken kunt u hierover informatie vinden. In de aangekondigde Uitvoeringsmethode Asbest (UM Asbest) wordt uitvoerig op deze gevaren ingegaan. Voorts staat in de toelichting op hoofdstuk 8 Slopen van de MBV (opgenomen in de losbladige VNG uitgave 'Standaardregelingen in de bouw', deel 1) een beschouwing over asbest en hoe daarmee om te gaan.

De regelgeving over asbest en hoe deze wordt uitgevoerd

Naar de uitvoeringspraktijk van de asbestregelgeving is onderzoek gedaan. De VROM-inspectie heeft in juni 2006, in haar jaarrapportage over de VROM-brede gemeenteonderzoeken geconcludeerd dat één op de vier gemeenten een onvoldoende hebben voor sloopvergunningverlening en 1 op de 5 voor toezicht en handhaving. Zie www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w350

De Arbeidsinspectie heeft meermalen gesignaleerd, tijdens de uitvoering van controles op arbeidsomstandigheden op sloopwerken, dat de toezichttaken door gemeenten onvoldoende worden uitgevoerd. Zie http://home.szw.nl/actueel/dsp_publicatiesindex.cfm?set_id=628

Primair is het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht belast met het toezicht op de naleving van de bouwverordening en derhalve ook de voorschriften over het verwijderen van asbest in het hoofdstuk slopen. Dit betreft het beoordelen van de verzoeken om sloopvergunningen, het beoordelen van sloopmeldingen en het toezicht op de juiste naleving. De interne organisatie en de samenwerking met andere betrokken toezichthouders asbest verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten waar het toezicht op asbest is opgedragen aan de afdeling milieu en er zijn gemeenten waar het bouw- en woningtoezicht alles in eigen hand heeft.

Tijdens de uitvoering van het LOM project is in de afgelopen maanden naar voren gekomen dat een van de zwakke schakels in de keten zich bevindt bij de gebrekkige onderlinge samenhang en samenwerking van de gemeentelijke toezichthouders (diensten, afdelingen). De bevindingen kunt u lezen in het rapport / verslag op de LOM website www.lomsecretariaat.nl

Quick-scan

Tijdens de uitvoering van het LOM project is een quick-scan ontwikkeld die door meer dan 60 gemeenten is ingevuld. De quick-scan geeft snel inzicht in de wijze waarop een gemeente omgaat met het proces van sloopvergunningverlening en het houden van toezicht. De quick-scan is ontwikkeld om na te gaan of gemeenten direct in staat zijn om aan te sluiten bij het ketenproject asbest of dat nog een aantal stappen gezet moeten worden. De vragen in de quick-scan hebben betrekking op de prioriteitstelling, inzicht in werkvoorraad, opleidingsniveau, afdoening overtredingen en samenwerking met anderen. De resultaten van quick-scan laten zien dat ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten op dit moment niet in staat is aan de voorwaarden te voldoen. De in de voorwaarden gestelde "eisen" gaan uit van een bepaald kennisniveau, basale prioriteitstelling, beschreven interne processen voor vergunningverlening en toezicht en bereidheid om door te pakken bij overtredingen. Belangrijkste conclusie die getrokken kan worden uit de quick-scan is dat er door de deelnemende gemeenten onvoldoende prioriteit en capaciteit wordt gegeven aan de taakuitvoering. Het opleidings- en kennisniveau is vaak onder de maat. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de basisopleiding (BWT-I) voor de bouwtoezichtmedewerker kennis over slopen en asbest niet in het lespakket heeft opgenomen. Ook blijkt uit de quick-scan dat veel afdelingen bouw- en woningtoezicht beperkt gebruik maken van de mogelijkheden om via overleg en samenwerking met toezichthouders van de milieufunctie, de Arbeidsinspectie en de provincie structureel overtreders aan te pakken.

De keten van asbestverwijdering en wat gaat er mis

Omdat de risico's van asbest groot zijn, naleving door de betrokken bedrijven gering is en er vele schakels in de keten zijn, is in het LOM besloten om in de periode 2005- 2007 een ketentoezicht asbest project uit te voeren. Naast asbest worden ook ketenprojecten rond de onderwerpen vuurwerk, dierlijke vetten en bouw- en sloopafval uitgevoerd. De uitvoering van het project vindt sinds 2005 plaats aan de hand van een projectplan gebaseerd op een interventiestrategie. Deze interventiestrategie is in bestuurlijk LOM vastgesteld.

De asbestketen

Om een beeld te schetsen van de verwijdering van asbest wordt in het kort de keten beschreven. Wanneer een bouwwerk, gebouwd voor 1993, wordt gerenoveerd of gesloopt, moet bij een vermoeden van aanwezigheid van asbest een inventarisatie plaatsvinden. De inventarisatie moet uitgevoerd worden door een gecertificeerd bedrijf. Het inventarisatierapport maakt onderdeel uit van de aanvraag om sloopvergunning. Na het verlenen van de vergunning dient het aanwezige asbest te worden verwijderd door een gecertificeerd bedrijf. Toezicht op de inventarisatie en het verwijderen overeenkomstig het certificaat vindt plaats door de certificerende instelling. Toezicht op de arbeidsomstandigheden van het personeel door de Arbeidsinspectie. De gemeente houdt toezicht op de veiligheid voor de omgeving, waaronder de voorschriften uit de bouwverordening en de verleende sloopvergunning. Voor en na het slopen dient een melding te worden gedaan aan de gemeente, Arbeidsinspectie en de certificerende instelling. Na het verwijderen wordt asbest rechtstreeks of via opslaglocaties, zoals gemeentewerven en sorteerbebedrijven, naar stortplaatsen afgevoerd. Als het niet goed wordt verwijderd kan het asbest terecht komen op ongewenste plaatsen, zoals in de bodem of in granulaat dat wordt toegepast als wegfundering. De gemeente en de provincie zijn op grond van de Wet Milieubeheer bevoegd gezag voor stortplaatsen, sorteerbebedrijven e.d..

Op basis van onderzoeken, uitgevoerd door verschillende instanties, in de periode 1999-2004 is vast komen te staan dat er veel mis gaat bij asbestverwijdering en dan vooral bij sloopwerkzaamheden. De conclusies uit deze onderzoeken zijn bevestigd tijdens controles in het kader van het LOM-project.

Er is reden voor zorg over de naleving van de asbestregelgeving. Het gaat immers over veiligheid.

Ketentoezicht als kans

Omdat er in de asbestverwijderingsketen meerdere overdrachtsmomenten zijn én naast gemeenten ook andere instanties (Arbeids- en VROM-inspectie, certificerende instellingen) toezien op de naleving van regels volstaat alleen taakgericht werken niet meer. In het specifieke geval van asbest lijkt het zelfstandig uitvoeren van deze taken, gegeven de slechte resultaten van afgelopen jaren, niet toereikend. De aanpak van asbest kan om die reden waarschijnlijk het beste via een probleemgerichte benadering effectiever worden aangepakt. Probleemgericht werken betekent dat de keten van asbest, in gezamenlijk overleg wordt gecontroleerd (zonder direct ook samen te controleren). Probleemgericht werken kenmerkt zich door het delen van kennis, expertise en informatie over de keten met anderen. Op basis van deze aanpak worden overtreders eerder bekend, zwakke toezichtschakels in beeld gebracht, een (interventie)strategie opgesteld en uitgevoerd. Omdat de aanpak heel gericht is op het specifieke probleem, via een specifieke interventiestrategie, kunnen taken effectiever, efficiënter en beheerster worden uitgevoerd. Door ketentoezicht kan het doel, verminderen van risico's en verbeteren naleefgedrag in de asbestketen, worden gerealiseerd.

Voortgang in uitvoering

In de afgelopen maanden zijn meer dan 200 medewerkers van meer dan 100 gemeenten en milieudiensten in regionale en provinciale bijeenkomsten geïnformeerd over ketentoezicht. Vaak waren ook bestuurders aanwezig. In het kader van het LOM-project zijn op maat gesneden opleidingen gegeven (o.a. een asbestherkenningscursus). In de regionale samenwerkingsovereenkomsten zijn afspraken gemaakt over de gezamenlijke aanpak en aantallen controles.

Veel toezichthouders waren enthousiast over het feit dat asbest opnieuw op de agenda staat en dat andere toezichthoudende instanties met hen willen samenwerken. Tijdens informatiebijeenkomsten kwam naar voren dat velen in het verleden negatieve ervaringen hebben opgedaan met de inzet en ondersteuning van andere toezichthouders vooral daar waar een "overdrachtpunt" ligt.

Via websites van Infomil, LIM-info, BWT-info is de informatie over asbest gemakkelijk toegankelijk gemaakt. Ook zijn nieuwsbrieven verzonden en zijn stukken in vakbladen verschenen.

Voor gemeentelijke toezichthouders is in LOM verband, een 'Handboek Taakuitvoering Asbestketentoezicht' opgesteld met daarin opgenomen het wettelijk kader, uniforme werkinstructies en voorbeeld- documenten (zoals brieven, processen- verbaal et cetera). Het handboek bevat concrete aanknopingspunten en instrumenten voor de informatie-uitwisseling. Ook zijn de afspraken over de taakuitvoering en afstemming met andere toezichthouders, geborgd via afsprakenlijsten, opgenomen. Het handboek is direct in de praktijk toe te passen en wordt regelmatig geactualiseerd. Dit handboek wordt begin 2007 aan alle gemeenten toegezonden.

Oproep tot Ketentoezicht:

Toezicht op de naleving en handhaving van asbestregelgeving staan in de belangstelling. Het is nodig prioriteiten te stellen, bij voorkeur in een gemeentelijk handavingsbeleidsplan dat waarschijnlijk per 1 april 2008 verplicht wordt voor de bouwregelgeving, inclusief de sloopvoorschriften in de bouwverordening op grond van een wijziging van de Woningwet. Hierin wordt bepaald waar prioriteiten liggen en hoeveel capaciteit nodig is om de taken uit te voeren. Sommige gemeenten zijn al zover.

Ketentoezicht asbest behoort onderdeel te zijn van de prioriteitstelling.

Zoals eerder aangegeven heeft samenwerking voordelen. Diverse toezichtorganisaties zien die

voordelen van samenwerking en hebben bindende afspraken gemaakt met het LOM.

Andere relevante ontwikkeling op het vlak van ketenhandhaving zijn:

- Door de VROM inspectie wordt de laatste hand gelegd aan de beschrijving van het adequate handhavingsniveau modelbouwverordening, onderdeel asbest. Er zal een praktijktoets plaatsvinden die samen met een aantal gemeenten zal worden uitgevoerd. Pas daarna wordt de beschrijving definitief. Infomil, stelt samen met de ministeries van VROM en SZW, de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie, de vereniging BWT, de VNG en het LOM een '*Uitvoeringsmethode Asbest*'. op om hiermee gemeenten te ondersteunen bij het proces van vergunningverlening en toezicht. Deze publicatie wordt naar verwachting begin 2007 naar u toegezonden en komt tevens beschikbaar via www.infomil.nl/asbest/publicaties.
- Met de Arbeidsinspectie zijn afspraken gemaakt voor het houden van gezamenlijk toezicht. De randvoorwaarden zijn bekend en worden nu uitgewerkt. Dit betekent voor gemeenten dat zij de voorwaarden kennen om met de Arbeidsinspectie een gezamenlijke aanpak af te spreken; er zullen dan geen dubbele controles meer hoeven plaats te vinden.
- Door het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) is asbest als prioriteit aangemerkt. Ook zij zullen menskracht inzetten en in overleg met andere toezichthouders zich richten op de zware overtreders. Dit betekent dat gemeenten door politie en OM worden ondersteund in de afhandeling van (strafrechtelijke) overtredingen. In de Uitvoeringsmethode Asbest is het strafrechtelijke optreden verder uitgewerkt.
- Als laatste zal een vijftal provincies controles uitvoeren in de keten bij bedrijven waar zij bevoegd gezag voor zijn. Dit betekent voor gemeenten dat, mocht er twijfel bestaan over de juiste afvoer, opslag en verwerking zij gezamenlijk met die provincies controles kunnen uitvoeren.

Ter ondersteuning van de aanpak en organisatie wordt nu in provinciaal, regionaal verband en met gemeenten gesproken over het opzetten van regionale handhavingsteams die in wisselende samenstelling zich flexibel kunnen richten op de aanpak van asbest. De centrale coördinatie wordt in eerste instantie door het LOM op zich genomen.

Naar aanleiding van bovenstaande adviseren wij u het volgende te doen:

- de 11^e serie wijzigingen van de Model-bouwverordening (MBV) vast te stellen, voor zover dit nog niet is gebeurd (zie VNG-ledenbrief d.d. 5 september 2006, Lbr. 06/140);
- asbest als een prioriteit opnemen in het (integraal) handhavingsbeleidsplan;
- voldoende toezichtcapaciteit en middelen beschikbaar te stellen om de prioriteit uit te voeren;
- een structuur te kiezen waarbinnen voldoende samenwerking tot stand komt tussen de diverse toezichthouders, waaronder het bouwtoezicht en het milieutoezicht;
- de organisatie hierop in te richten en te komen tot een duidelijke taken- en bevoegdheidsverdeling, zodat structurele uitvoering in 2007 en daarna kan plaatsvinden;
- gebruik te maken van de mogelijkheid om in LOM verband te delen in kennis en capaciteit van andere toezichtorganisaties;
- kennis te nemen van de in ontwikkeling zijnde of beschikbare instrumenten;

- te beraden op aansluiting bij een (regionaal) team van toezichthouders die gericht in de keten interventies gaan uitvoeren.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op VNG-net. Kijk op www.vng.nl onder VNG-brieven.