



# Rapport

## Klacht

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

## Beoordeling

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

## Conclusie

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

## Onderzoek

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

## Bevindingen Klacht

De heer M. klaagt er mede namens anderen in zijn naaste omgeving over dat:

1. de gemeente Nieuwegein onvoldoende voortvarend en niet adequaat heeft gereageerd op hun meldingen met betrekking tot de verwijdering van asbesthoudende materialen in hun woonomgeving, als gevolg waarvan zij ernstige gezondheidsrisico's hebben gelopen,
2. het college van burgemeester en wethouders van Nieuwegein hun klacht over de wijze van handhaven ongegrond heeft verklaard op, naar pas onlangs bleek, ontoereikende gronden, en
3. de Arbeidsinspectie onvoldoende heeft toegezien op de naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot asbestverwerking in die situatie van dit geval.

## Feiten

over de feitelijke situatie en de eerste meldingen van asbest

1. De heer M. woont in een rond 1960 gebouwde huurwoning in de Z.straat in Nieuwegein. De verhuurder, een lokale woningbouwvereniging, informeerde 57 bewoners van een woning in de Z.straat en enkele nabije straten er in het voorjaar van 2007 over, dat hun woning zou worden gerenoveerd. De aannemer die de opdracht kreeg voor de renovatie, voerde op 17 april 2007 een inventarisatie uit in een aantal woningen. Volgens de heer M. is de aannemer toen al geweest op de gezondheidsrisico's voor zijn werknemers omdat er asbesthoudend materiaal in de woningen is verwerkt.

2. Een aantal bewoners verzocht de gemeente Nieuwegein per brief van 7 september 2007 om handhavend op te treden tegen de verhuurder. De aanleiding tot dit verzoek was de weigering van de verhuurder en de aannemer om de aangekondigde renovatiewerkzaamheden uit te voeren volgens de actuele bouweisen. De bewoners wezen er verder op, dat de verhuurder nooit had gereageerd op hun vele klachten over overlast als gevolg van een gebrekkige isolatie tegen geluid, koude en vocht, de gebrekkige brandveiligheid en over de aanwezigheid van asbest in de woningen. Naar aanleiding van deze brief had een medewerker van de gemeente op 17 oktober 2007 een gesprek met de verhuurder.

3. De verhuurder zond de bewoners op 3 oktober 2007 een brief met een opgave van de mogelijke werkzaamheden zoals sloopwerk in de douche- en toilet-ruimte. Verder stond in die brief dat de aannemer op maandag 15 oktober 2007 met de werkzaamheden zou beginnen, en dat die aannemer de bewoners nog schriftelijk zou informeren over wat er precies in hun woning moest worden gedaan. Volgens plan zou de renovatie eind februari 2008 klaar zijn.

4. De aannemer informeerde de bewoners er per brief van 25 oktober 2007 over, dat tijdens de sloop op een aantal adressen asbesthoudende plafondplaten waren aangetroffen, en dat deze op een later moment zouden worden verwijderd, nadat de gemeente Nieuwegein daarvoor een sloopvergunning had verleend. Om een sloopvergunning te kunnen aanvragen verzocht de aannemer de bewoners mee te werken aan de daarvoor benodigde asbestinventarisatie in de woningen door een erkend asbestsaneerder. Die inventarisatie is op 30 en 31 oktober 2007 uitgevoerd.

5. Naar aanleiding van het verzoek om handhaving van 7 september 2007 bezochten twee medewerkers van de gemeente op 1 november 2007 een drietal woningen, onder meer de woning van de heer M. Volgens het verslag van dit bezoek van 19 november 2007 hebben de bezochte bewoners hun klachten toegelicht en is er op gewezen dat de pui van de woningen asbestmateriaal bevatte. De betrokken medewerkers zegden toe te zullen nagaan wat de gemeente kon doen aan hun klachten en of de gemeente de verhuurder kon verplichten tot aanpassingen.

Volgens de heer M. heeft hij deze medewerkers ook laten zien dat in de rioolleiding (standleiding) asbestmateriaal was verwerkt, maar is daar in hun verslag niets van terug te vinden. Volgens de gemeente is in dat verslag alleen ingegaan op het onderwerp van het verzoek van 7 september 2007 en dat betrof de omvang van de toiletten.

6. De heer M. stuurde de gemeente op 10 november 2007 een kopie van zijn volgende brieven:

a. zijn brief van 4 november 2007 aan de aannemer, waarin hij onder meer schrijft verbaasd te zijn over de brief van 25 oktober 2007, omdat bewoners bij de inventarisatie

van 17 april 2007 al hebben gewezen op asbesthoudend materiaal in hun woningen en de gezondheidsrisico's voor werknemers, en dat die renovatie minder overlast zou hebben gegeven als er toen meteen onderzoek was gedaan.

b. zijn brief van 1 november 2007 aan het asbestsaneringsbedrijf, waarin hij verzocht om hem toe te lichten waarom op 31 oktober 2007 slechts een visuele inspectie in zijn woning is gedaan en geen monsters zijn genomen. De heer M. wees er daarbij op, dat de verhuurder in de afgelopen jaren in verband met schilderswerk meer dan eens monsters had laten nemen en dat bewoners de laatste jaren in contact zijn geweest met onbeschermd asbestmateriaal in hun woningen.

7. Op de voorpagina van een op 16 november 2007 verschenen lokaal huis-aan-huisblad stond onder de kop "Er zit asbest op meerdere plaatsen in en rond het huis" een artikel over de gang van zaken rond de sanering. Volgens het artikel had een bewoner verklaard dat de verhuurder wist dat de woningen asbest bevatten, en:

"Zeven jaar geleden werd de asbestplaat onder de oude verwarmingsketels verwijderd. Er kwamen mannen in witte pakken en er werd een tentje voor de deur gezet. Toen is al geconstateerd dat er op meerdere plekken in het huis asbest verwerkt zit, zoals de gevelplaten aan de tuinkant naast de achterdeur en de balkondeur binnen en buiten, de oude rioleringsbuizen en de dakbedekking van de schuur."

Volgens het artikel heeft de verhuurder dat niet bekend gemaakt aan nieuwe huurders, die daardoor nietsvermoedend in hun woning aan het werk gingen en zo blootgesteld raakten aan schadelijke stoffen.

over de contacten van verzoeker met de Arbeidsinspectie

8. De heer M. belde op woensdag 21 november 2007 met een medewerkster van de Arbeidsinspectie, en vertelde haar over de renovatie van de woningen, dat de huurders zelf asbesthoudende vensterbanken, platen en afvoerleidingen mochten verwijderen en dat het personeel van de aannemer willens en wetens aan asbest werd blootgesteld. De betrokken medewerkster deelde de heer M. mee, dat er geen melding van werkzaamheden met asbest bekend was en verwees hem naar de milieupolitie. Later die dag verzocht de heer M. de Arbeidsinspectie per e-mail of een inspecteur met hem contact op wilde nemen omdat werknemers van het aannemersbedrijf mogelijk werden blootgesteld aan asbest.

Deze inspecteur belde op 22 november 2007 met de heer M., die aangaf zich zorgen te maken over de asbesthoudende materialen die hij in het verleden zelf uit zijn woning had verwijderd en dat in verband met de renovatie er bij bewoners onrust was ontstaan. De heer M. wees er verder nog op, dat het volgens hem ook ontbrak aan een asbestinventarisatierapport en een sloopvergunning.

9. De inspecteur van de Arbeidsinspectie bezocht de heer M. op vrijdag 23 november 2007. De heer M. informeerde de inspecteur over zijn dossier en zijn bevindingen over de aanwezigheid van asbest in woningen. De inspecteur bezocht verder enkele andere woningen, waaronder een woning waar op maandag 26 november 2007 met de sloop zou worden begonnen. De inspecteur informeerde de heer M. over haar voornemen om na het weekend, op de maandag, de werkzaamheden stil te leggen. Volgens de heer M. is de inspecteur er die vrijdag op geweest, dat de aannemer in woningen in de nabijgelegen W.straat al bezig was met sloop en renovatiewerkzaamheden en had zij volgens hem om die reden nog dezelfde dag moeten besluiten om op te treden.

10. Op maandag 26 november 2007 inspecteerde de toezichthouder van de gemeente Nieuwegein, samen met de inspecteur van de Arbeidsinspectie, drie woningen in de W.straat. Een daar werkzame medewerker van het aannemersbedrijf deelde hen mee, dat hem bij de sloop van het plafond in een andere woning was gebleken dat daarin asbesthoudend materiaal was verwerkt en dat om die reden geen plafonds meer werden verwijderd. Volgens de heer M. wezen bewoners van de W.straat er daarbij op, dat al langer, illegaal, asbest werd verwijderd.

De toezichthouder en de inspecteur besloten daarop om per direct een bouwstop op te leggen aan de verhuurder, c.q. de aannemer, omdat het ontbrak aan een asbestinventarisatie.

over de vergunningverlening

11. De aannemer deelde het team Bouwen van de Afdeling duurzame ontwikkeling van de gemeente per brief van 4 december 2007 mee, dat tijdens een inspectie was gebleken van asbesthoudende materialen in de te renoveren woningen, met het verzoek om op basis van de daartoe bijgevoegde aanvragen een asbestsloopvergunning te verlenen voor de sloop door een daarin gespecialiseerd bedrijf. Tevens was een asbestinventarisatie en een asbestwerkplan bijgevoegd. Deze inventarisaties betroffen onder meer een analyse van op 30 en 31 oktober 2007 in woningen genomen monsters, met de constatering dat in plafondbeplating, vensterbanken, standleidingen en dakbedekking (golfplaat) asbest was aangetroffen.

12. Het college van burgemeester en wethouders van Nieuwegein verleende bij besluit van 23 januari 2008 de gevraagde sloopvergunning, waaraan het onder meer de volgende voorwaarden verbond:

- ten minste één week vóór de aanvang van het sloopwerk wordt de gemeente geïnformeerd over de datum en het tijdstip waarop asbest wordt verwijderd,
- drie dagen voordat met de sloop in een woning wordt begonnen dient een erkend asbestinventarisatiebureau een inventarisatie te maken van het in die woning aanwezige

asbest en

- voorafgaande aan de sloop dient de Arbeidsinspectie te worden geïnformeerd.

over een verzoek tot handhaving

13. Op 18 april 2008 berichtte het college de bewoners van de Z.straat die een verzoek tot handhaving hadden ingediend dat hun verzoek was afgewezen. Twee bewoners dienden tegen die afwijzing een bezwaarschrift in, dat het college op advies van de bezwarencommissie ongegrond verklaarde.

over de VROM-inspectie

14. De heer M. verzocht de VROM-inspectie op 31 juli 2008 om een onderzoek te doen naar de volgens hem slordige en onvoorzichtige verwijdering van asbest uit de 57 gerenoveerde woningen. De VROM-inspectie deelde de heer M. op 25 augustus 2008 mee, dat op basis van de stukken was vastgesteld dat de Arbeidsinspectie het werk enkele keren had stilgelegd omdat niet aan de juiste voorwaarden voor sloop van asbest was voldaan, en dat na nieuwe inventarisaties door de verhuurder was besloten dat de sloop kon worden hervat.

De VROM-inspectie wees er verder op, dat inspectie-medewerkers bij de gemeente en de verhuurder onderzoek hadden gedaan om de naleving van de sloopvergunning te kunnen toetsen en hadden geconstateerd dat de vergunningen voldeden aan de vereisten. Ook wees de inspectie erop dat volgens de Arbeidsinspectie het asbest uit woningen in de Z.straat conform de wettelijke vereisten was verwijderd. Tot slot verzekerde de inspectie de heer M., dat zijn alertheid er toe had geleid dat de sloopwerkzaamheden op dat moment door diverse instanties in de gaten werd gehouden, en dat er geen reden was voor nader onderzoek.

De VROM-inspectie informeerde de heer M. er vervolgens op 19 januari 2009 over een onderzoek van 28 november 2008 naar het toezicht op de sanering en de handhaving door de gemeente, en dat was geconcludeerd dat van nalatigheid geen sprake was en dat de gemeente adequaat reageerde op signalen.

over de interne klachtbehandeling

15. Het college van burgemeester en wethouders van Nieuwegein handelde per brief van 5 september 2008 de klacht van de heer M. af. Het college achtte de klacht dat de gemeente niet adequaat had gereageerd op het verzoek om handhaving van september 2007 niet gegrond en overwoog daarbij onder meer dat, op 26 november 2007 het werk was stilgelegd (zie hiervoor, onder 10), dat de VROM-inspectie geen aanleiding zag tot een onderzoek, dat een gecertificeerd asbestinventarisatiebureau de te renoveren woningen had onderzocht, en dat er, anders dan de heer M. veronderstelde, geen reden tot twijfel

was dat die inventarisaties ook inderdaad zijn uitgevoerd De heer M. ontving een kopie van de asbestinventarisatierapporten.

over de beslissing tot het doen van een onderzoek

16. De heer M. wendde zich na de afhandeling van zijn klacht door het college van burgemeester en wethouders op 5 september 2008 meer dan één jaar nadien, op 3 december 2009, opnieuw tot de Nationale ombudsman. Hij stelde dat hij uit recent verkregen informatie had opgemaakt, dat de feiten en omstandigheden waar het college zich bij de klachtbehandeling op had gebaseerd niet juist, althans niet volledig waren. De heer M. lichtte zijn standpunt nader toe in een oriënterend gesprek met medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman, gevolgd door zijn brief van 21 februari 2010. Op 30 maart 2010 besloot de Nationale ombudsman om over te gaan tot een onderzoek, in verband waarmee het college en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een reactie is gevraagd.

over het standpunt van de heer M. en zijn nieuwe informatie

17. De heer M. stelde dat de bewoners in november 2009 in het bezit waren gekomen van een dossier met kopieën van e-mailberichten, waaruit volgens hem bleek dat bij de kwestie betrokken medewerkers van de gemeente en van de Arbeidsinspectie, alsmede de projectleider van het aannemersbedrijf al veel langer op de hoogte waren van de aanwezigheid van asbest in de woningen en dat er voorafgaande aan hun optreden al ruim zes weken renovatiewerkzaamheden werden uitgevoerd. De heer M. verwees in dit verband naar onder meer de volgende e-mails tussen de gemeente en de inspecteur van de Arbeidsinspectie:

a. een bericht van 23 november 2007, 10.59 uur, van de inspecteur waarin zij schrijft dat haar is gebleken dat de aannemer weet dat er asbest in de plafonds van de badkamers zit en dat zij de aannemer had gezegd dat indien er asbesthoudende stoffen uit de toiletten worden verwijderd, zij de werkzaamheden zou stilleggen, en:

"Vanwege het feit dat er geen sloopvergunning is, lijkt het mij echter aangewezen dat de gemeente de werkzaamheden stopt vanwege het ontbreken van een sloopvergunning."

b. de reactie van de teamcoördinator van 23 november 2007, 11.18 uur, waarin staat dat "zij" (bedoeld is: de verhuurder) ermee bekend zijn dat er asbest in het plafond zit, maar dat is afgesproken dat er vooralsnog geen werkzaamheden aan worden verricht. Verder schreef zij:

"Dat er ook nog asbesthoudende wc-afvoeren zijn, waaraan wél gewerkt gaat worden, is mij niet bekend. Ik overleg met onze handhavers of wij (en wie dan) maandag op pad gaan.

Ik begrijp uit jouw mail dat er al wel een asbestinventarisatie in gang is gezet, maar nog niet is afgerond."

c. een bericht van de inspecteur van 14 december 2007, waarin zij op basis van rapporten en analysecertificaten van 7 november 2007 en foto's van 30 oktober en 30 november 2007 constateert dat de aannemer op de hoogte moet zijn geweest van de aanwezigheid van asbesthoudende stoffen en toch de werkzaamheden heeft laten doorgaan. Verder wees zij op een bij de Arbeidsinspectie ontvangen melding van een asbestsaneerder, dat op 24 oktober 2007 naar aanleiding van een "calamiteit" asbest was gesaneerd op een adres in de B.straat. Volgens de inspecteur was het analyserapport gemaakt op basis van materiaal uit die woning in de B. straat, echter nádat er was gesaneerd en er dus asbest was verwijderd zonder sloopvergunning en zonder inventarisatierapport.

De inspecteur wees erop dat de bedoeling van een asbestinventarisatie is dat per te renoveren woning wordt vastgesteld welke asbesthoudende materialen worden aangetroffen, waarover per woning wordt gerapporteerd en dat dit alleen al uit een oogpunt van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor werknemers noodzakelijk is.

Tot slot concludeerde de inspecteur, dat op basis van de voorliggende rapporten niet op een juiste wijze gesaneerd kon worden omdat niet alle te renoveren woningen zijn onderzocht en het ontbrak aan analyserapporten.

over het standpunt van de gemeente

18. In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de gemeente onder meer het volgende mee.

*wat betreft het reageren op meldingen*

Het college stelde te bestrijden dat de gemeente onvoldoende voortvarend is opgetreden en niet adequaat heeft gereageerd. Dat standpunt vindt steun in de resultaten van de onderzoeken door de VROM-inspectie. (Zie hiervoor, onder 14.).

Voor de sloop gelden de regels van de gemeentelijke bouwverordening (zie Achtergrond), en in het geval dat men asbest wil saneren is het aan de gemeente om een sloopvergunning te verlenen en toezicht te houden op, legale en illegale, (asbest)sloop.

In de situatie van dit geval was voorafgaande aan het verlenen van een sloopvergunning geen sprake van verwijdering van asbest en dus ook niet van illegale sloop. De gemeente heeft gereageerd op meldingen via een gesprek met de verhuurder op 17 oktober 2007, een locatiebezoek op 1 november 2007 en de stillegging op 26 november 2007.

Verder is van belang het Asbestverwijderingsbesluit, dat verplicht tot een inventarisatie voor degene die een bouwwerk afbreekt of uit elkaar neemt en weet of redelijkerwijs kan



weten dat daarin asbest zit.

Het toezicht van de gemeente houdt in dat op gezette tijden, aan de hand van de checklist van de Stichting Certificatie Asbest wordt toegezien op de naleving van de voorwaarden van de sloopvergunning.

wat betreft de gebeurtenissen

In oktober 2007 trof de aannemer in één van de woningen toch asbest aan, hoewel een eerdere steekproefsgewijze asbestinventarisatie in andere woningen geen asbest aan het licht had gebracht. De verhuurder nam vervolgens contact op met de gemeente. De gemeente bezocht op 1 november 2007 drie woningen naar aanleiding van een op 7 september 2007 ontvangen verzoek om handhaving. Bij dat bezoek is gewezen op de aanwezigheid van asbest, maar in die woningen werd geen asbest verwijderd.

De Arbeidsinspectie en de gemeente besloten op 26 november 2007 in overleg tot stillegging van het werk, nadat in een woning in de W.straat badtegels werden verwijderd in een badkamer met een asbesthoudend plafond, zonder dat de vereiste asbestinventarisatie beschikbaar was.

Met de aanvraag om een sloopvergunning van 4 december 2007 zijn door een gecertificeerd asbestinventarisatiebureau opgestelde asbestinventarisatierapporten verstrekt. Omdat de inventarisatie niet alle te renoveren woningen betrof is in de op 23 januari 2008 verleende vergunning de aanvullende voorwaarde opgenomen dat elke woning voorafgaande aan de werkzaamheden moest worden geïnventariseerd. Deze aanvullende inventarisaties zijn na het verlenen van de vergunning uitgevoerd, eveneens door een gecertificeerd bureau.

Er is gesteld dat de woningen niet zijn geïnventariseerd, maar er is voor de gemeente geen reden tot twijfel aan de integriteit van de verstrekte inventarisaties.

Samengevat komt het er op neer, dat er geen sprake is geweest van illegale asbestsloop, maar er is wel renovatiewerk gedaan zonder asbestinventarisatierapport.

Het betrof hier een specifieke situatie, in het algemeen handelt een gemeente pas bij een aanvraag om een sloopvergunning. In het vervolg van deze aangelegenheid is geregeld gecontroleerd en is steeds op meldingen van bewoners gereageerd.

wat betreft het ongegrond verklaren van de klacht over de handhaving

Bij de gemeente was uit een brief van bewoners van 7 september 2007 bekend dat er asbesthoudende materialen in de woningen waren verwerkt. In een gesprek met de verhuurder in oktober 2007 kwam dat ook aan de orde. Omdat pas in 1994 een verbod op de toepassing van asbest van kracht werd, zijn overigens alle bouwwerken van vóór 1994

in die zin verdacht. In dat gesprek van oktober 2007 gaf de verhuurder aan dat in een woning toch asbest was aangetroffen hoewel dat eerder in een "testwoning" niet het geval was. De verhuurder vroeg of het aangetroffen asbest mocht worden gesaneerd nog vóór de aanvraag om een vergunning was ingediend, omdat dit in de gemeente Utrecht ook zou mogen. Na navraag bij die gemeente is de verhuurder meegedeeld dat niet eerder asbest mocht worden verwijderd dan nadat een ontvankelijke aanvraag, inclusief asbestinventarisatierapporten, om een sloopvergunning zou zijn ingediend. Dat is op 4 december 2007 gebeurd.

De vergunning is op 23 januari 2008 verleend, met onder meer de aanvullende voorwaarde van een asbestinventarisatie van alle te renoveren woningen. Totdat de vergunning is verleend is geen asbest uit de woningen verwijderd. Nadat de vergunning is verleend is de gemeente diverse keren, vaker dan in dit soort gevallen gebeurt, ter plaatse geweest.

Aangifte van een milieudelict dient te worden gedaan bij een opsporingsambtenaar. De bij deze kwestie betrokken medewerkers van de gemeente zijn geen opsporingsambtenaar maar toezichthouder. Voor zover bekend heeft de heer M. aangifte gedaan bij de Politie Milieudienst van de Politie Utrecht, maar is naar aanleiding daarvan geen onderzoek ingesteld of tot vervolging overgegaan.

wat betreft het werken met asbest zonder vergunning

Op 1 november 2007 heeft een bewoner medewerkers van de gemeente tijdens een bezoek aan zijn woning gewezen op asbesthoudend materiaal, maar er is niet geconstateerd dat er asbest werd verwijderd, zonder de daarvoor vereiste vergunning.

over het standpunt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

19. In zijn reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder meer het volgende mee.

wat betreft de eerste melding bij de Arbeidsinspectie

Een eerste melding kwam op 21 november 2007 van de heer M., die een medewerkster van de binnendienst vertelde dat hij één van de bewoners was van een aantal te renoveren woningen te Nieuwegein was, en dat hij en andere bewoners asbesthoudend materiaal mochten verwijderen en verwijderd hadden en zij evenals medewerkers van het aannemersbedrijf zo willens en wetens aan asbest werden blootgesteld.

Die medewerkster deelde de heer M. mee dat er geen melding van werkzaamheden met asbest bekend was en dat hij het beste contact kon opnemen met de milieupolitie. Nog diezelfde dag verzocht een medewerkster van de binnendienst van de Arbeidsinspectie per e-mail de inspecteur om met de heer M. per e-mail contact op te nemen naar

aanleiding van zijn melding. Dit, omdat uit die melding kon worden opgemaakt, dat een aannemer werkzaamheden liet uitvoeren waarbij zijn werknemers mogelijk werden blootgesteld aan asbest. In dat geval is de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing en de Arbeidsinspectie bevoegd tot optreden.

Op 22 november 2007 belde de inspecteur met de heer M., die onder meer vertelde over de onrust bij de bewoners en het volgens hem ontbreken van een inventarisatierapport en een sloopvergunning.

Op vrijdag 23 november 2007 bezocht de inspecteur de heer M. en reed zij door de wijk om te zien of er door aannemers wellicht werd gewerkt, maar dat bleek niet het geval.

De heer M. toonde de inspecteur brieven aan de verhuurder, waarin is geklaagd over het onderhoud en asbest, en een gevelpaneel aan de achterzijde van zijn woning waaruit hij een stuk had verwijderd, dat na analyse asbest bleek te bevatten. De inspecteur lichtte de heer M. toe dat er geen algemene verplichting tot het verwijderen van asbest bestaat, maar in het geval van een renovatie, sloop of verbouwing van een pand van vóór 1994 er

een asbestinventarisatieplicht is, en dat de gemeente op de naleving daarvan toeziet. Verder wees de inspecteur de heer M. op de mogelijkheid om aangifte te doen bij de milieupolitie omdat de verhuurder hem toestemming had gegeven om asbesthoudend materiaal uit zijn woning te verwijderen, waardoor hij mogelijk besmet was met asbest.

De inspecteur kon die vrijdag niet optreden, omdat er in de wijk niet werd gewerkt.

wat betreft de contacten met de gemeente

Na het gesprek met de heer M. zocht de inspecteur direct contact met een medewerker van de afdeling handhaving van de gemeente, waarbij zij haar vermoeden uitte dat met de renovatiewerkzaamheden niet alles correct verliep. Omdat de medewerker van de gemeente bevestigde dat er geen sloopvergunning en geen asbestinventarisatierapporten waren, heeft de inspecteur meegedeeld dat zij van plan was om zodra de aannemer de werkzaamheden zou hervatten, vermoedelijk maandag 26 november 2007, het werk stil te leggen vanwege het gevaar van mogelijk vrijkomend asbesthoudend materiaal. De inspecteur en de medewerker maakten vervolgens een afspraak voor de maandag. Op de maandag constateerden zij in een woning in de W.straat dat er in een badkamer tegels werden verwijderd, maar geen asbest, waarop de inspecteur de werkzaamheden heeft stilgelegd. Het betrof een preventieve maatregel, omdat er op dat moment geen asbest werd gesloopt, maar wel werd gewerkt nabij asbesthoudend materiaal. De inspecteur trad overigens op als toezichthouder en niet in haar hoedanigheid van buitengewoon opsporingsambtenaar, omdat er geen vermoeden van een strafbaar feit was.

wat betreft het contact met de VROM-inspectie

Op enig moment heeft een medewerker van de VROM-inspectie contact gezocht met de inspecteur omdat hij was benaderd door de heer M. De inspecteur bevestigde dat zij met de kwestie bezig was. Nadien heeft de medewerker van de VROM-inspectie nog eens de inspecteur gebeld en haar geïnformeerd over gesprekken die VROM als eerstelijnstoezichthouder op de gemeenten in het kader van "compliance assistance" met de gemeente Nieuwegein had gevoerd.

De minister concludeerde tot slot dat de Arbeidsinspectie zijns inziens voldoende had toegezien op de naleving van de voorschriften met betrekking tot het verwijderen van asbesthoudend materiaal en dat direct actie was ondernomen naar aanleiding van de eerste melding. De inspecteur voerde in de periode november 2007 tot juni 2008 diverse gesprekken met de verhuurder, de gemeente, het asbestinventarisatiebedrijf en de heer M.

Na de stillegging op 26 november 2007 is als voorwaarde voor opheffing daarvan gesteld dat voor elke te renoveren woning eerst een asbestinventarisatie diende te worden uitgevoerd. De inspecteur heeft ook vervolgens voor elke woning die inventarisatie ontvangen. Voorafgaande aan de opheffing van de stillegging op 25 juni 2008 zijn diverse overleggen gevoerd en inspecties verricht.

In zijn reactie op het verslag van bevindingen wees de minister er onder meer nog op, dat de inspecteur was benaderd door de Politie Milieudienst van de politie Utrecht in verband met de aangifte van de heer M. tegen de verhuurder in verband met asbest. De politie besloot naar aanleiding daarvan geen onderzoek te doen en de officier van Justitie besloot om niet tot strafvervolgning over te gaan.

## Achtergrond

### OVER ASBEST

*Asbest* is een verzamelnaam voor een aantal natuurlijke materialen die zijn opgebouwd uit fijne vezels. Asbest is in het verleden veel toegepast in bouwwerken omdat het sterk, buigzaam, isolerend en goedkoop is. In de jaren '70 van de vorige eeuw werd duidelijk dat het inademen van asbestvezels kanker kan veroorzaken. Om die reden zijn in de huidige *Arbeidsomstandighedenwet* strenge regels opgenomen voor het slopen en verwerken van asbest en is het sinds 1993 verboden om asbesthoudende materialen te verwerken.

In aansluiting op de *Arbeidsomstandighedenwet* is in *het Asbestverwijderingsbesluit* geregeld hoe de verspreiding van asbest naar de mens en de omgeving moet worden voorkomen.

Op grond van de gemeentelijke *bouwverordening* is voor het slopen van meer dan 10 m<sup>3</sup> dan wel in het geval dat asbest wordt verwijderd een sloopvergunning vereist. De gemeente ziet toe op de naleving van de bouwverordening en op de naleving van

vergunningvoorwaarden.

Het Ministerie van VROM en gemeenten, ook de gemeente Nieuwegein, verstrekken het publiek informatie over asbest en de verwijdering daarvan via onder meer publicaties op hun website.

## Beoordeling

De klachten over de gemeente

20. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dat vereiste brengt niet alleen mee, dat een overheidsinstantie de haar opgedragen taken tijdig en adequaat uitvoert, maar indien de spoedeisendheid van de situatie dat vraagt, ook doet wat nodig is om desnoods onmiddellijk op te treden.

21. De klacht van de heer M. heeft betrekking op de toepassing van asbesthoudend materiaal, een onderwerp dat regelmatig in de publiciteit heeft gestaan en tot grote onrust heeft geleid vanwege de ernstige gezondheidsrisico's op de langere termijn die daarmee in verband worden gebracht. Asbest is lang toegepast als bouw materiaal en tot de jaren '70 van de vorige eeuw op grote schaal toegepast in woningen. Nieuwe inzichten in de gevolgen van asbeststof voor de gezondheid hebben geleid tot strenge voorschriften voor het werken met asbest en met name ook het verwijderen van asbesthoudend materiaal dat is toegepast in de leefomgeving. In het kort komt dat er op neer, dat asbesthoudende stof alleen door een deskundige mag worden verwijderd. De enkele aanwezigheid van asbest is nog geen reden tot verwijdering daarvan en vormt ook geen gezondheidsrisico, maar het verwerken of verwijderen daarvan wel vanwege het vrijkomen van stofdeeltjes.

22. De heer M. en anderen huren woningen die gebouwd zijn in de jaren '50 en waarin asbesthoudende materialen zijn verwerkt in onder meer de badkamer en het toilet.

In verband met de aankondiging van de verhuurder in maart 2007 dat de woningen zouden worden gerenoveerd wezen zij de betrokken aannemer bij zijn inventarisatie van de woningen in april 2007 al op de aanwezigheid van asbest in de woningen. Op 7 september 2007 vroegen bewoners de gemeente Nieuwegein om handhavend op te treden tegen de verhuurder, waarbij zij er op wezen dat de verhuurder niet had gereageerd op hun vele klachten, onder meer over de aanwezigheid van asbest.

De aannemer informeerde de bewoners er op 25 oktober 2007 over, dat in een aantal woningen asbest in het plafond was aangetroffen, met het verzoek om mee te werken aan een inventarisatie, die voorwaarde is voor het verkrijgen van een sloopvergunning.

Op 30 en 31 oktober 2007 zijn die inventarisaties uitgevoerd.

Medewerkers van de gemeente bezochten de heer M. en twee andere bewoners op 1 november 2007, waarbij de medewerkers is gewezen op de aanwezigheid van asbest.

De gemeente was dus uiterlijk begin november 2007 op de hoogte van de onrust onder bewoners en van de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in hun woningen.

Gelet op het bouwjaar van de woningen en de algemeen gangbare toepassing van asbesthoudende materialen in die tijd is het overigens ook redelijk te veronderstellen dat de gemeente ten minste kon vermoeden dat er in die woningen asbesthoudend materiaal was verwerkt.

23. Voor de verwijdering van asbesthoudend materiaal is een sloopvergunning van de gemeente een absoluut vereiste. Een vergunning wordt niet verleend dan nadat er een asbestinventarisatierapport is opgemaakt. De aannemer heeft op 4 december 2007 een aanvraag om vergunning ingediend, dat wil zeggen nadat hij al met de renovatiewerkzaamheden in een aantal woningen was begonnen. Vast staat dat de aannemer toen al op de hoogte was van de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in plafonds, immers per brief van 25 oktober 2007 had hij de bewoners erover geïnformeerd dat bij de sloop van een woning asbest was aangetroffen. Uit de asbestinventarisaties van 30 en 31 oktober 2007 bleek bovendien van de aanwezigheid van asbest in plafonds, vensterbanken en standleidingen in bad en toiletruimten dat wil dus zeggen in te renoveren ruimten.

24. De toezichthouder van de gemeente heeft, samen met de inspecteur, de werkzaamheden op 26 november 2007 stilgelegd op basis van de constatering dat er renovatiewerkzaamheden werden verricht hoewel er nog geen asbestinventarisatie was gedaan en het ontbrak aan een sloopvergunning. Dat was te laat. De omstandigheid dat bewoners de gemeente al eerder, op 7 september 2007 en op 1 november 2007 hadden geïnformeerd over de aanwezigheid van asbest in ruimten die zouden worden gerenoveerd had aanleiding moeten geven om na te gaan of wel aan de daaraan gestelde vereisten was voldaan. Door bijvoorbeeld navraag te doen bij de aannemer en/of de verhuurder dan wel een initiatief te nemen tot een bezoek aan woningen waar al werd gewerkt - het college wees er zelf al op dat de woningen al "verdacht" waren in verband met de aanwezigheid van asbest - had veel eerder dan nu het geval was kunnen worden vastgesteld dat het ontbrak aan de benodigde vergunningen.

Ook als in aanmerking wordt genomen dat de enkele aanwezigheid van asbesthoudend materiaal geen bedreiging voor de gezondheid vormt, was de mogelijkheid dat dit materiaal zou worden verwijderd, en niet in de laatste plaats de bij de bewoners levende ongerustheid, al een voldoende reden tot direct handelen. Wat dit betreft is de gemeente te passief geweest en is te weinig voortvarend gereageerd.

De onderzochte gedraging van het college is op dit punt dan ook niet behoorlijk.

25. Uit de voorgaande overweging moet volgen, dat de conclusie van het college dat de klacht van de heer M. en anderen over de wijze van handhaven niet gegrond is geen steun vindt in de feiten en omstandigheden.

De onderzochte gedraging van het college is ook op dit punt niet behoorlijk.

De klacht over de Arbeidsinspectie

26. Ook de klacht over de Arbeidsinspectie wordt getoetst aan het vereiste van voortvarendheid.

27. De inspecteur van de Arbeidsinspectie, c.q. de Arbeidsinspectie is op woensdag 21 november 2007 door de heer M. geïnformeerd over zijn zorg over de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal en de verwijdering daarvan bij de renovatie. Vast staat, dat de inspecteur zich op vrijdag 23 november 2007 ter plaatse heeft georiënteerd en de gemeente per e-mail over haar conclusies heeft geïnformeerd. De inspecteur heeft de gemeente erop gewezen dat het volgens haar aan een sloopvergunning ontbrak, en dat het om die reden aan de gemeente was om het werk stil te leggen. Daar valt niets op af te dingen.

De inspecteur heeft op grond van de Arbeidsomstandighedenwet ook een eigen verantwoordelijkheid voor de gezondheid van werknemers. Omdat de inspecteur na een rondrit had geconstateerd dat er op die vrijdag 23 november 2007 niet werd gewerkt is zij maandag 26 november 2007, samen met de toezichthouder van de gemeente, in actie gekomen. Hoewel de inspecteur op 23 november 2007 ook nog navraag bij de aannemer of de verhuurder had kunnen doen naar de actuele werkzaamheden van die dag om zich zo ervan te overtuigen dat er inderdaad niet werd gewerkt, kan niet worden gesteld dat de inspecteur zich onvoldoende van haar taken heeft gekweten en onvoldoende voortvarend heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging van de Arbeidsinspectie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is behoorlijk.

## **Slotbeschouwing**

De overheid heeft een aantal bijzondere taken voor wat betreft de zorg voor het leefklimaat. De wijze waarop aan die taken gestalte wordt gegeven raakt rechtstreeks aan de volksgezondheid in het algemeen en het welzijn en de gezondheid van het individu. Omdat gezondheidsproblemen soms pas na langere tijd zichtbaar worden is het van belang dat de overheid alert is op mogelijke bedreigingen en gevaren en de nodige voorzorgsmaatregelen treft. Dat betekent in de praktijk dat een overheidsinstantie actief toeziet op de naleving van de voorschriften en zo snel mogelijk reageert op signalen die erop wijzen dat er mogelijk iets mis is.

In het geval dat die signalen afkomstig zijn van burgers kan dat er op duiden dat er onzekerheid bestaat over mogelijke risico's. Het is aan de overheid om die onzekerheid weg te nemen en zo nodig op te treden om gevaren, zeker als het gaat om een bedreiging van de gezondheid, tegen te gaan.

In dit rapport gaat het in feite om de wijze waarop overheidsinstanties reageerden op de onrust die is ontstaan over asbesthoudend materiaal dat in woonhuizen is verwerkt. Die onrust is meer dan begrijpelijk, immers de levensbedreigende risico's van asbesthoudende stoffen heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk landelijke aandacht in de media gekregen en vanwege die risico's is het vanaf 1993 ook verboden om nog asbesthoudend materiaal toe te passen.

Ook in het geval dat er objectief gezien geen reëel risico zou bestaan - alleen het verwerken van asbest is riskant, niet de toepassing daarvan - hoort een overheidsinstantie zich er van te vergewissen of er een risico is, en de betrokken burgers daar over te informeren, om zo hun onzekerheid over wat er aan de hand is weg te nemen. Te laat of niet volledig reageren op signalen werkt onrust over de situatie in de hand. Een overheidsinstantie hoort daar begrip voor te tonen en er alles aan te doen om te vermijden dat emoties ontstaan, die voorkomen kunnen worden door bijtijds te reageren. De gemeente Nieuwegein heeft hier echter onvoldoende ingeschat wat het asbestprobleem bij de betrokken bewoners teweeg heeft gebracht.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Nieuwegein is gegrond, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid,
2. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet gegrond.

## **Achtergrond**

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.