Wat niet gehoord mocht worden, moet juist gezegd worden!

Asbest Dialoog
Rubriek: "Praktijkvoorbeelden"
12 juni 2026
Nr. 25

Het Stortverbod op Hout: Handhaving of Interpretatie?

Iedere saneerder kent het.
Je staat op een project. De inventarisatie is gedaan. De werkmethode is bepaald. Alles lijkt duidelijk.
Totdat de Omgevingsdienst zegt:
"Nee. Dat mag niet."

In deze casus gaat het om **een geschilderd houten kozijn met asbesthoudende kit; "RK1, in zijn geheel verwijderen".**

Volgens de Omgevingsdienst moet **eerst alle asbesthoudende kit uit het kozijn worden verwijderd.** Pas daarna mag het kozijn worden verwijderd en afgevoerd.

Waarom?
Omdat er volgens de Omgevingsdienst **een stortverbod op hout** geldt.
(vgl. Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, categorieën afvalstoffen waarvoor stortverboden gelden; zie tevens LAP3/Landelijk Afvalbeheerplan inzake houtstromen en scheidingsverplichtingen)

En daar begint het probleem.
Niet omdat de OD iets anders vindt dan de saneerder.
Maar omdat bijna niemand nog de vraag stelt:
Welk artikel zegt dat eigenlijk?
(*legaliteitsbeginsel: belastende overheidsbesluiten vereisen een voldoende wettelijke grondslag; zie o.a. art. 5:4 Algemene wet bestuursrecht)*

1.

De OD verplicht dat de kit wordt verwijderd **voordat** het kozijn mag worden verwijderd. Dus: kit eruit terwijl het kozijn nog onderdeel is van het bouwwerk. Dat is een extra handeling, en dus moet die verplichting **in de wet staan**.

En voor iedere verplichting geldt dezelfde vraag:
Waar staat die verplichting?
(*vgl. legaliteitsbeginsel en motiveringsplicht bestuursorganen, art. 3:46 Awb)*

Een wettelijke verplichting moet **in wet- en regelgeving staan**.
- niet in een interne werkinstructie;
- niet in een regionaal overleg;
- en niet in "zo doen wij dat hier".

Alleen een **formele norm** kan een extra handeling verplicht stellen.
(een bestuursorgaan dat een verplichting oplegt, dient die te kunnen baseren op een wettelijke bevoegdheid; art. 3:2 en 3:46 Awb)

Een kozijn met asbesthoudende kit is bouwkundig één geheel.
(vergelijk het begrip "bouwwerk" en "bouwdeel" onder het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)).
Toch stelt de OD dat dit bouwdeel **eerst uit elkaar moet worden gehaald** voordat het verwijderd mag worden.
Prima.

Maar welk artikel schrijft dat voor; "**Waar staat dat!**"?
(relevant zijn onder meer hoofdstuk 7 Bbl, het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en certificatieschema; daarin is echter niet zonder meer een expliciete verplichting terug te vinden dat asbesthoudende kit voorafgaand aan verwijdering van het complete kozijn moet worden afgescheiden)

2. De OD draait de discussie om
Wat opvalt is dat de discussie vrijwel direct over **afval** gaat.
"Hout mag niet worden gestort."
(Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen; tevens LAP3-sectorplannen houtafval)

Maar dat is helemaal niet de eerste vraag.
(afvalregelgeving wordt in beginsel relevant nadat sprake is van een afvalstof in de zin van art. 1.1 Wet milieubeheer en de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen)

De eerste vraag is:
Waarom moet de kit eruit voordat het kozijn verwijderd mag worden?

Dat is immers de eis die wordt gesteld.
Pas daarna komt de afvalvraag.

Toch slaan veel toezichthouders die eerste stap over.
Ze beginnen direct over het stortverbod voor hout en doen alsof daarmee automatisch vaststaat dat de kit eerst verwijderd moet worden.
Maar dat is een **aanname**.
Geen onderbouwing.

Het stortverbod op hout verklaart misschien wat er volgens de OD met het materiaal moet gebeuren.
Het verklaart **niet** waarom het bouwdeel eerst uit elkaar gehaald moet worden.
Dat zijn twee verschillende discussies.
(onderscheid tussen verwijderingsmethode enerzijds en afvalverwerking/-acceptatie anderzijds)
En die worden opvallend vaak door elkaar gehaald.

3. "Je kunt het eruit halen" is geen wettelijke norm
Op een gegeven moment komt bijna altijd hetzelfde argument.
"Maar je kunt de kit er toch uithalen?"
Ja.
Dat kan.

Je kunt ook een asbestplaat in duizend stukjes zagen.
Dat **betekent nog niet dat het moet**.

Hier wordt een technische mogelijkheid verward met een wettelijke verplichting.
Dat iets kan, betekent niet dat de wetgever heeft bepaald dat het moet.
(vaste bestuursrechtelijke lijn dat een bestuursorgaan zijn besluit moet kunnen baseren op een concrete wettelijke norm en niet uitsluitend op wenselijkheidsoverwegingen; art. 3:46 Awb)

Dat is precies de vraag die beantwoord moet worden.
Niet: Kan het?
Maar: **Moet het?**
En vooral: **Waar staat dat?**
(motiveringsbeginsel, art. 3:46 Awb; zorgvuldigheidsbeginsel, art. 3:2 Awb)

Zolang daar geen duidelijk antwoord op komt, blijft slechts één argument over:
"Wij <u>vinden</u> dat dit de juiste manier is."

En een mening van een toezichthouder is nog steeds geen wet.
(beleidsopvattingen of uitvoeringspraktijken kunnen geen zelfstandige algemeen verbindende voorschriften creëren)

4. Meer peuteren aan asbest is ineens veiliger?
Dit is misschien nog wel het vreemdste deel van de discussie.

De OD presenteert haar eis vaak als een veiligheidsmaatregel.
(doel van asbestregelgeving is beperking van vezelvrijgave en blootstelling; zie Arbeidsomstandighedenbesluit afdeling asbest en Bbl-regelgeving inzake asbestverwijdering)

Maar kijk eens naar wat die eis in de praktijk betekent.
Om de kit uit het kozijn te krijgen moet er worden:
gesneden, geschraapt, gestoken, getrokken, gereinigd.

Met andere woorden:
er moeten **extra handelingen** worden **uitgevoerd aan het asbesthoudende materiaal**.
(asbestregelgeving is in belangrijke mate gebaseerd op beheersing van emissies tijdens handelingen aan asbesthoudend materiaal)

En dan zou dit automatisch veiliger zijn?
Waarom eigenlijk?
Waar is die afweging gemaakt?
(art. 3:2 Awb verlangt een zorgvuldig onderzoek naar relevante feiten en belangen)

Waar is onderzocht dat deze werkwijze minder risico geeft voor de leefomgeving?
Waar is vastgesteld dat **meer bewerken** van asbesthoudend materiaal leidt tot **minder emissies**?

Die vragen worden zelden beantwoord.
Het antwoord blijft meestal steken op:
"Dat moet van ons."
(vgl. motiveringsplicht bestuursorganen, art. 3:46 Awb)

Maar dat is geen veiligheidsanalyse. Dat is een **standpunt**.

5. Sinds wanneer bepaalt de OD de werkmethode?
Nog een ongemakkelijke vraag.
Wie bepaalt eigenlijk hoe een saneerder moet werken?
De regelgeving?
Het certificatieschema?
De Arbeidsinspectie?
Of de toezichthouder die toevallig op het project staat?
(relevante kaders zijn onder meer het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Bbl en certificatieschema)

Want laten we eerlijk zijn.
De eis van de OD gaat verder dan toezicht houden.
Er wordt feitelijk een **werkmethode voorgeschreven**:

1. **eerst de kit verwijderen;**
2. **daarna het kozijn verwijderen;**
3. **daarna alles gescheiden afvoeren.**

(de vraag is dan of sprake is van toezicht op naleving of van het opleggen van aanvullende verplichtingen zonder expliciete normgrondslag)

Dat is niet alleen een resultaat.
Dat is een complete **werkinstructie**.
En juist dan mag worden gevraagd **waar die bevoegdheid vandaan komt**.
Toezicht houden is één ding.
Zelf werkmethoden bedenken is iets anders.
(legaliteitsbeginsel; art. 5:4 Awb voor belastend overheidshandelen)

Opmerking:
Dit artikel ziet uitsluitend op het domein van de leefomgeving en bevat geen regels of beoordelingskaders met betrekking tot arbeidsomstandigheden, arbeidsveiligheid of de bescherming van werknemers tijdens de uitvoering van werkzaamheden.

6. De zorgplicht: het antwoord op alles?
Wanneer de discussie over de wettelijke basis vastloopt, verschijnt vaak de zorgplicht.
(denk aan de specifieke en algemene zorgplichten onder de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving)

Het Zwitsers zakmes van bestuurlijk Nederland.

- Veiligheid.
- Zorgplicht.
- Leefomgeving.
- Einde discussie.

Tenminste, zo lijkt het soms.

Maar ook hier blijft dezelfde vraag overeind.
Kan een zorgplicht worden gebruikt om een verplichting op te leggen die nergens anders staat?
(zie jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin is geoordeeld dat open normen en zorgplichten niet onbeperkt mogen worden gebruikt als vervanging van ontbrekende specifieke regelgeving)

Kan een toezichthouder via de achterdeur alsnog afdwingen wat via de voordeur niet in de regelgeving is terug te vinden?
(relevante toetsingskaders: rechtszekerheidsbeginsel, legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel)

Dat zijn geen onredelijke vragen.
Zeker niet wanneer de voorgestelde maatregel juist leidt tot **extra handelingen aan asbesthoudend materiaal**.

Ook hier geldt: **roep niet dat het moet; laat zien waar het staat".**

Lees ook :

- Asbest Dialoog nr. 18 Hoe Misverstanden over Asbest Leiden tot Onnodige Saneringen en Onjuiste Handhaving Deel 1
- Asbest Dialoog nr. 20 Hoe Misverstanden over Asbest Leiden tot Onnodige Saneringen en Onjuiste Handhaving Deel 2

7. Van discussie naar onderbouwing
In de praktijk worden regelmatig **verplichtingen opgelegd** zonder dat direct duidelijk wordt **op welke wettelijke bepaling** deze zijn gebaseerd. Niet iedereen heeft de tijd of mogelijkheid om dat uitgebreid uit te zoeken.

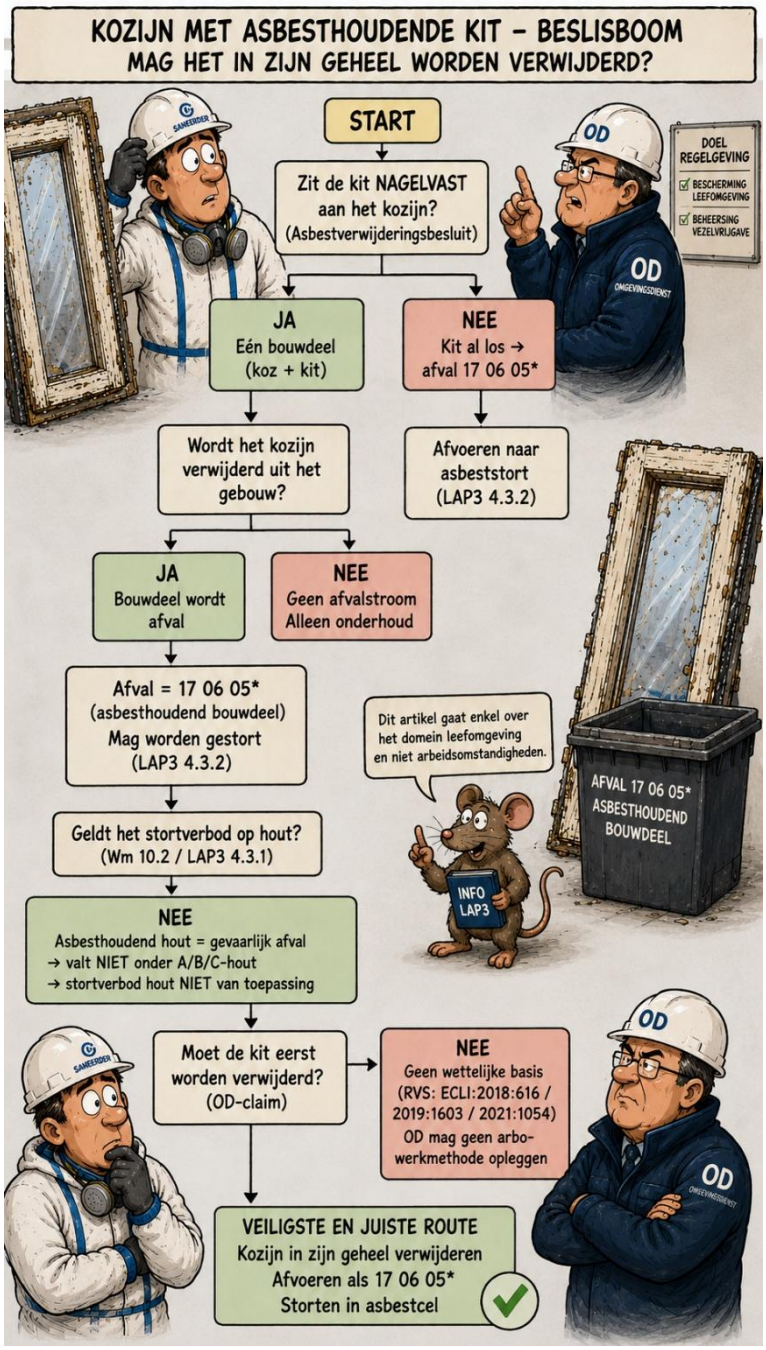
Juist daarom is de juiste vraag belangrijk: **niet of een werkwijze wenselijk is, maar waar deze juridisch op is gebaseerd**.

Om daarbij te helpen is in Bijlage 1 een **voorbeeld-zienswijze** opgenomen. Deze kan worden gebruikt wanneer wordt gesteld dat **asbesthoudende kit eerst uit een kozijn moet worden verwijderd**, terwijl de **wettelijke grondslag** daarvoor niet duidelijk wordt aangegeven.

De zienswijze is **niet bedoeld om toezicht te frustreren**, maar om te verzoeken **de juridische basis van een opgelegde verplichting inzichtelijk te maken**.
In een rechtsstaat mag worden verwacht dat een verplichting kan worden **herleid tot een concrete wettelijke grondslag**.

8. Juridische kernvraag
De feitelijke discussie gaat niet over de vraag of hout mag worden gestort. De juridische kernvraag luidt:
Kan uit het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Asbestverwijderingsbesluit 2005, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, het certificatieschema of een toepasselijke zorgplicht worden afgeleid dat een asbesthoudende kitvoeg voorafgaand aan verwijdering van het complete bouwdeel moet worden afgescheiden?
Indien het antwoord bevestigend luidt, dient het bevoegd gezag de exacte normgrondslag te benoemen. Indien die normgrondslag ontbreekt, rijst de vraag of sprake is van beleid of praktijkvorming zonder expliciete wettelijke basis.

In het onderstaande plaatje kunt u middels een beslisboom snel beoordelen of een kozijn met asbesthoudende kit in zijn geheel mag worden verwijderd. Daarbij worden de belangrijkste juridische stappen, afvalrechtelijke uitgangspunten en veelvoorkomende discussies met betrekking tot stortverboden en verwijderingsmethoden overzichtelijk weergegeven."



De publicatie is naar eer en geweten opgesteld en gebaseerd op de best beschikbare informatie. Desondanks kunnen fouten of onvolledigheden voorkomen en kan informatie verouderen. De inhoud is niet bedoeld als vervanging van professioneel advies. Gebruik van de informatie is volledig op eigen risico. Ik aanvaard geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade voortvloeiend uit het gebruik van deze informatie, noch voor de inhoud van externe websites waarnaar wordt verwezen.
Deze inhoud is copyright-free en valt in het publiek domein (CC0)

Bijlage 1:

ZIENSWIJZE TEGEN DE DOOR DE OMGEVINGSDIENST GESTELDE EIS TOT VOORAFGAANDE VERWIJDERING VAN ASBESTHOUDENDE KIT UIT EEN HOUTEN KOZIJN
Aan: [Naam Omgevingsdienst]

Betreft: Zienswijze inzake de verplichting tot voorafgaande verwijdering van asbesthoudende kit uit een houten kozijn
Kenmerk: [zaaknummer/projectnummer]

Datum: [datum]

Geachte heer/mevrouw,
Hierbij dien ik mijn zienswijze in tegen het standpunt van uw dienst dat asbesthoudende kit eerst uit een houten kozijn moet worden verwijderd voordat het kozijn als geheel mag worden verwijderd en afgevoerd.

Uw standpunt heeft verstrekkende gevolgen voor de uitvoering van de werkzaamheden, de gekozen werkmethode, de kosten en de risico's voor werknemers en omgeving. Om die reden verzoek ik u om een duidelijke juridische onderbouwing van deze verplichting.

1. Verzoek om benoeming van de wettelijke grondslag
Uw dienst stelt dat de asbesthoudende kit voorafgaand aan verwijdering van het kozijn dient te worden afgescheiden.
Ik verzoek u aan te geven op grond van welk concreet wetsartikel deze verplichting wordt opgelegd.

Voor zover mij bekend bevat noch het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), noch het Asbestverwijderingsbesluit 2005, noch het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), noch het certificatieschema een expliciete bepaling waarin is vastgelegd dat asbesthoudende kit uit een kozijn moet worden verwijderd voordat het complete bouwdeel mag worden verwijderd.

Indien uw standpunt is gebaseerd op een specifieke wettelijke bepaling verzoek ik u deze bepaling expliciet te benoemen.

2. Onderscheid tussen verwijdering en afvalverwerking
In discussies over deze kwestie wordt regelmatig verwezen naar het stortverbod voor hout.
Dat argument beantwoordt echter niet de vraag waarom het kozijn voorafgaand aan verwijdering uit het gebouw zou moeten worden gedemonteerd of gescheiden.

Afvalverwerking en verwijderingsmethode zijn juridisch verschillende onderwerpen.
De vraag hoe een materiaal na verwijdering moet worden verwerkt of geaccepteerd door een verwerker is niet automatisch bepalend voor de vraag hoe een bouwdeel uit een bouwwerk moet worden verwijderd.

Ik verzoek u daarom aan te geven op welke juridische grondslag het vermeende stortverbod leidt tot een verplichting om de kit reeds tijdens de saneringswerkzaamheden uit het kozijn te verwijderen.

3. Motiveringsplicht
Op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan zijn standpunt deugdelijk te motiveren.

Indien aan een saneerder aanvullende verplichtingen worden opgelegd die niet rechtstreeks uit regelgeving volgen, mag worden verwacht dat duidelijk wordt uitgelegd:
- welke norm wordt toegepast;
- hoe deze norm moet worden geïnterpreteerd;
- waarom deze interpretatie in dit specifieke geval noodzakelijk is.

Zonder een dergelijke motivering is onvoldoende duidelijk waarop de verplichting is gebaseerd.

4. Veiligheidsaspecten
De door uw dienst voorgeschreven werkwijze leidt ertoe dat extra handelingen moeten worden uitgevoerd aan het asbesthoudende materiaal, waaronder snijden, steken, schrapen, trekken en reinigen.

Ik verzoek u aan te geven op basis van welke risicoanalyse, beleidsregel, richtlijn, onderzoek of wettelijke norm is vastgesteld dat deze aanvullende handelingen in het onderhavige geval leiden tot een betere bescherming van mens, milieu en leefomgeving.

Indien dergelijke onderbouwing aanwezig is verzoek ik u deze beschikbaar te stellen.

5. Zorgplicht
Indien uw standpunt wordt gebaseerd op een algemene zorgplicht verzoek ik u nader toe te lichten:
- welke zorgplichtbepaling volgens u van toepassing is;
- welke concrete gedraging daaruit voortvloeit;
- waarom die gedraging in dit geval noodzakelijk is;
- waarom deze verplichting niet reeds expliciet in de specifieke regelgeving is opgenomen.

Een algemene zorgplicht kan naar mijn mening niet zonder nadere motivering worden gebruikt om verplichtingen op te leggen die niet uit specifieke regelgeving blijken.

6. Verzoek
Ik verzoek uw dienst daarom:
1. de exacte wettelijke grondslag van de gestelde verplichting schriftelijk kenbaar te maken;
2. aan te geven op welke regelgeving, jurisprudentie, beleidsregel of andere juridische basis uw standpunt is gebaseerd;
3. te motiveren waarom verwijdering van de kit vóór verwijdering van het kozijn noodzakelijk is;
4. aan te geven waarom verwijdering van het complete kozijn als bouwkundig geheel volgens u niet is toegestaan.

Totdat een dergelijke onderbouwing is verstrekt, ben ik van mening dat onvoldoende is aangetoond dat sprake is van een rechtsgeldige verplichting tot voorafgaande verwijdering van de asbesthoudende kit.

7. Verzoek tot intrekking van de opgelegde maatregel
Omdat naar mijn oordeel onvoldoende is aangetoond dat de gestelde verplichting berust op een expliciete wettelijke grondslag, verzoek ik u tevens de volgende maatregel in te trekken dan wel buiten toepassing te laten:
[Hier omschrijven welke maatregel door de Omgevingsdienst is opgelegd, bijvoorbeeld: stillegging van de werkzaamheden, afkeuring van de sloopmelding, weigering van de voorgestelde werkmethode, aanwijzing tot aanvullende saneringswerkzaamheden, voornemen tot handhaving, last onder bestuursdwang of andere maatregel.]

Indien uw dienst van oordeel blijft dat de maatregel terecht is opgelegd, verzoek ik u gemotiveerd aan te geven:
- op welke wettelijke bevoegdheid de maatregel is gebaseerd;
- welke concrete wettelijke norm volgens u is overtreden;
- waarom de maatregel noodzakelijk en evenredig wordt geacht;
- waarom niet met een minder ingrijpend middel kon worden volstaan.

Ik verzoek u de opgelegde maatregel op te schorten dan wel in te trekken totdat de juridische grondslag en motivering daarvan voldoende inzichtelijk zijn gemaakt.

Hoogachtend,
[Naam]
[Bedrijf]
[Adres]
[Plaats]
[Handtekening]