

Deco-unit niet aangesloten aan het werkgebied: Terecht een Categorie II of toch niet?

1. Inleiding

Binnen de asbestbranche vormt de positionering van de decontaminatie-unit al jarenlang een terugkerend discussiepunt. Waar het certificatieschema uitgaat van een **directe koppeling tussen containment en decontaminatie-voorziening**, wordt de praktijk op saneringslocaties regelmatig geconfronteerd met situaties waarin een dergelijke koppeling **niet of nauwelijks realiseerbaar** is. Denk aan binnenstedelijke renovaties, monumentale panden, hoogbouwprojecten of locaties waar de beschikbare ruimte ernstig beperkt is.

Toch kan een afwijkende inrichting verstrekken gevolgen hebben. Wanneer een auditor van een CBI van oordeel is dat een directe koppeling **wél mogelijk was geweest**, kan dit leiden tot een **Categorie II-afwijking** (art. 43.4h certificatieschema).

Op grond van het certificatieschema kan een dergelijke constatering vervolgens aanleiding zijn voor een **(voorwaardelijke) schorsing van het certificaat** van het asbestverwijderingsbedrijf. De gevolgen daarvan zijn aanzienlijk: **projecten komen stil te liggen**, opdrachtgevers raken ongerust en de **financiële schade** kan in korte tijd oplopen.

De vraag is echter of een dergelijke sanctie **juridisch standhoudt** wanneer zij wordt getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de **Algemene wet bestuursrecht (Awb)**.

Een nadere analyse laat zien dat hier **aanzienlijke juridische kwetsbaarheden** bestaan. Met name **de bewijslastverdeling, de onduidelijkheid van de norm en de evenredigheid van de sanctie** vormen belangrijke aandachtspunten.

2. De technische eis en de weerbarstige praktijk
Artikel 43 lid 4 onder h van het certificatieschema bepaalt dat wanneer een containment betreedbaar is, gebruik wordt gemaakt van:

- een **drietrap decontaminatie-unit die aan het containment gekoppeld is**; of
- een **tweetraps transit-sluis die aan het containment gekoppeld is in combinatie met een transitprocedure en een drietrap decontaminatie-unit**.

Een auditor zal daarom doorgaans stellen dat sprake is van een zogenoemde **harde verplichting**. Een harde verplichting is een norm die **geen expliciete beoordelingsruimte** bevat. De norm schrijft **exact voor welke voorziening aanwezig moet zijn** en lijkt geen ruimte te laten voor **alternatieve uitvoeringsmethoden**.

← Neem bijvoorbeeld een saneringsproject op de vierde verdieping van een historisch pand in een druk stadscentrum. De beschikbare ruimte rondom het gebouw is beperkt. De plaatsing van een decontaminatie-unit direct aan het containment zou vereisen dat een **extra steigerconstructie** wordt gebouwd, met aanzienlijke **veiligheidsrisico's** voor werknemers en voorbijgangers. Bovendien kan de belasting van de gevel of het dak een dergelijke constructie onmogelijk maken.



Wanneer tijdens een audit wordt vastgesteld dat **geen directe koppeling** aanwezig was, ligt een **Categorie II-afwijking** daarom voor de hand.

Toch eindigt de **juridische beoordeling** niet bij artikel 43.4h. Het asbestregelgevingssysteem bestaat namelijk niet uit één afzonderlijke bepaling, maar uit een **samenhangend geheel van regels**. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar het certificatieschema, maar ook naar de **hogere regelgeving** waarop deze regeling is gebaseerd.

Juist daar ontstaat een interessante **juridische vraag**: Kan een harde verplichting altijd **onverkort** worden toegepast, ook wanneer **projectspecifieke omstandigheden** een andere oplossing noodzakelijk maken en die oplossing **vooraf zorgvuldig is beoordeeld en vastgelegd**?

3. De spanning tussen artikel 4.50 Arbobesluit, artikel 36 en artikel 43 van het certificatieschema
Voor de beantwoording van die vraag is **artikel 4.50 van het Arbobesluit** van groot belang.

Dit artikel verplicht het asbestverwijderingsbedrijf vóór aanvang van de werkzaamheden een **werkplan** op te stellen dat **doeltreffende maatregelen** bevat die zijn toegespitst op de **specifieke situatie van de arbeidsplaats**. Daarnaast bepaalt hetzelfde artikel dat de werkzaamheden **overeenkomstig dat werkplan** moeten worden uitgevoerd.

De wetgever heeft daarmee uitdrukkelijk gekozen voor een systeem waarbij vooraf een **projectspecifieke risicoafweging** wordt gemaakt.

Deze lijn wordt voortgezet in **artikel 36 van het certificatieschema**. Daarin is bepaald dat in het werkplan moet worden **beargumenteerd** waarom wordt gekozen voor **directe decontaminatie** of voor **indirecte decontaminatie**.

Dat roept een logische vraag op.

Indien indirecte decontaminatie bij een betreedbaar containment **onder geen enkele omstandigheid** mogelijk zou zijn, waarom verlangt de wetgever dan dat een dergelijke keuze **vooraf wordt beoordeeld en gemotiveerd**?

Het bestaan van artikel 36 suggereert dat de wetgever heeft onderkend dat zich situaties kunnen voordoen waarin een **indirecte decontaminatie-procedure** een **verdedigbare keuze** is.

Anders zou de verplichting om deze keuze te motiveren grotendeels **betekenisloos** zijn. Hier ontstaat een duidelijke **spanning binnen het regelgevingssysteem**.

Enerzijds bevat artikel 43 een **harde uitvoeringsnorm**. Anderzijds verlangen artikel 4.50 Arbobesluit en artikel 36 juist een **voorafgaande projectspecifieke beoordeling en motivering**.

Wanneer een auditor uitsluitend verwijst naar artikel 43 en **geen betekenis toekent aan de in het werkplan gemaakte afweging**, dreigt de beoordelingsruimte die besloten ligt in artikel 4.50 Arbobesluit en artikel 36 **feitelijk te verdwijnen**.

4. De bewijslast ligt bij de CBI

Wanneer een auditor van oordeel is dat een vooraf gemotiveerde keuze voor **indirecte decontaminatie** onjuist was, rust op de certificerende instelling een **zware motiveringsplicht**.

Het enkele feit dat **geen directe koppeling** aanwezig was, beantwoordt immers nog niet de vraag **waarom** de in het werkplan gemaakte keuze onjuist zou zijn geweest.

Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht degene die een belastend besluit neemt om de **relevante feiten zorgvuldig vast te stellen**.

Dat betekent dat niet alleen moet worden gekeken naar de fysieke situatie tijdens de audit, maar ook naar:

- de projectspecifieke omstandigheden;
- de risico-inventarisatie;
- de inhoud van het werkplan;
- de motivering van de gekozen decontaminatiemethode;
- de feitelijk getroffen beheersmaatregelen.

Indien het werkplan vooraf gemotiveerd beschrijft waarom voor indirecte decontaminatie is gekozen, kan een auditor **niet volstaan** met de constatering dat een andere oplossing denkbaar zou zijn geweest.



In dat geval zal moeten worden **onderbouwd** waarom de in het werkplan gemaakte afweging **onjuist, onredelijk of onvoldoende veilig** was.

Zonder een dergelijke onderbouwing verschuift de discussie van een **objectieve normovertreding** naar een **verschil van inzicht** tussen de opsteller van het werkplan en de auditor.

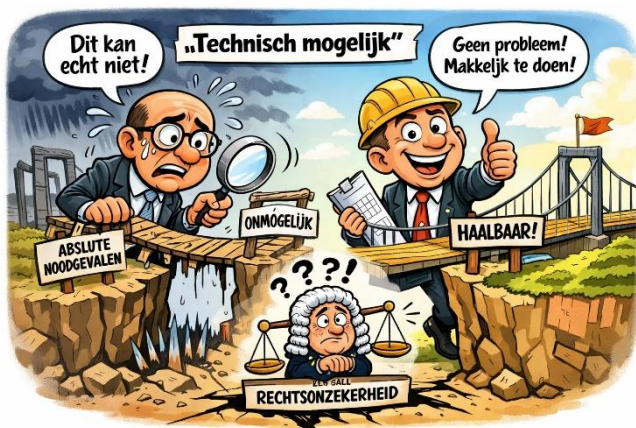
5. De norm “technisch mogelijk” is juridisch problematisch

Een tweede zwakte ligt besloten in de formulering van de norm zelf.

Het certificatieschema spreekt over situaties waarin een directe koppeling moet worden toegepast indien dit “**technisch mogelijk**” is. Op het eerste gezicht lijkt dit logisch. Juridisch gezien roept het echter belangrijke vragen op.

Het Nederlandse recht kent het **lex certa-beginsel**: normen moeten **voldoende duidelijk en voorzienbaar** zijn, zeker wanneer aan overtreding ervan **zware gevolgen** worden verbonden.

Bij de term “technisch mogelijk” ontbreekt vaak een **objectieve maatstaf**. Wat voor de ene auditor onmogelijk is, wordt door een andere auditor als haalbaar beschouwd. Deze interpretatieruimte leidt tot **rechtsonzekerheid**.



De vraag is immers:

- Wanneer is een oplossing technisch mogelijk?
- Moet zij ook praktisch uitvoerbaar zijn?
- Mag zij extra veiligheidsrisico's veroorzaken?
- Speelt proportionaliteit van kosten een rol?
- Hoeveel aanvullende voorzieningen mogen worden verlangd?

Wanneer dergelijke vragen niet objectief zijn beantwoord, ontstaat het risico van **willekeurige handhaving**.

De bestuursrechter kijkt traditioneel kritisch naar sancties die gebaseerd zijn op **open normen zonder duidelijke beoordelingscriteria**. Naarmate de gevolgen van een sanctie zwaarder zijn, worden hogere eisen gesteld aan de **duidelijkheid van de norm**.

6. Het evenredigheidsbeginsel als juridisch correctiemechanisme

Zelfs wanneer wordt aangenomen dat **artikel 43 lid 4 onder h** formeel is overtreden, betekent dit nog niet automatisch dat iedere daarop gebaseerde **sanctie** juridisch standhoudt.

Op grond van **artikel 3:4 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht** mogen de gevolgen van een besluit **niet onevenredig** zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Bij de beoordeling van een **Categorie II-afwijking** is daarom niet alleen van belang of een norm letterlijk is nageleefd, maar ook **welk veiligheidsbelang daadwerkelijk is geraakt**.

Stel dat:

- vooraf een **projectspecifieke afweging** is gemaakt;
- deze afweging is **vastgelegd in het werkplan**;
- de werkzaamheden **overeenkomstig het werkplan** zijn uitgevoerd;

Dan rijst de vraag of een **zware certificatiemaatregel** nog in verhouding staat tot het **feitelijk aanwezige risico**.

De bestuursrechter heeft de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker geoordeeld dat ook bij ogenschijnlijk **harde normen** moet worden gekeken naar de **concrete omstandigheden van het geval**. Dat betekent niet dat artikel 43 buiten toepassing wordt gelaten.

Wel betekent het dat een certificerende instelling moet kunnen **uitleggen** waarom een zware sanctie **noodzakelijk en proportioneel** is, ondanks de vooraf gemaakte risicoafweging en ondanks het ontbreken van **aantoonbare veiligheidsgevolgen**.

Juist daar ligt de **juridische kwetsbaarheid** van automatische Categorie II-afwijkingen die uitsluitend zijn gebaseerd op het **ontbreken van een fysieke koppeling** tussen containment en decontaminatie-unit.

7. Wat betekent dit voor DTA's en asbestbedrijven?

De juridische kwetsbaarheid van dergelijke sancties betekent niet dat regels kunnen worden genegeerd. Juist omdat interpretatieverschillen ontstaan, is **zorgvuldige documentatie** essentieel.

Een goed dossier maakt vaak het verschil tussen een succesvolle verdediging en een verloren procedure. Wanneer een directe koppeling niet mogelijk is, verzamel dan direct **bewijs**: foto's, video's, situatieschetsen. Leg niet alleen vast dát een directe koppeling ontbreekt, maar vooral **waaróm**.

Neem de motivering op in het werkplan:

- welke technische beperkingen bestaan;
- waarom voor een indirecte procedure is gekozen;
- welke alternatieven zijn overwogen;
- welke wijzigingen tijdens de uitvoering zijn doorgevoerd.

Bij een geschil met de auditor is het belangrijk om tijdig **bezwaar** te maken en te wijzen op de kernargumenten: **zorgvuldigheid**, **lex certa**, **evenredigheid**. Bij dreigende onmiddellijke schorsing kan een **voorlopige voorziening** noodzakelijk zijn.

8. Voorbeeld zienswijze

In situaties waarin een CBI desondanks een Categorie II-afwijking vaststelt, kan het asbestverwijderingsbedrijf **gebruikmaken** van de **zienswijze in bijlage 1** waarin de samenhang tussen artikel 4.50 Arbobesluit, artikel 36 en artikel 43 van het certificatieschema nader wordt toegelicht.

9. Conclusie

De eis dat een decontaminatie-unit direct gekoppeld moet zijn aan het containment lijkt op papier eenvoudig. In de praktijk blijkt de werkelijkheid echter **aanzienlijk complexer**.

Wanneer een CBI in dergelijke situaties direct overgaat tot een zware sanctie, stuit zij op belangrijke **juridische obstakels**.

Daarom is het allerm minst vanzelfsprekend dat een automatische schorsing **standhoudt** bij de rechter.

Voor DTA's en ondernemers ligt de belangrijkste les in het **zorgvuldig documenteren** van keuzes. Een goed onderbouwd dossier blijft de sterkste verdediging tegen interpretatieverschillen en onterechte sancties.



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

BETREFT: Zienswijze op voorgenomen Categorie II-afwijking inzake artikel 43 lid 4 onder h Certificatieschema

Project: [projectnaam]
Locatie: [projectlocatie]
Auditdatum: [datum]
Rapportnummer: [nummer]

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij maken wij gebruik van de gelegenheid onze zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van de voorgenomen Categorie II-afwijking wegens het vermeend niet voldoen aan artikel 43 lid 4 onder h van het Certificatieschema.

Wij zijn van mening dat de voorgenomen afwijking onvoldoende rekening houdt met de samenhang tussen artikel 4.50 van het Arbobesluit, artikel 36 van het Certificatieschema, de feitelijke omstandigheden van het project en de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt aan belastende besluiten.

1. Voorafgaande projectspecifieke beoordeling

Voorafgaand aan de werkzaamheden is overeenkomstig artikel 4.50 Arbobesluit een projectspecifiek werkplan opgesteld. Daarbij zijn de omstandigheden van de arbeidsplaats beoordeeld en zijn doeltreffende maatregelen vastgesteld ter bescherming van werknemers en derden.

Overeenkomstig artikel 36 van het Certificatieschema is in het werkplan beargumenteerd waarom voor de toegepaste decontaminatiemethode is gekozen.

De gekozen werkwijze was derhalve geen spontane afwijking tijdens de uitvoering, maar het resultaat van een voorafgaande risicoafweging die specifiek was toegespitst op de omstandigheden van dit project.

2. Samenhang tussen artikel 4.50 Arbobesluit, artikel 36 en artikel 43

Wij erkennen dat artikel 43 lid 4 onder h van het Certificatieschema een harde norm bevat ten aanzien van de koppeling van de decontaminatievoorziening aan een betreedbaar containment.

Deze bepaling kan echter niet los worden gelezen van artikel 4.50 Arbobesluit en artikel 36 van het Certificatieschema.

Artikel 4.50 Arbobesluit verlangt immers dat vooraf projectspecifieke maatregelen worden vastgesteld en dat de werkzaamheden overeenkomstig het werkplan worden uitgevoerd. Artikel 36 verlangt vervolgens dat wordt gemotiveerd waarom voor directe dan wel indirecte decontaminatie wordt gekozen.

Indien artikel 43 aldus zou worden uitgelegd dat iedere vooraf gemotiveerde keuze voor indirecte decontaminatie categorisch is uitgesloten, zouden artikel 36 en de beoordelingsruimte die besloten ligt in artikel 4.50 Arbobesluit grotendeels hun praktische betekenis verliezen.

Naar onze mening dient daarom steeds te worden beoordeeld of de in het werkplan gemaakte afweging, gelet op de concrete omstandigheden van het project, redelijk en verdedigbaar was.

3. Onvoldoende beoordeling van het werkplan

Uit de auditbevinding blijkt dat uitsluitend is vastgesteld dat geen directe koppeling aanwezig was.

Voor zover ons bekend is niet inhoudelijk beoordeeld:

- welke projectspecifieke omstandigheden hebben geleid tot de gekozen werkwijze;
- welke afwegingen in het werkplan zijn vastgelegd;
- welke alternatieven vooraf zijn onderzocht;
- welke aanvullende beheersmaatregelen zijn getroffen;
- waarom de gemaakte keuze onveilig of onvoldoende doeltreffend zou zijn.

De enkele constatering dat geen fysieke koppeling aanwezig was, beantwoordt niet de vraag waarom de vooraf vastgelegde risicoafweging onjuist zou zijn geweest.

Hierdoor ontbreekt naar onze mening een deugdelijke motivering voor de conclusie dat sprake is van een ernstige afwijking.

4. Veiligheidsdoel is gerealiseerd

Tijdens de werkzaamheden zijn geen emissies van asbestvezels vastgesteld.

Er hebben zich geen incidenten voorgedaan die hebben geleid tot blootstelling van werknemers of derden.

De werkzaamheden zijn uitgevoerd overeenkomstig het werkplan en de getroffen beheersmaatregelen hebben aantoonbaar gefunctioneerd.

Het door de regelgeving beoogde veiligheidsdoel is daarmee gerealiseerd.

5. Zorgvuldigheidsbeginsel

Op grond van artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht dient een besluit zorgvuldig te worden voorbereid.

Dat betekent dat niet uitsluitend mag worden gekeken naar de letterlijke aanwezigheid of afwezigheid van een koppeling, maar dat ook de projectspecifieke omstandigheden, het werkplan en de getroffen veiligheidsmaatregelen in de beoordeling moeten worden betrokken.

Voor zover dit niet heeft plaatsgevonden, achten wij het onderzoek onvolledig.

6. Evenredigheidsbeginsel

Op grond van artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Een Categorie II-afwijking kan verstrekken gevolgen hebben voor de certificatiestatus van ons bedrijf, lopende projecten, opdrachtgevers en werknemers.

Tegenover deze gevolgen staat dat:

- vooraf een projectspecifieke risicoafweging heeft plaatsgevonden;
- de gekozen werkwijze in het werkplan is gemotiveerd;
- overeenkomstig het werkplan is gewerkt;
- geen emissie heeft plaatsgevonden;
- geen blootstelling heeft plaatsgevonden;
- het veiligheidsdoel is bereikt.

Onder deze omstandigheden achten wij een Categorie II-afwijking niet zonder meer proportioneel.

7. Conclusie

Wij verzoeken u de voorgenomen Categorie II-afwijking te heroverwegen.

Wij zijn van mening dat:

- de werkzaamheden zijn voorbereid overeenkomstig artikel 4.50 Arbobesluit;
- de keuze voor de toegepaste decontaminatiemethode overeenkomstig artikel 36 certificatieschema is gemotiveerd;
- het werkplan onvoldoende in de beoordeling is betrokken;
- het veiligheidsdoel aantoonbaar is bereikt;
- de voorgenomen afwijking onvoldoende is gemotiveerd;
- een Categorie II-afwijking onder de gegeven omstandigheden onevenredig is.

Wij verzoeken u deze zienswijze volledig bij uw besluitvorming te betrekken en de voorgenomen afwijking niet te handhaven.

Hoogachtend,

[Naam]

[DTA / KAM-functionaris / Directeur]

[Bedrijfsnaam]