

Stof bij de eindcontrole: afkeuringsgrond of overtrokken sanctie?

De juridische grenzen van NEN 2990, certificatiebesluiten en de bewijslast van de Certificerende Instelling

1. Inleiding

Na afronding van de asbestsanering en een **positieve eindbeoordeling conform NEN 2990** kan alsnog een toezichthouder van de Omgevingsdienst of een inspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie een controle uitvoeren. Wanneer tijdens die controle **zichtbaar stof** of andere verontreiniging wordt aangetroffen, kan de toezichthouder concluderen dat sprake is van een **overtreding** van de arbeidsomstandighedenregelgeving of de certificatie-eisen.

Een dergelijke constatering kan leiden tot een **bestuursrechtelijke sanctie**. Daarnaast zijn toezichthouders op grond van **artikel 68, vierde lid, van de Certificatieregeling Asbest** verplicht bepaalde constatering te melden aan de **Certificerende Instelling (CI)**. De CI beoordeelt vervolgens zelfstandig of de melding aanleiding geeft tot het registreren van een **afwijking**, het opleggen van een **herstelmaatregel** of het nemen van een **certificatiemaatregel**.

Daardoor kan één feitelijke constatering **twee afzonderlijke gevolgen** hebben: enerzijds een handavingsmaatregel van de overheid en anderzijds een beoordeling binnen het certificatiesysteem. Juist omdat deze tweede stap vaak **verstreckende gevolgen** heeft voor een certificaathouder, is van belang dat de onderliggende feiten **zorgvuldig** zijn vastgesteld en de conclusies **voldoende** zijn gemotiveerd.

Voor saneerders, DTA's en bedrijven rijst dan direct de vraag: **leidt de aanwezigheid van zichtbaar stof automatisch tot een overtrekking waarvoor een sanctie gerechtvaardigd is?**

Het antwoord is genuanceerder dan vaak wordt gedacht. De **NEN 2990** stelt inderdaad **strengere eisen** aan de reinheid van het inspectiegebied. Tegelijkertijd gelden voor certificerende instellingen en toezichthouders/handhavers de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur**. Daardoor is niet iedere constatering van stof automatisch voldoende grond voor een **zware sanctie**.

2. Wat verlangt de NEN 2990?

De NEN 2990 is duidelijk over de toestand waarin een inspectiegebied moet verkeren voordat een eindbeoordeling kan plaatsvinden.

De norm definieert:

- **"stofvrij"** als: afwezigheid van visueel waarneembaar stof en/of asbestverdachte materialen, restanten en/of vezelstructuren binnen het inspectiegebied;
- **"visuele inspectie"** als: controle van een ruimte, constructie, installatie of terrein op visueel zichtbare resten asbest, asbesthoudend materiaal en/of stof dat mogelijk asbestresten kan bevatten.

Verder bepaalt de norm dat het inspectiegebied: **"stofvrij moet zijn op alle bouw-, constructie- en installatiedelen."**

Dat betekent dat een inspecteur die zichtbaar stof aantreft, op grond van de NEN 2990 terecht kan concluderen dat het inspectiegebied **niet voldoet** aan de voorwaarden voor een positieve eindbeoordeling.

3. Waarom ontstaat dan toch zoveel discussie?

Hoewel de norm helder lijkt, blijkt in de praktijk dat de interpretatie van het begrip **"visueel schoon"** niet altijd eenduidig is.

Opmerkelijk genoeg erkent de normcommissie dit zelf. In wijzigingsblad **A1:2025** staat expliciet vermeld dat de wijziging is ingevoerd vanwege:

"een verschil van interpretatie tussen de laboratoria die eindbeoordelingen uitvoeren en een certificerende instantie over de betekenis van de tekst 'visueel schoon'."

Deze passage laat zien dat zelfs deskundige partijen binnen de asbestsector niet altijd dezelfde uitleg geven aan wat als **voldoende schoon** moet worden beschouwd.

ÉÉN STOFJE, TWEE SPOREN?

Waarom één constatering grote gevolgen kan hebben



NEN 2990 - where reported no asbestos
Certificatiebesluit - art. 68, vierde lid

De feitelijke aanwezigheid van stof is dus één vraag. De **juridische gevolgen** van die constatering vormen een geheel andere discussie.

4. Afkeuring van een ruimte is iets anders dan een sanctie

In de praktijk worden twee zaken regelmatig door elkaar gehaald:

1. de **technische beoordeling** van een inspectie-gebied;
2. een **bestuursrechtelijke of certificatierechtelijke sanctie**.

Wanneer een inspecteur zichtbaar stof aantreft, kan dat een reden zijn om een ruimte **niet vrij te geven**. Dat volgt rechtstreeks uit de norm.

Maar wanneer een Certificerende Instelling vervolgens een **zware afwijking, schorsing** of andere maatregel oplegt (zie paragraaf 4), gelden aanvullende **juridische eisen**.

Een dergelijke maatregel is immers een **belastend besluit** met mogelijk grote gevolgen voor een bedrijf, een DTA of een certificaathouder.

5. Van stofwaarneming naar certificatiesanctie

In de praktijk ontstaat de juridische discussie meestal niet tijdens de eindbeoordeling conform NEN 2990, maar pas daarna. Een containment/werkgebied kan zijn vrijgegeven, waarna een inspecteur van de Nederlandse Arbeidsinspectie of een toezichthouder van de Omgevingsdienst tijdens een latere controle een **stofrest of veegspoor** constateert. Op basis van die constatering kan een **handhavingsmaatregel** volgen.

Daarnaast wordt de bevinding gemeld aan de Certificerende Instelling overeenkomstig **artikel 68, vierde lid, van de Certificatieregeling Asbest**. De feitelijke constatering van stof krijgt daarmee een **tweede leven binnen het certificatiesysteem**.

De centrale juridische vraag is vervolgens niet of stof zichtbaar was, maar of de **vastgestelde feiten voldoende zijn** om de daarop gebaseerde certificatiemaatregel te dragen.

6. De Certificerende Instelling moet voldoen aan de Awb

De rechtbank heeft meerdere malen bevestigd dat certificerende instellingen bij certificatiebesluiten moeten handelen overeenkomstig de **Algemene wet bestuursrecht (Awb)**.

Dat betekent onder meer dat zij zijn gebonden aan:

- het **zorgvuldigheidsbeginsel** (artikel 3:2 Awb);
- het **motiveringsbeginsel** (artikel 3:46 Awb);
- het **evenredigheidsbeginsel** (artikel 3:4 lid 2 Awb).

Deze bepalingen verplichten een certificerende instelling om haar conclusies **zorgvuldig te onderzoeken, goed te motiveren** en **proportionele maatregelen** te nemen.



7. Artikel 3:2 Awb: zorgvuldig feitenonderzoek

Artikel 3:2 Awb bepaalt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Dit betekent dat een CI niet uitsluitend mag afgaan op **aannames** of **veronderstellingen**.

Wanneer een sanctie wordt gebaseerd op de aanwezigheid van stof, zal duidelijk moeten zijn:

- **waar** het stof is aangetroffen;
- **hoe omvangrijk** de vervuiling was;
- **waarom** dit als een tekortkoming wordt beschouwd;
- en **welke relatie** bestaat met de uitgevoerde sanering.

Hoe zwaarder de sanctie, hoe belangrijker een **zorgvuldige vaststelling van de feiten** wordt.

8. Artikel 3:46 Awb: de motiveringsplicht

Naast een zorgvuldig onderzoek moet een besluit ook **deugdelijk worden gemotiveerd**.

Een certificerende instelling moet daarom kunnen uitleggen **waarom** de geconstateerde situatie leidt tot een overtreding van het certificatieschema.

Niet iedere constatering van stof rechtvaardigt automatisch dezelfde conclusie. De **aard, locatie, omvang en context** van de waarneming kunnen van belang zijn bij de beoordeling.

9. Artikel 3:4 Awb: evenredigheid

Sinds de aangescherpte evenredigheidstoets speelt ook de **proportionaliteit** van sancties een steeds grotere rol.

Artikel 3:4 lid 2 Awb bepaalt dat de **nadelige gevolgen** van een besluit niet **onevenredig** mogen zijn in verhouding tot het doel van dat besluit.

Dat betekent niet dat een CI geen sancties mag opleggen. Het betekent wel dat een **zware maatregel** moet passen bij de **ernst** van de geconstateerde tekortkoming.

Een minimale hoeveelheid zichtbaar stof kan aanleiding zijn voor **herstelmaatregelen**.

Of diezelfde constatering ook een **zware certificatiesanctie** rechtvaardigt, is een afzonderlijke vraag die zorgvuldig moet worden beoordeeld.

10. De rol van laboratoriumonderzoek

Een interessante vraag ontstaat wanneer discussie ontstaat over de **aard van het aangetroffen materiaal**.

Een inspecteur kan visueel vaststellen dat stof aanwezig is.

Daarmee staat echter nog niet automatisch vast:

- dat het stof **asbest bevat**;
- dat het stof **afkomstig is van de uitgevoerde sanering**;
- of dat sprake is van een **blootstellingsrisico**.

In dergelijke situaties kan aanvullend onderzoek door middel van **monsternamen** of **laboratoriumanalyse** bijdragen aan een objectieve beoordeling.

Hoewel de NEN 2990 voor een visuele afkeuring niet vereist dat eerst monsters worden genomen, kan aanvullend onderzoek wel relevant zijn wanneer **vergaande conclusies of sancties** aan de waarneming worden verbonden.

11. Praktijkvoorbeeld

Stel dat tijdens een eindbeoordeling in een voormalig schoolgebouw een **dunne streep stoflaag** wordt aangetroffen op een stalen ligter boven het werkgebied.

De inspecteur concludeert dat het inspectiegebied **niet voldoet** aan de eisen van NEN 2990 en verlangt **aanvullende reiniging**.

Die beslissing is vanuit de norm goed verdedigbaar.

Een andere situatie ontstaat wanneer vervolgens wordt gesteld dat sprake is van een **ernstige tekortkoming** waarvoor een **zware certificatiesanctie** moet worden opgelegd.

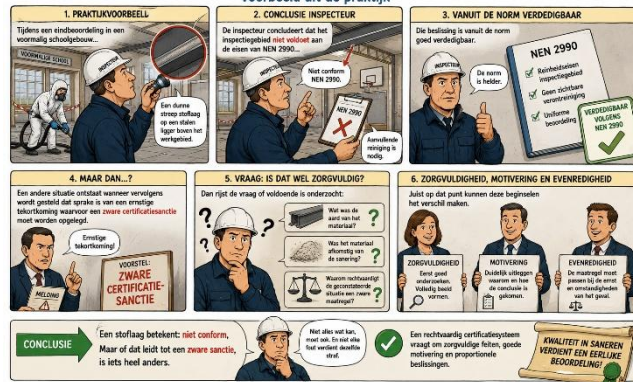
Dan rijst de vraag of voldoende is onderzocht:

- wat de **aard** van het materiaal was;
- of het materiaal **afkomstig** was van de sanering;
- en waarom de geconstateerde situatie een **zware maatregel** rechtvaardigt.

Juist op dat punt kunnen **zorgvuldigheid, motivering en evenredigheid** een belangrijke rol spelen.

ÉÉN STOFLAAG IS NIET AUTOMATISCH EEN ZWARE SANCTIE!

Voorbeeld uit de praktijk



12. Wat betekent dit voor DTA's en saneerders?

Voor DTA's en saneerders is het belangrijk om te beseffen dat de norm een **hoge lat** legt. Een inspectiegebied moet daadwerkelijk **stofvrij** worden opgeleverd.

Tegelijkertijd betekent een constatering van zichtbaar stof niet automatisch dat iedere daaropvolgende sanctie **juridisch onaantastbaar** is.

Wanneer discussie ontstaat, is het verstandig om:

- de situatie **uitgebreid fotografisch vast te leggen**;
- inspectierapporten **zorgvuldig te controleren**;
- te vragen **waarop conclusies precies zijn gebaseerd**;
- waar nodig **aanvullend onderzoek** te verlangen;
- en tijdig **bezwaar te maken** tegen onvoldoende gemotiveerde sancties.

13. Conclusie

De NEN 2990 laat weinig ruimte voor discussie over de technische eis: een inspectiegebied moet **stofvrij** zijn voordat een positieve eindbeoordeling kan plaatsvinden.

Daaruit volgt echter niet automatisch dat iedere constatering van zichtbaar stof zonder meer leidt tot een **juridisch houdbare sanctie**.

Zodra een Certificerende Instelling een afwijking, schorsing of andere maatregel oplegt, moet zij voldoen aan de eisen van de **Algemene wet bestuursrecht**. Dat betekent dat de feiten **zorgvuldig** moeten worden vastgesteld, de motivering **controleerbaar** moet zijn en de opgelegde maatregel **evenredig** moet zijn aan de ernst van de geconstateerde tekortkoming.

De werkelijke juridische discussie draait daarom niet om de vraag of zichtbaar stof mag worden afgekeurd. Die vraag beantwoordt de NEN 2990 al.

De kernvraag is of de **gevolgen** die aan die constatering worden verbonden **voldoende feitelijk, juridisch en bestuursrechtelijk zijn onderbouwd**.

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 (CCO)