



Daarmee heeft de wetgever de technische beoordeling van inventarisaties ondergebracht binnen een **gesloten kwaliteitsstelsel**.

Dat betekent niet dat een Omgevingsdienst geen vragen mag stellen over een rapport.

Maar het betekent wel dat de vraag moet worden gesteld waarop de **bevoegdheid** is gebaseerd wanneer een Omgevingsdienst verlangt dat een gecertificeerd rapport **inhoudelijk wordt aangepast**.

Het legaliteitsbeginsel verlangt immers dat elk overheidsoptreden berust op een **wettelijke grondslag**.

#### 4. De sloopmelding is geen vergunning

Hier ontstaat in de praktijk vaak verwarring.

Een **sloopmelding** is geen **vergunningaanvraag**.

Bij een vergunning beschikt het bevoegd gezag over een **wettelijke beoordelingsruimte** om toestemming te verlenen of te weigeren.

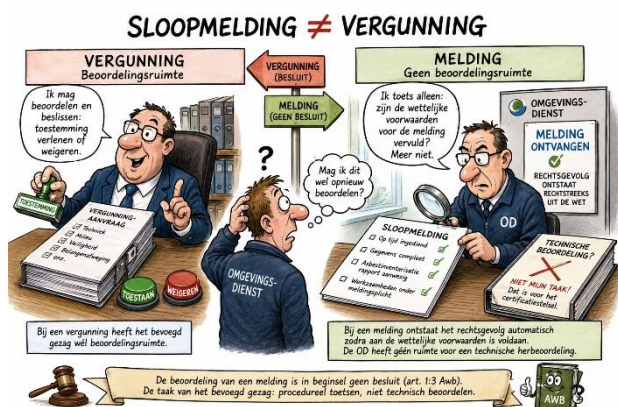
Een meldingenstelsel werkt fundamenteel anders.

Het **rechtsgevolg** ontstaat rechtstreeks uit de wet zodra aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

In de bestuursrechtelijke literatuur wordt daarom algemeen aangenomen dat de beoordeling van een melding in beginsel **geen besluit** is in de zin van **artikel 1:3 Awb**.

Dat betekent dat de Omgevingsdienst niet dezelfde beoordelingsruimte heeft als bij een vergunningprocedure.

De taak van het bevoegd gezag bestaat uit het beoordelen of aan de **wettelijke vereisten** voor de melding is voldaan, niet uit het opnieuw uitvoeren van de **technische beoordeling** waarvoor de wetgever een afzonderlijk certificatiestelsel heeft ingericht.



#### 5. Procedurele toetsing is iets anders dan een technische beoordeling

Juist op dit punt lopen in de praktijk verschillende bevoegdheden door elkaar.

Een Omgevingsdienst mag beoordelen of:

- de melding **tijdig** is ingediend;
- de **wettelijk voorgeschreven gegevens** zijn verstrekt;
- een **asbestinventarisatierapport** is overgelegd;
- de werkzaamheden onder de **meldingsplicht** vallen.

Dat betreft een **procedurele toets**.

Iets anders is het geven van een **technisch oordeel** over bijvoorbeeld:

- de gekozen **risicoklasse**;
- de **saneringsmethode**;
- de **volledigheid** van de inventarisatie;
- de interpretatie van een **laboratoriumuitslag**;
- de **inhoud** van een gecertificeerd inventarisatierapport.

Voor een dergelijke technische beoordeling zal steeds een **expliciete wettelijke bevoegdheid** moeten bestaan.

Dat volgt niet alleen uit het **legaliteitsbeginsel**, maar ook uit het **specialiteitsbeginsel**. Een bestuursorgaan mag uitsluitend gebruik maken van de bevoegdheden die de wetgever voor het betreffende doel heeft toegekend.

#### 6. Mag de Omgevingsdienst verlangen dat een rapport wordt aangepast?

Dat is uiteindelijk de kernvraag.

In de praktijk gebeurt het regelmatig dat een Omgevingsdienst schrijft:

**"Pas eerst het inventarisatierapport aan, daarna nemen wij de melding in behandeling."**

Op zichzelf klinkt dat redelijk.

Juridisch is de vraag echter veel interessanter.

Welke **wettelijke bepaling** geeft de Omgevingsdienst de bevoegdheid om de **inhoud** van een gecertificeerd asbestinventarisatierapport te laten wijzigen?

Het Bbl verplicht de indiener weliswaar een rapport te overleggen (artikelen **7.10** en **7.11 Bbl**), maar kent geen algemene bevoegdheid voor het bevoegd gezag om de **technische inhoud** van dat rapport naar eigen inzicht te wijzigen.

Evenmin volgt een dergelijke bevoegdheid uit **artikel 4.54a Arbeidsomstandighedenbesluit**. Dat artikel richt zich tot degene die de inventarisatie laat uitvoeren en tot het gecertificeerde inventarisatiebedrijf.

Dat betekent het dat het verlangen om een rapport **inhoudelijk aan te passen** steeds moet kunnen worden herleid tot een **concrete wettelijke bevoegdheid**.

## 7. En hoe zit het met maatwerk?

Soms wordt gesteld dat een Omgevingsdienst via **maatwerkvoorschriften** aanvullende eisen kan stellen.

Die stelling is slechts gedeeltelijk juist.

**Artikel 7.5 Bbl** biedt inderdaad ruimte voor maatwerk bij bepaalde onderwerpen.

Maar voor de **technische kern** van het asbeststelsel heeft de wetgever die mogelijkheid juist grotendeels uitgesloten. Voor onder meer:

- de **asbestinventarisatieplicht**;
- de **beroepsmatige verwijdering** van asbest in risicoklasse 2 en 2A;
- de **eindbeoordeling**;
- diverse onderdelen van de **sloophmelding**, kan **geen maatwerk** worden toegepast.

Dat is een bewuste keuze van de wetgever. De technische normstelling is immers al geregeld binnen het **Arbeidsomstandighedenbesluit** en het **certificatiestelsel**.

Artikel 7.5 Bbl kan niet worden gebruikt als algemene bevoegdheidsgrondslag om de technische inhoud van een gecertificeerd asbestinventarisatie-rapport te wijzigen of aanvullende technische eisen aan dat rapport te stellen. Voor juist die onderwerpen heeft de wetgever de mogelijkheid van maatwerk uitdrukkelijk uitgesloten.



## 8. Wat zegt de rechtspraak?

De **Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State** heeft herhaaldelijk geoordeeld dat meldingenstelsels wezenlijk verschillen van vergunningstelsels. Het rechtsgevolg vloeit in beginsel rechtstreeks voort uit de wet en niet uit een afzonderlijk besluit van het bestuursorgaan (**artikel 1:3 Awb**).

Daarnaast heeft de Afdeling in haar uitspraak van **2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:241)** bevestigd dat het Bbl (destijds het Bouwbesluit 2012) een eigen systematiek kent voor sloophmeldingen en dat niet iedere wijziging in de feitelijke situatie automatisch leidt tot een nieuwe meldingsplicht.

Die uitspraak onderstreept dat het meldingenstelsel een **beperkte en procedurele functie** heeft.

Voor het bestuursrecht geldt bovendien dat een bestuursorgaan uitsluitend bevoegdheden mag uitoefenen die **uitdrukkelijk in de wet zijn toegekend**. Dat volgt uit het **legaliteitsbeginsel**, dat een dragend beginsel vormt van de democratische rechtsstaat.

## 9. De gevolgen voor de saneerder

Wanneer een Omgevingsdienst verlangt dat een asbestinventarisatierapport wordt aangepast, heeft dat vaak directe gevolgen voor de uitvoerende saneerder.

- **Werkzaamheden worden uitgesteld.**
- **Personeel staat stil.**
- **Containments blijven langer staan.**
- **Onderdruk machines en decontaminatie-units moeten langer worden gehuurd.**
- **Planningen worden verschoven.**

De **financiële schade** kan aanzienlijk zijn.

Juist daarom is het van belang dat duidelijk is of een dergelijke eis daadwerkelijk op een **wettelijke bevoegdheid** berust.

Een verzoek zonder wettelijke grondslag is immers iets anders dan een **rechtsgeldig genomen besluit** of een **bevoegd gegeven aanwijzing**.

## 10. Conclusie

Omgevingsdiensten vervullen een belangrijke rol bij de bescherming van de leefomgeving. Die rol staat niet ter discussie.

Maar ook voor een Omgevingsdienst geldt dat bevoegdheden niet kunnen worden ontleend aan wat **wenselijk** of **praktisch** wordt geacht.

Wanneer een Omgevingsdienst verlangt dat een gecertificeerd asbestinventarisatierapport **inhoudelijk wordt aangepast**, zal daarvoor een **expliciete wettelijke grondslag** moeten bestaan.

Het enkele feit dat een rapport onderdeel uitmaakt van een sloophmelding, maakt de Omgevingsdienst nog niet tot **technisch beoordelaar** van dat rapport.

Juist de scheiding die de wetgever heeft aangebracht tussen het **omgevingsrecht** en het **Arbo-certificatiestelsel** verdient respect.

Dat komt niet alleen de **rechtszekerheid** ten goede, maar voorkomt ook dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden door elkaar gaan lopen.

## 11. Advies aan de saneerder

Ontvangt u van een Omgevingsdienst het verzoek om een asbestinventarisatierapport aan te passen, vraag dan altijd op welke **concrete wettelijke bepaling** dat verzoek is gebaseerd.

Vraag daarnaast of sprake is van:

- een **informeel verzoek**;
- een **formeel besluit**;
- een **bevoegd gegeven aanwijzing**; of
- een ander **publiekrechtelijk rechtsgevolg**.

Leg de communicatie schriftelijk vast en vraag om een **deugdelijke motivering** (artikelen 3:2 en 3:46 Awb).

Wanneer een Omgevingsdienst geen expliciete wettelijke grondslag kan aanwijzen, is terughoudendheid geboden met het zonder meer aanpassen van een gecertificeerd rapport. Niet alleen vanwege de mogelijke gevolgen voor de planning en de kosten, maar ook omdat een gecertificeerd inventarisatiebedrijf zelfstandig verantwoordelijk blijft voor de **juistheid** en **onafhankelijkheid** van zijn rapport.

Leidt een verzoek zonder wettelijke grondslag tot **vertraging of extra kosten**, dan kan onder omstandigheden tevens de vraag aan de orde komen of de daardoor ontstane schade voor vergoeding in aanmerking komt. Juist daarom is het van belang alle communicatie zorgvuldig schriftelijk vast te leggen en de financiële gevolgen van eventuele vertraging te documenteren.

Om de praktijk te ondersteunen zijn bij deze Asbestdialoog drie voorbeeldbrieven opgenomen die aansluiten bij de verschillende fasen waarin een geschil zich kan ontwikkelen.

- **Bijlage 1** bevat een verzoek aan de Omgevingsdienst om de concrete wettelijke grondslag van het verlangde aan te geven en duidelijkheid te verschaffen over de juridische status van het verzoek.
- **Bijlage 2** bevat een formele ingebrekestelling/sommatie voor het geval de Omgevingsdienst, ondanks het ontbreken van een toereikende wettelijke grondslag, blijft volharden in haar standpunt.
- **Bijlage 3** bevat een voorbeeld van een aansprakelijkstelling die kan worden gebruikt wanneer als gevolg daarvan daadwerkelijk schade is ontstaan en deze op de verantwoordelijke partij wordt verhaald.

Door **deze stappen gefaseerd te volgen**, wordt niet alleen zorgvuldig gehandeld, maar ontstaat tevens een volledig dossier waarin de communicatie, de ingenomen standpunten en de eventueel geleden schade inzichtelijk zijn vastgelegd. Dat kan van groot belang zijn wanneer later een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke procedure aan de orde komt.

De vraag is uiteindelijk niet of een Omgevingsdienst het rapport anders zou willen zien. De vraag is of de **wet** haar die bevoegdheid daadwerkelijk heeft gegeven. In een rechtsstaat is dat een wezenlijk verschil.

## 12. Mogelijke aansprakelijkheid

Wanneer een Omgevingsdienst **zonder wettelijke grondslag** verlangt dat een asbestinventarisatierapport wordt aangepast en daardoor vertraging, extra inventarisatiekosten, stilstand of andere schade ontstaat, kan de vraag rijzen of het bestuursorgaan aansprakelijk is voor de daardoor **veroorzaakte schade**.

Daarvoor is onder meer van belang of sprake is van een **onrechtmatige overheidsdaad**, of het verzoek feitelijk als een bindende aanwijzing moest worden opgevat en of een causaal verband bestaat tussen het handelen van de Omgevingsdienst en de geleden schade.

Juist daarom is het van groot belang **alle communicatie schriftelijk vast te leggen**, steeds te vragen naar de wettelijke grondslag van het verzoek en de financiële gevolgen van eventuele vertraging zorgvuldig te documenteren. Zonder een volledig dossier is het achteraf aanzienlijk moeilijker om schade te verhalen.



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 – Voorbeeldbrief verzoek om wettelijke grondslag

---

**Betreft:** Verzoek om motivering van het verzoek tot aanpassing van een asbestinventarisatierapport

Geachte heer/mevrouw,

Naar aanleiding van uw verzoek om het asbestinventarisatierapport behorende bij de ingediende sloopmelding aan te passen, verzoeken wij u ons schriftelijk mede te delen op welke concrete wettelijke bepaling dit verzoek is gebaseerd.

Wij verzoeken u tevens aan te geven of uw mededeling moet worden aangemerkt als:

- een informeel verzoek;
- een formeel besluit als bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht;
- een bevoegd gegeven aanwijzing; of
- een andere publiekrechtelijke rechtshandeling.

Indien u van mening bent dat wij verplicht zijn aan uw verzoek te voldoen, verzoeken wij u tevens aan te geven op grond van welke wettelijke bevoegdheid deze verplichting bestaat.

Wanneer sprake is van een formeel standpunt, verzoeken wij u dit overeenkomstig de artikelen 3:2 en 3:46 Awb deugdelijk te motiveren.

Het asbestinventarisatierapport is opgesteld door een gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf, dat zelfstandig verantwoordelijk is voor de inhoud, juistheid en onafhankelijkheid van het rapport. Zonder een duidelijke wettelijke grondslag achten wij het daarom niet verantwoord om het rapport uitsluitend naar aanleiding van uw verzoek te laten wijzigen.

Wij wijzen u erop dat een eventuele vertraging van de werkzaamheden kan leiden tot extra kosten en schade. Wij zullen deze gevolgen zorgvuldig documenteren en behouden ons alle rechten voor.

Wij zien uw gemotiveerde schriftelijke reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

[Naam]

[Bedrijf]

## Bijlage 2 – Voorbeeldbrief Formele sommatie

---

**Betreft:** Sommatie tot intrekking dan wel motivering van het verzoek tot aanpassing van het asbestinventarisatierapport

Geachte heer/mevrouw,

Op [datum] hebben wij u verzocht de wettelijke grondslag van uw verzoek om het asbestinventarisatierapport aan te passen kenbaar te maken.

Tot op heden hebben wij geen toereikende wettelijke grondslag of deugdelijke motivering ontvangen waaruit blijkt dat u bevoegd bent een inhoudelijke wijziging van een gecertificeerd asbestinventarisatierapport te verlangen.

Wij sommeren u daarom binnen vijf werkdagen na dagtekening van deze brief: alsnog de concrete wettelijke bevoegdheidsgrondslag schriftelijk kenbaar te maken, voorzien van een deugdelijke motivering; of schriftelijk te bevestigen dat u het verzoek tot aanpassing intrekt.

Wij wijzen u erop dat de voortgang van het project inmiddels wordt belemmerd en dat hierdoor schade ontstaat of kan ontstaan. Deze schade zal door ons worden geregistreerd en onderbouwd.

Indien u zonder toereikende wettelijke grondslag blijft vasthouden aan uw standpunt, behouden wij ons nadrukkelijk het recht voor alle beschikbare bestuursrechtelijke en civielrechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden, waaronder het verhalen van de hierdoor ontstane schade.

Wij verzoeken u uw reactie uitsluitend schriftelijk te verstrekken.

Hoogachtend,  
[Naam]  
[Bedrijf]

### **Bijlage 3 – Voorbeeldbrief Aansprakelijkstelling**

---

**Betreft:** Aansprakelijkstelling wegens schade als gevolg van een verzoek zonder wettelijke grondslag

Geachte heer/mevrouw,  
Hierbij stellen wij [naam Omgevingsdienst] aansprakelijk voor de schade die is ontstaan als gevolg van uw verzoek om het asbestinventarisatierapport aan te passen, zonder dat daarvoor een toereikende wettelijke bevoegdheidsgrondslag is aangetoond.

Ondanks onze eerdere verzoeken heeft u geen concrete wettelijke bepaling aangewezen waaruit blijkt dat u bevoegd bent de inhoud van een gecertificeerd asbestinventarisatierapport te laten wijzigen.

Als gevolg hiervan zijn de werkzaamheden vertraagd en is onder meer de volgende schade ontstaan:

- stilstand van personeel;
- extra huurkosten van materieel, containment en onderdruk machines;
- aanvullende inventarisatie- en advieskosten;
- planningsschade;
- contractuele boetes en overige vervolgschade;
- overige aantoonbare kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de ontstane vertraging.

Een voorlopig schadeoverzicht is als bijlage bij deze brief gevoegd. Wij behouden ons het recht voor dit overzicht aan te vullen zodra aanvullende schadeposten bekend worden.

Wij verzoeken u binnen veertien dagen na dagtekening van deze brief schriftelijk te bevestigen dat u aansprakelijkheid erkent en in overleg wilt treden over vergoeding van de geleden en nog te lijden schade.

Bij uitblijven van een bevredigende reactie behouden wij ons het recht voor verdere juridische stappen te ondernemen teneinde onze schade volledig te verhalen, waaronder het voeren van een bestuursrechtelijke en/of civielrechtelijke procedure.

Alle rechten en weren worden uitdrukkelijk voorbehouden.

Hoogachtend,  
[Naam]  
[Bedrijf]