

De Omgevingsdienst als opdrachtgever van de asbestinventarisatie en -sanering? Eerst de wettelijke grondslag graag!

1. Inleiding

Bij asbestincidenten zie je het regelmatig gebeuren: de brandweer vertrekt, de rook trekt op en de Omgevingsdienst verschijnt. Vervolgens krijgen bewoners, eigenaren, aannemers en verzekeraars te horen wat er **op hun eigen, private terrein** moet gebeuren: een inventarisatie laten uitvoeren, een saneerder inschakelen, asbest verwijderen en soms zelfs op welke wijze en binnen welke termijn.

In de praktijk komt daar nog iets bij. Wanneer een eigenaar kritische vragen stelt over de verplichting of de kosten, komt het voor dat de Omgevingsdienst zelf opdracht geeft tot inventarisatie of sanering — om daarna de rekening bij de eigenaar neer te leggen.

Daarmee verschuift de rol van toezicht naar feitelijk **opdrachtgeverschap op privaat terrein**.

Dat roept een eenvoudige maar fundamentele juridische vraag op: **Waar eindigt toezicht, waar begint opdrachtgeverschap, en op welke wettelijke grondslag zou dit optreden kunnen rusten?**

Dit artikel gaat nadrukkelijk **niet** over situaties waarin het bevoegd gezag via **spoedeisende bestuursdwang** op grond van artikel 5:31, tweede lid, Awb zelf mag ingrijpen. Dat kan bij een asbestbrand in de openbare ruimte wél rechtmatig zijn. Hier gaat het om iets anders: gevallen waarin een Omgevingsdienst **zonder besluit, zonder bevoegd gezag en zonder mandaat** aangeeft dat zij "namens de eigenaar" opdracht geeft op diens **eigen terrein**.

Die rolvermenging komt niet alleen voor bij incidenten, maar ook bij reguliere sloop, renovatie of het aantreffen van asbest. Een Omgevingsdienst kan aangeven dat een eigenaar bepaalde stappen moet zetten — maar kan niet zonder aanvullende grondslag zonder meer zelf opdrachtgever worden namens een particuliere eigenaar.

Voor eigenaren die hiermee worden geconfronteerd, bevat **Bijlage 1** een voorbeeldbrief om de Omgevingsdienst schriftelijk te vragen naar de wettelijke grondslag, het bevoegde bestuursorgaan, de bevoegdheidsregeling en de kostenverantwoordelijkheid.

2. Categorie 5: wat mag de Omgevingsdienst eigenlijk doen?

Het basistakenpakket van de omgevingsdiensten is geregeld in artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit en Bijlage VI.

(<https://wetten.overheid.nl/BWBR0041278/2026-07-01?q=2026-07-01&z=2026-07-01#BijlageVI>)

Categorie 5 ziet op het **bedrijfsmatig verwijderen van asbest en asbesthoudende producten uit bouwwerken en het bedrijfsmatig opruimen van asbest en asbesthoudende producten die als gevolg van een incident zijn vrijgekomen**.

Categorie 5 is **geen** algemene bepaling waarin staat: "De Omgevingsdienst mag namens de eigenaar opdracht geven tot een asbestinventarisatie of asbestverwijdering."

Het basistakenpakket beschrijft de taken die aan de Omgevingsdienst zijn opgedragen. Voor een concrete opdrachtgevershandeling moet vervolgens worden gekeken naar de **wettelijke bevoegdheid van het bevoegde bestuursorgaan** en naar de grondslag, aangevuld met de grondslag van de handeling, waarop de Omgevingsdienst namens dat bestuursorgaan handelt.



3. De eigenaar/opdrachtgever

De eigenaar of andere opdrachtgever heeft binnen de asbestketen zijn eigen verantwoordelijkheid. Het laten uitvoeren van een noodzakelijke asbestinventarisatie en het geven van opdracht tot asbestverwijdering behoren in de normale situatie tot de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

Daarmee ontstaat een belangrijke juridische vraag wanneer de Omgevingsdienst zelf opdrachten gaat verstrekken indien zij zelf geen eigenaar is van het bouwwerk. Niet alleen:

Mag het bestuursorgaan dit doen?

Maar ook:

Op grond waarvan mag de Omgevingsdienst dit namens het bestuursorgaan doen?

De volledige bevoegdheidsketen moet dus zichtbaar zijn: **wettelijke bevoegdheid → bevoegd bestuursorgaan → opdracht/mandaat → concrete handeling.**

4. Wie is eigenlijk de opdrachtgever?

De normale asbestketen is overzichtelijk.

- De opdrachtgever geeft opdracht tot de asbestinventarisatie.
- De inventariseerder voert het onderzoek uit en stelt het rapport op.
- Vervolgens geeft de opdrachtgever, waar nodig, opdracht tot de asbestverwijdering.

De overheid heeft haar eigen publiekrechtelijke taak bij de slooemelding, het toezicht en de handhaving.

Dat onderscheid is belangrijk.

Een Omgevingsdienst kan dus namens het bevoegde bestuursorgaan toezicht houden op de naleving van de regels.

Wanneer de Omgevingsdienst zelf een inventarisatiebedrijf of saneerder **inschakelt voor een particuliere eigenaar**, verandert de juridische situatie en wordt zij niet automatisch opdrachtgever van de werkzaamheden die zij controleert.

Dan moet eerst worden vastgesteld:

In welke hoedanigheid wordt de opdracht gegeven en op welke wettelijke grondslag?

Het antwoord kan niet uitsluitend zijn:

"Omdat dit onder categorie 5 valt."

5. Dit is geen theoretische kwestie

Dat Omgevingsdiensten in de praktijk daadwerkelijk als opdrachtgever van een asbestinventarisatie optreden, blijkt uit de rechtspraak.

In bijvoorbeeld (niet uitsluitend) een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland is vastgelegd dat SGS Search in opdracht van de Omgevingsdienst IJmond een **asbestinventarisatie heeft uitgevoerd**. (Rechtbank Noord-Holland, 24 september 2019, zaaknummer HAA 18/3733, ECLI:NL:RBNHO:2019:8005). *De in de uitspraak genoemde Wet milieubeheerbepalingen mogen niet zonder datumcontrole worden overgenomen*

Ook in een andere zaak wordt een asbestinventarisatie genoemd die werd uitgevoerd in opdracht van de **Omgevingsdienst Haaglanden en/of de provincie Zuid-Holland**. (Rechtbank Den Haag, 30 mei 2018, zaaknummer C/09/500683 / HA ZA 15-1324.).

Noot van de redactie

*Het inschakelen van een tweede, concurrerende inventariseerder en/of saneerder kan **op zichzelf niet als doorslaggevend bewijs** worden beschouwd tegen de primaire inventariseerder of saneerder. Een concurrent heeft immers een eigen zakelijk belang bij de uitkomst en kan er belang bij hebben het werk of de beoordeling van zijn collega in een negatief daglicht te stellen.*

*Een dergelijke rapportage kan uiteraard wel als **informatie of aanwijzing** worden meegenomen, maar de inhoudelijke conclusies zullen zelfstandig en onafhankelijk moeten worden onderbouwd. Hierover meer in een latere asbestdialoog.*

Deze uitspraken laten dus zien dát deze constructie in de praktijk voorkomt. Zij spreken zich daarmee niet zonder meer uit over de vraag:

Op grond van welke wettelijke bevoegdheid kan een Omgevingsdienst, wanneer zij niet zelf eigenaar/opdrachtgever van het object is, opdracht geven tot een asbestinventarisatie?

Dat is een vraag die niet kan worden beantwoord met alleen een verwijzing naar de algemene asbesttaak van de Omgevingsdienst.



6. En hoe zit het met de asbestsanering?

Voor de sanering geldt dezelfde redenering.

- De opdrachtgever geeft opdracht aan een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf.
- De Omgevingsdienst houdt vervolgens toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften.

Dat zijn verschillende rollen.

Wanneer de Omgevingsdienst tegen een eigenaar zegt:

“U moet het asbest laten verwijderen”,

is de eerste vraag:

op grond van welke wettelijke bepaling bestaat die verplichting?

Maar wanneer de Omgevingsdienst vervolgens zelf een saneerder inschakelt, komt daar een tweede vraag bij:

Op grond van welke wettelijke bevoegdheid geeft de overheid zelf opdracht tot die sanering?

En als de opdracht namens de gemeente wordt verstrekt:

Welke bevoegdheid van de gemeente wordt uitgeoefend en op grond van welke regeling mag de Omgevingsdienst deze opdracht namens de gemeente verstrekken?

Dat zijn geen formaliteiten.

Het bepaalt wie opdrachtgever is, wie verantwoordelijk is, wie betaalt en tegen welke overheidsbeslissing eventueel rechtsbescherming openstaat.

7. "Maar het was een incident!"

Dat bij een brand of ander incident snel moet worden gehandeld, staat buiten discussie.

Maar:

noodzaak en bevoegdheid zijn twee verschillende zaken.

Categorie 5 omvat juist ook het bedrijfsmatig opruimen van asbest dat als gevolg van een incident is vrijgekomen.

Dat geeft de Omgevingsdienst belangrijke taken.

Maar daaruit volgt *niet* automatisch een algemene bevoegdheid om de eigenaar als opdrachtgever te vervangen en zelf opdracht te geven tot iedere gewenste inventarisatie of sanering.

Dezelfde vraag blijft daarom bestaan:

welk bestuursorgaan is bevoegd en op welke wettelijke grondslag handelt de Omgevingsdienst namens dat bestuursorgaan?

En die vraag verdwijnt niet omdat er sprake is van een calamiteit.

Sterker nog: juist bij een calamiteit, wanneer iedereen onder tijdsdruk staat, is het extra belangrijk dat duidelijk blijft **wie welke bevoegdheid uitoefent**.



8. Het speelt dus ook buiten incidenten

Dit punt verdient bijzondere aandacht.

De discussie over de rol van de Omgevingsdienst wordt vaak gekoppeld aan branden, zwerfasbest en andere incidenten. Maar de juridische vraag is breder. Ook bij een gewone sloop of renovatie kan de vraag ontstaan:

- wie opdracht geeft tot de inventarisatie;
- wie opdracht geeft tot verwijdering;
- wie de kosten draagt;
- en op welke wettelijke grondslag een Omgevingsdienst zich daarin mengt.

Als de Omgevingsdienst buiten een incident niet bevoegd is om namens een particuliere eigenaar zelf opdracht te geven tot een inventarisatie of sanering, moet ook bij een incident worden aangewezen welke bijzondere wettelijke grondslag die bevoegdheid dan wél geeft.

Dat is precies de juridische vraag die te vaak wordt overgeslagen.

9. Wat moet een gedupeerde doen?

Wie als eigenaar na een brand of andere asbestsituatie met een Omgevingsdienst te maken krijgt, zit vaak onder grote druk. Er kan schade zijn, het pand kan niet bruikbaar zijn en ondertussen wordt gezegd dat er onmiddellijk een inventarisatie of sanering moet plaatsvinden.

Ga dan niet alleen af op mondelinge instructies.

Vraag eerst schriftelijk wat er precies van u wordt verlangd en op welke juridische grondslag.

Om een eigenaar daarbij te helpen, is als Bijlage 1 bij deze Asbestdialoog een voorbeeldbrief opgenomen. Deze brief kan rechtstreeks worden gebruikt of aangepast aan de eigen situatie.

De kernvragen zijn:

Als de OD zegt dat u een inventarisatie moet laten uitvoeren:

“Op grond van welke concrete wettelijke bepaling ben ik verplicht deze inventarisatie te laten uitvoeren?”

Als de OD zelf een inventarisatiebedrijf inschakelt:

“Op grond van welke concrete wettelijke bepaling is de Omgevingsdienst bevoegd om namens mij opdracht te geven tot dit onderzoek?”

Als de OD een saneerder inschakelt:

“Op grond van welke concrete wettelijke bepaling is de Omgevingsdienst bevoegd om opdracht te geven tot deze asbestverwijdering?”

Vraag daarnaast:

- wie formeel opdrachtgever is;
- welk bestuursorgaan bevoegd is;
- of de OD namens de gemeente handelt;
- op welke wettelijke grondslag;
- op grond van welk mandaat of welke andere bevoegdheidsregeling;
- wie de kosten draagt;
- en of sprake is van een formeel besluit.

Werk wel mee aan noodzakelijke veiligheid!

Dit artikel is geen oproep om noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te weigeren.

Wanneer onmiddellijk handelen noodzakelijk is, laat veiligheid voorgaan.

Maar:

meewerken aan een noodzakelijke maatregel betekent niet automatisch dat u instemt met de gestelde wettelijke bevoegdheid of met de kostenverdeling.

Leg daarom schriftelijk vast dat uw medewerking geen erkenning inhoudt van een eventuele betwiste bevoegdheid, aansprakelijkheid of kostenplicht.

Teken niet zomaar een opdracht

Let erop wie als opdrachtgever op een offerte of opdracht staat.

Wanneer u zelf een inventarisatiebedrijf of saneerder opdracht geeft, kan een contractuele verhouding ontstaan met gevolgen voor kosten en aansprakelijkheid.

Vraag daarom eerst duidelijkheid over de juridische grondslag en de kosten.

Leg alles vast

Bewaar:

- e-mails en brieven;
- rapporten;
- foto's;
- offertes en opdrachten;
- facturen;
- namen van betrokken medewerkers;
- telefoongesprekken;
- en alle schade die door de situatie ontstaat.

Noteer vooral wat de OD heeft opgedragen, wanneer en namens welk bestuursorgaan.

Bij schade moet bovendien vanaf het begin worden vastgelegd welke financiële gevolgen ontstaan, bijvoorbeeld kosten van tijdelijke huisvesting, opslag, omzetverlies, deskundigen en vertraging.

De volledige vragenlijst staat in **Bijlage 1 – Voorbeeldbrief aan de Omgevingsdienst**.

Twijfelt u over de juridische positie of worden u opdrachten of kosten opgelegd? Gebruik dan Bijlage 1 als uitgangspunt en laat de concrete situatie zo nodig juridisch beoordelen.



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 aan de Omgevingsdienst

De brief kan/dient te worden aangepast aan de concrete situatie.

Aan:

[Naam Omgevingsdienst]

[Adres]

[Postcode en Plaats]

Betreft: Formeel bezwaar tegen rolvermenging en vordering wettelijke grondslag

Locatie: [Adres van de locatie/het pand]

Kenmerk [indien bekend]: [Kenmerk van de brief of mail van de Omgevingsdienst]

[Plaatsnaam], [datum]

Geacht bestuur van de Omgevingsdienst,

Naar aanleiding van uw recente bemoeienis en mededelingen omtrent de [asbestinventarisatie / asbestsanering] op de bovengenoemde locatie, deel ik u het volgende mede.

Ik constateer dat uw dienst in deze kwestie de wettelijke grens tussen toezicht en handhaving enerzijds, en privaatrechtelijk opdrachtgeverschap anderzijds, overschrijdt. U treedt feitelijk op als regisseur en opdrachtgever voor werkzaamheden op mijn eigendom, zonder dat hiervoor de juiste bestuursrechtelijke procedure is doorlopen.

Dit is juridisch onjuist.

Om mijn rechtspositie te bepalen, vorder ik dat u mij **binnen 5 werkdagen** na dagtekening van deze brief schriftelijk de exacte wettelijke grondslag (inclusief specifieke wetsartikelen) overlegt op basis waarvan u:

1. Zonder voorafgaand formeel besluit (beschikking) handelingen op mijn terrein afdwingt;
2. Uzelf bevoegd acht om namens of buiten mij om als opdrachtgever op te treden naar derde partijen (zoals inventarisatiebureaus of saneringsbedrijven);
3. Eventuele kosten hiervan op mij denkt te kunnen verhalen, zonder dat de hersteltermijn van een formele last onder bestuursdwang (art. 5:21 Awb) is afgewacht of aan mij is gegund.

Opschorting werkzaamheden

Voor zover uw dienst al opdrachten heeft verleend aan derden voor werkzaamheden op mijn locatie, sommeer ik u deze opdrachten met onmiddellijke ingang op te schorten totdat u aan bovenstaand verzoek heeft voldaan. Indien er volgens u sprake is van acute spoed (art. 5:31 Awb), eis ik per omgaand het schriftelijke besluit waarin de directe noodzaak en spoedeisendheid gemotiveerd worden aangetoond.

Zolang de wettelijke grondslag en de formele besluitvorming ontbreken, protesteer ik uitdrukkelijk tegen elke vorm van overname van het opdrachtgeverschap. Ik meld u reeds nu vooralsnog dat ik de aansprakelijkheid voor eventuele facturen van door u ingeschakelde derden integraal afwijs en in rechte zal betwisten.

Ik zie uw gemotiveerde reactie binnen de gestelde termijn tegemoet.

Met vriendelijke groet,

[Uw Handtekening]

[Uw Naam]

[Uw Adres]

[Uw Telefoonnummer]

[Uw E-mailadres]