

RvS: "De definitie van asbestverwijdering deugt niet."

Het gat in de asbestregels dat niemand dichtte

1. Inleiding

Voorbeeld: Je bent op locatie. Er ligt **asbest**, dat staat vast, het staat op het inventarisatierapport. Je bent nog niet begonnen met het echte werk: het **slopen, verwijderen of opruimen** van het asbest zelf. Je bent bezig met de **containment**, de afgesloten ruimte die moet voorkomen dat er straks asbestvezels naar buiten komen. Je werkt daarbij **zonder masker, zonder pak**, en er is nog **geen werkplan**.

Mag een CBI een afwijking schrijven / schorsen?
Mag de NLA je beboeten of het werk stilleggen?
Mag de OD / gemeente een sanctie opleggen?

Volgens de **Raad van State: nee**. En dat geldt niet alleen voor de CBI. Ook de **Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)** en de **Omgevingsdienst (OD) / gemeente** kunnen je op deze specifieke grond geen boete geven en het werk niet stilleggen: hun asbestspecifieke handhavings-instrumenten zijn gekoppeld aan diezelfde **te smalle wettelijke omschrijving**. Niet omdat het veilig was, dat betwistte niemand. Maar omdat de **wet dat moment simpelweg niet regelt**.

Let op: Het gaat in dit artikel **expliciet** alleen om het **specifieke moment** van de **fysieke asbesthandeling** waarop de asbestspecifieke norm of bevoegdheid is gebaseerd. Met andere woorden: het moment dat **de saneerder daadwerkelijk met zijn vingers aan het asbest zit**.

In het **Arbeidsomstandighedenbesluit** staat een precieze opsomming van wat "**asbestverwijderingswerkzaamheden**" zijn: het **slopen, verwijderen en opruimen** van asbest zelf. Het opbouwen van een containment staat daar niet bij. Dat is **voorbereidend werk**, en voorbereidend werk valt volgens de wet buiten die definitie.

Dat is, in gewone taal, de kern van een uitspraak van de Raad van State uit 2022 die nog steeds actueel is: **ECLI:NL:RVS:2022:1149**, van 20 april 2022.



2. Wat er precies gebeurde

CBI Normec had het certificaat van een asbestverwijderingsbedrijf **voorwaardelijk geschorst**, voor negentig dagen, plus een officiële waarschuwing.

Tijdens het opbouwen van een containment stonden twee medewerkers **zonder beschermingsmiddelen** in een keuken met beschadigd, asbesthoudend vloerzeil. Er was ook nog **geen werkplan** opgesteld. Voor Normec was dat een duidelijke overtreding van het **Certificatieschema**, de regels waaraan asbestbedrijven zich moeten houden om hun certificaat te behouden.

Het bedrijf ging in bezwaar en kreeg gelijk, eerst bij de rechtbank, daarna ook bij de hoogste bestuursrechter. De reden: een CBI mag alleen handhaven als de wet daar **heel precies een grondslag** voor geeft.

Dat heet het **legaliteitsbeginsel**: geen straf, geen sanctie, zonder een duidelijke wettelijke basis. En omdat de wet het woord “asbestverwijderingswerkzaamheden” nu eenmaal beperkt tot het daadwerkelijke slopen, verwijderen en opruimen, valt het opbouwen van een containment daarbuiten. **Punt.**

De Raad van State erkent zelf dat dit wringt. In de uitspraak staat met zoveel woorden dat het voorbereidende werk **onlosmakelijk verbonden** is met het echte verwijderen. Maar “onlosmakelijk verbonden” is dus niet hetzelfde als “wettelijk geregeld”. En dat laatste is wat telt als een CBI of de inspectie wil ingrijpen.

3. Pauzes, eindbeoordeling en vrijgave

En dat gat zit niet alleen vóór het werk. Ook tijdens **pauzes**, en bij de **eindbeoordeling en vrijgave** zit je op die momenten niet met je handen aan het asbest. En precies daarom is op die momenten ook de definitie van “asbestverwijderingswerkzaamheden” niet van toepassing: die definitie ziet specifiek op het daadwerkelijk **afbreken, verwijderen of opruimen** van asbest zelf.

Gevolg voor CBI: een CBI kan je tijdens een pauze of bij de vrijgave niet auditen/afwijkingen schrijven en **niet** schorsen op grond van die definitie.

Gevolg voor NLA en OD/gemeente: hetzelfde juridische uitgangspunt geldt ook voor hen — de smalle wettelijke omschrijving beperkt hun asbestspecifieke handavingsgronden.

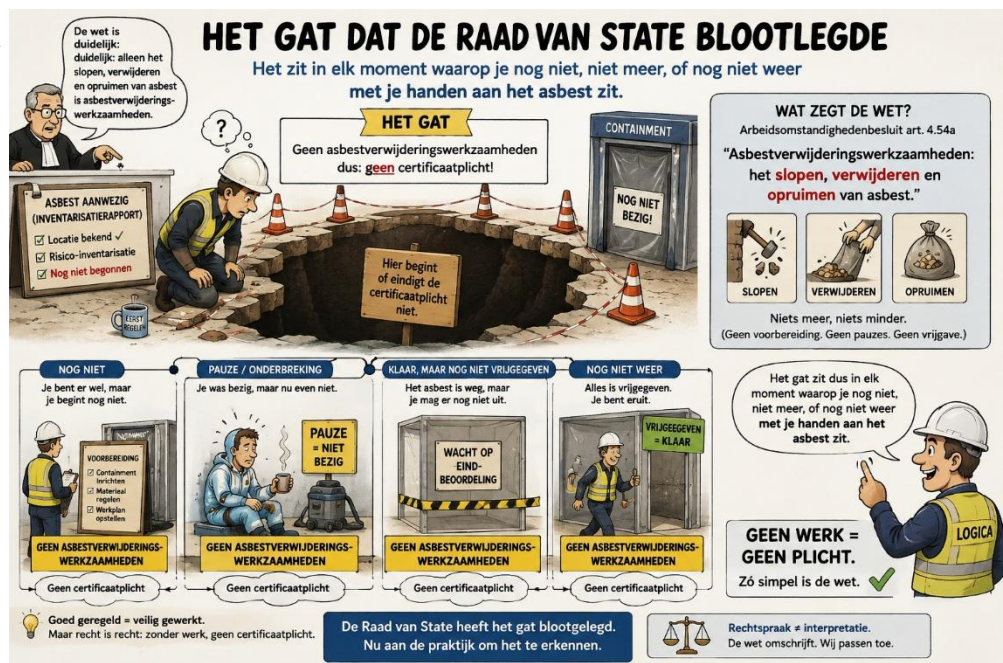
Eén ding blijft wel gewoon gelden: de verplichting om een **werkplan** te hebben. Die staat los van de vraag of je op dat exacte moment formeel “aan het verwijderen” bent. Ontbreekt het werkplan tijdens een pauze of bij de vrijgave, dan is dat op zichzelf een overtreding.

Het gat dat de Raad van State blootlegde, zit dus in elk moment waarop je **nog niet, niet meer, of nog niet weer** met je handen aan het asbest zit: de voorbereiding, de pauzes ertussenin, en de eindbeoordeling en vrijgave aan het slot.

Pas zodra je daadwerkelijk bezig bent met slopen, verwijderen of opruimen, is de wettelijke definitie zonder twijfel van toepassing.

4. Belangrijk onderscheid en concrete precisering tijdens de voorbereiding en pauzes:

- **CBI:** kan tijdens de voorbereiding of pauze niet op het Certificatieschema auditen, omdat de saneerder op dat moment niet met zijn handen aan het asbest zit.
- **NLA— wat wél en wat niet:** de NLA kan tijdens de voorbereiding en pauzes **niet** handhaven op handelingen die uitsluitend onder de smalle Arbo-definitie van “verwijderen” vallen. **Wel** kan de NLA op dat moment andere asbestgerelateerde verplichtingen toetsen en handhaven die **niet** afhankelijk zijn van het moment van fysiek verwijderen, zoals:
 - **Aanwezigheid en deugdelijkheid van het werkplan;**
 - **Organisatorische maatregelen** (instructies, toezicht, procedures);
 - **RI&E en voorlichting/instructie;**
 - **Spoedeisende handhaving bij acute risico's** (bijvoorbeeld zichtbaar beschadigd asbestmateriaal dat **aantoonbaar** direct een normoverschrijding van de grenswaarde oplevert).
- **OD/gemeente— wat wél en wat niet:** de OD/gemeente kan tijdens de voorbereiding en pauzes **niet** handhaven op handelingen die uitsluitend onder de smalle Arbo-definitie van “verwijderen” vallen. **Vorbereiding, containmentbouw en pauzes zijn géén fysieke asbesthandelingen.** Omdat de saneerder op die momenten **niet met zijn handen aan het asbest zit**, vallen deze momenten **niet** onder artikel 7.20 Bbl.



Zowel de OD als de gemeente gebruiken namelijk dezelfde beperkte definitie van “verwijderen” die de Raad van State in 2022 centraal stelde.

Wel kan de OD/gemeente:

- **Optreden bij aantoonbare normoverschrijding aan asbestvezels in de binnenlucht voor derden**
De gemeente kan wél maatregelen nemen wanneer er **concrete, zichtbare en aantoonbare gevaren** zijn voor de omgeving of derden (bijvoorbeeld asbest dat zich buiten de werkzone bevindt). Dit valt onder **andere regelgeving**, niet onder de Bbl-bepalingen voor asbestverwijdering.
- **Documentcontrole**

5. Vier jaar niets

Wat mij verbaast, is niet de uitspraak. Rechters trekken wel vaker een strenge grens tussen wat een wet wél en niet regelt, en dat is hun goed recht. Wat mij verbaast, is wat er daarna is gebeurd. Namelijk: **aan de regels zelf nagenoeg niets**.

Vier jaar na deze uitspraak staat er in het Arbeidsomstandighedenbesluit nog steeds dezelfde, **te smalle omschrijving**. Het Certificatieschema is op dit punt ook niet aangepast. En dat is niet omdat niemand het heeft geprobeerd. De CBI's hebben dit onderwerp **tot vijf keer toe** aangekaart, bij de ambtenaren van het ministerie, bij het beleid van SZW, en bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Niet bij de minister persoonlijk trouwens, die is hier voor zover ik weet nooit rechtstreeks bij betrokken geweest, en ik heb geen enkele aanwijzing dat hij van deze kwestie op de hoogte is.



Als er straks één partij ten onrechte de zwarte piet krijgt toegespeeld met “er is nooit iets mee gedaan,” dan zijn het de CBI's. Zij hebben dit dossier **niet laten liggen**. Wat ik wél zie: instellingen die dit onderwerp actief zijn blijven agenderen, ervaren daarbij aantoonbaar eerder **tegenwerking dan steun**. Geen inhoudelijke weerlegging van het probleem, maar de strekking van “Je doet het maar wel.” Wie dat signaal binnen de sector herkent, weet precies waar ik het over heb.

6. Een gemiste kans die nog te repareren is

Dat het gat er nog steeds is, zou nog te billijken zijn als er sindsdien geen reden was geweest om de regels te herzien. Die reden is er wel degelijk, en niet zo'n kleine.

Sinds april 2026 loopt er een **consultatie** over nieuwe regels voor asbest: het **Implementatiebesluit richtlijn 2023/2668**. Dat is de manier waarop Nederland een aangescherpte Europese asbestrichtlijn gaat invoeren. Het gaat om een grote verandering: het huidige **certificatiestelsel** wordt vervangen door een **vergunningstelsel**, met verschillende categorieën vergunningen op basis van hoe risicovol het werk is. En precies dáárin, in die nieuwe regels, wordt bepaald welke werkzaamheden onder de **vergunningplicht** vallen. Dat is exact het niveau waarop de Raad van State in 2022 de grens trok.

Als er ooit een logisch moment was om de omschrijving van “asbestverwijderingswerkzaamheden” te herzien, dan is het nu. Het hele stelsel wordt toch al opnieuw geschreven.

Ik heb de openbare consultatiestukken bekeken, waaronder het concept voor de nieuwe wet en regelgeving. Voor zover ik uit de openbare stukken kan opmaken, wordt het probleem dat de Raad van State in 2022 blootlegde **niet expliciet opgelost**.

Misschien zit de oplossing ergens verstopt in een detail dat ik gemist heb. Of misschien kiest het ministerie er bewust voor om dit via een ander wettelijk spoor te regelen, bijvoorbeeld via de **algemene regels voor veilig werken met gevaarlijke stoffen**, in plaats van via het certificatie- of vergunningstelsel. Als dat zo is, hoor ik dat graag. Maar dan mag dat wat mij betreft ook gewoon met zoveel woorden in de toelichting staan, in plaats van dat je het moet raden.

7. Waarom dit iedereen op de werkvloer aangaat

Dit is geen spelletje voor juristen onderling.

Vorbereiding, pauzes en de vrijgavefase zijn juist momenten waarop het risico op blootstelling groot kan zijn: je bevindt je vlak bij het asbest, vaak onder tijdsdruk, soms voor of na het moment dat je volledig beschermd bent. Precies op die momenten liet de Raad van State zien dat de wet een **gat** heeft. Een CBI of de inspectie die daar iets aan wil doen, loopt tegen dat gat aan. Terecht, want regels moeten voor iedereen vooraf duidelijk zijn. Maar dat betekent wel dat het aan de **wetgever** is om dat gat te dichten. En dat is al vier jaar niet gebeurd.

De huidige consultatie is inmiddels gesloten, maar de nieuwe regels zijn nog niet definitief. De verwachte ingangsdatum is **1 januari 2027**. Er is dus nog tijd, al wordt die met de dag korter.

8. Wat betekent dit voor jou als saneerder

Het feit dat een CBI of de inspectie tijdens de voorbereiding, tijdens pauzes, of bij de vrijgave formeel niet kan auditen/handhaven op het ontbreken van beschermingsmiddelen, is **geen vrijbrief** om die dan maar weg te laten. Het risico op blootstelling aan asbestvezels verandert niet door een gat in de wet. Blijf dus gewoon werken volgens je **eigen veiligheidsprotocol**, ook als dat verder gaat dan wat op dit moment strikt afdwingbaar is. Dat beschermt je mensen, en op de langere termijn ook je bedrijf en je reputatie.

Zorg wel dat je **werkplan op orde** is en op orde blijft, ook tijdens pauzes en bij de vrijgave. Dat is namelijk wél een punt waarop een CBI kan handhaven, in tegenstelling tot het PBM-gebruik op diezelfde momenten. Beschrijf er ook de **voorbereidende fase en pauzes** in, ook al is dat wettelijk nog niet verplicht. Dan voorkom je discussie achteraf, en laat je zien dat je het zelf serieus neemt, los van wat de wet op dit moment precies afdwingt.

Loop je zelf tegen deze onduidelijkheid aan, meld dat dan bij je **brancheorganisatie** of rechtstreeks bij het **ministerie**. Individuele meldingen wegen mee, zeker nu er al langer een patroon ligt van instellingen die hetzelfde signaleren.

En vraag bij een **afwijking/schorsing van de CBI of boete/stillegging door een inspectiedienst** altijd naar de precieze **wettelijke grondslag** en bij de OD het **mandaatbesluit** waarop wordt gehandhaafd. Dat is je goed recht, en het scheelt je soms een hoop onnodige vertraging.

9. De vraag die nu voor iedereen relevant is

Voor iedereen die met asbest werkt of daarover beslist, lijkt me dit de moeite van het navragen waard: **dekt de nieuwe definitie straks wél de momenten waarop het echt fout kan gaan?** En zo niet, is dit dan niet het moment om dat (weer) bij het ministerie aan te kaarten, voordat de regels vaststaan en we weer dezelfde discussie voeren, alleen dan onder een andere naam?

Ik hoor graag of anderen op de vloer of in de sector dit herkennen.



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)