Wat niet gehoord mocht worden, moet juist gezegd worden!

Asbest Dialoog
Rubriek: "Omgevingsdiensten"
2 oktober 2026
Nr. 41

"Boemerang uit Den Haag: het kabinet bevestigt — geen concreet asbestgevaar, dus geen grond voor een last onder dwangsom."

1. Inleiding
Deze aflevering is een aanvulling op Nr. 11 — *"Asbest gevonden na vrijgave? Dit is wat de Omgevingsdienst níet mag doen"*, 27 februari 2026. Lees die eerst als je hem nog niet kent (https://asbestdialoog.nl/?p=56) — **deze editie bouwt er direct op voort en herhaalt de argumenten daaruit niet.**

Waarom deze aanvulling er kwam
Asbestdialoog Nr. 11 gaf een saneerder een concreet handvat: **als de Omgevingsdienst na vrijgave een klein hechtgebonden stukje asbest vindt en zich beroept op de zorgplicht, dan gebruikt de OD de verkeerde wet.** Artikel **7.22 lid 4 Bbl** is *lex specialis*; de zorgplicht is een vangnet dat pas geldt als er géén specifieke norm bestaat.

Uit de praktijk kwam sindsdien een terugkerend signaal: saneerders die dit argument op een (hoor-)zitting inbrachten, zagen de Omgevingsdienst **niet inbinden**, maar **van tactiek wisselen**. In plaats van vast te houden aan de zorgplicht, schuift de OD ter zitting simpelweg door naar een andere, ogenschijnlijk onaantastbare stelling: ***"Asbest is in welke vorm dan ook gevaarlijk. De feitelijke situatie levert dus altijd emissie, blootstelling of risico op — en dus concreet gevaar."***



Dat is geen welles-nietes over het juiste wetsartikel meer (dat was Asbestdialoog Nr. 11). **Dit is een andere grondslag, die een eigen weerlegging nodig heeft: grond 2 — geen sprake van (concreet) gevaar.**

Deze aflevering werkt die grond uit, inclusief **twee TNO-rapporten die de OD hier feitelijk klem zetten.**

Vooropgesteld, net als in Asbestdialoog Nr. 11: niemand beweert dat asbest ongevaarlijk is. **De vraag is of "er ligt een stukje" automatisch "dus is er gevaar" betekent, zonder dat te onderbouwen.**

Deel A — Voor de saneerder: wat er feitelijk mis is met dit argument

1. Vezels komen niet vrij zonder dat er iets gebeurt.
Hechtgebonden asbest zit vast in een dragermateriaal, meestal cement. **Zolang zo'n stuk heel is en er niemand aan zit, komen er nauwelijks vezels vrij.** Pas bij **breken, boren, schuren of langdurige verwering** ontstaat een route naar de lucht. **Een stukje dat op de grond ligt, is dus niet hetzelfde als een stukje dat vezels afgeeft.**

2. Iedereen ademt al dagelijks asbestvezels in — ook zonder sanering.
Asbestdialoog Nr. 11 stelde al vast dat er **geen grenswaarde bestaat voor asbest in de buitenlucht**, en dat er **altijd achtergrondvezels aanwezig zijn**. Deze aflevering zet daar cijfers bij.

TNO heeft die achtergrondconcentratie gemeten: gemiddeld circa **35 vezels per kubieke meter**, met een bandbreedte van **10 tot 57 vezels/m³** (*TNO-notitie Achtergrondconcentraties van asbestvezels in de buitenlucht*, 28 februari 2018, gebaseerd op TNO 2016 R11562, meetperiode mei–september 2016).

Bij een gemiddelde inademing van zo'n **20 m³ lucht per dag** ademt iedere Nederlander dagelijks **tussen de 200 en ruim 1.100 asbestvezels in** — gewoon door buiten te lopen, ongeacht enige sanering in de buurt.

Tegen die achtergrond verdwijnt de mogelijke bijdrage van één klein, onbewerkt stukje volledig in de ruis. Zelfs in een worst-case scenario waarin het stukje wél mechanisch bewerkt zou worden, is de bijdrage **verwaarloosbaar tot nihil.**

3. Ook de arbeidsnorm laat zien hoe groot de marge is.
De grenswaarde voor asbest op een arbeidsplaats is **2.000 vezels/m³ (8-uurs gemiddelde)**, ingevoerd per 1 juli 2014 (Stb. 2014, 217). Dat is een norm voor werknemers die er **dagelijks beroepsmatig** mee werken — **niet voor de buitenlucht**.

Zelfs binnen die strengere context is een concentratie van **duizenden vezels per kubieke meter** nodig. **Eén onbewerkt stukje buiten kan daar niet bij in de buurt komen.**



4. Wat er nieuw is: het TNO-rapport van mei 2026
Waar de cijfers hierboven laten zien **hoeveel er al in de lucht zit**, gaat een recenter TNO-onderzoek over de vraag **hoe stof en vezels eigenlijk van een oppervlak weer de lucht in komen**. **Dat ondergraaft de aanname van de OD nog verder.**

TNO 2025 R11716 (*Verkennend onderzoek naar de relatie tussen het neerslaan en weer in de lucht komen van asbestvezels*, 28 mei 2026, in opdracht van het Ministerie van SZW) concludeert:

- **Vezels plakken vast (adhesie).** Om een vezel van een oppervlak los te krijgen is een luchtstroom van **20 tot 44 meter per seconde** nodig — dat is **72 tot 158 km/uur**. **Dat haal je niet met wandelen, vegen of wind op een erf.** Zonder zo'n harde luchtstroom blijft materiaal grotendeels liggen.
- **Er bestaat geen betrouwbare rekensom van "stof" naar "lucht".** De aanname van de OD — *veel materiaal op een oppervlak betekent veel vezels in de lucht* — heeft volgens TNO **geen degelijke wetenschappelijke basis**. De **resuspensiefactor** die deze verhouding zou moeten uitdrukken, loopt in de literatuur uiteen van **10^{-4} tot 10^{-7}**, en volgens sommige bronnen zelfs tot **10^{-9}** — **een spreiding van honderdduizenden tot honderden miljoenen malen.**
- **Niemand kan uitleggen waar de gebruikte toetswaarde vandaan komt.** De **100 asbeststructuren/cm²** uit de NEN 2990/2991 bleek bij navraag door TNO, ook bij de nationale en internationale normcommissies zelf, **niet herleidbaar tot een aantoonbare, gepubliceerde onderbouwing.**

De kern: de OD mist de feitelijke brug tussen "materiaal" en "gevaar in de lucht"

Zelfs het eigen onderzoeksinstituut van de rijksoverheid concludeert dus dat **de stap van "materiaal aangetroffen" naar "dus gevaar in de lucht" wetenschappelijk niet hard te maken is. Dat is precies het gat dat de OD op de hoorzitting probeert te overbruggen met de blote stelling "asbest is altijd gevaarlijk."**

5. Bevestiging uit Den Haag: het kabinet zegt het zelf
Terwijl deze discussie in hoorzittingen wordt gevoerd, gaf het kabinet op **7 augustus 2026** zelf al het antwoord — zonder dat te beseffen. Naar aanleiding van Kamervragen van de leden Boon en Prickaertz (PVV) over achtergebleven asbest na een mislukte sanering in Bergen op Zoom (2026Z16775), antwoordde de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op de vraag welke gezondheidsrisico's kunnen ontstaan wanneer asbesthoudend materiaal in de buitenlucht achterblijft:

Volgens de Staatssecretaris betekent de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal niet automatisch dat er een verhoogd gezondheidsrisico bestaat; van belang is onder meer of vezels kunnen vrijkomen en of mensen daaraan kunnen worden blootgesteld. Het risico zelf hangt bovendien af van de mate, duur en frequentie van een eventuele blootstelling.

Dat is precies de kern van grond 2, nu bevestigd door het orgaan dat verantwoordelijk is voor het asbestbeleid zelf.

Interessant is ook de onderliggende casus: in Bergen op Zoom bleek na een sanering die volgens de Omgevingsdienst West-Brabant **correct was uitgevoerd**, door weersinvloeden in 2025 en begin 2026 alsnog asbesthoudend materiaal zichtbaar te zijn geworden.

Volgens diezelfde Omgevingsdienst doet dat **niets af aan de correcte uitvoering van de sanering en de vrijgave** — een bevestiging van precies het onderscheid dat Nr. 11 al maakte tussen:

- **een inspectiefout**, en
- **materiaal dat ná vrijgave door externe omstandigheden opnieuw zichtbaar wordt.**

Deel B — Voor juristen: het bestuursrechtelijke kader
1. De bewijsmaatstaf: ook "aannemelijk maken" vergt feiten
Het bestuursrecht kent geen strafrechtelijk bewijsrecht. Bij bestraffende sancties (een boete) moet de overtreding **buiten redelijke twijfel** vaststaan; bij herstellende sancties (een last onder dwangsom) hoeft het bestuursorgaan de overtreding niet te bewijzen, maar wel **aannemelijk te maken**.

Dat werkt niet in het voordeel van de OD. Ook de lichtere maatstaf vereist een **feitelijke, op de concrete zaak toegesneden onderbouwing**: **is het waarschijnlijker dat de gestelde overtreding zich voordeed dan niet?**

Een kale verwijzing naar **"gevaar voor de gezondheid"**, zonder te specificeren **welke emissie, blootstelling of concentratie te duchten viel**, voldoet daar niet aan.

Dit sluit aan bij de vaste overtredersjurisprudentie van de Afdeling: **een bewijsvermoeden kan bestaan, maar is altijd gekoppeld aan een concreet feitencomplex.**

2. Concreet versus abstract gevaar
Het onderscheid is het scherpst uitgewerkt in het strafrecht (milieudelicten van art. 173a/173b Sr), maar overdraagbaar naar het bestuursrecht:

- een norm vereist óf een **daadwerkelijk vastgesteld gevaar** (*concreet*),
- óf de wetgever heeft een gedraging vooraf als **riskant aangemerkt via een expliciete wettelijke bepaling** (*abstract*).

Een derde, ongenormeerde categorie — **"vermoed gevaar"** — bestaat niet.

Uit die rechtspraak volgt dat gevaar **naar objectieve maatstaven te duchten moet zijn geweest op het moment van de gedraging**, gelet op de concrete omstandigheden (Rb. Arnhem 8 maart 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BA0217; Rb. Alkmaar 8 februari 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:BL2846).



Zelfs een bewust ruim geformuleerde, geobjectiveerde gevaarsnorm ontslaat de rechter niet van de plicht om **per geval te toetsen of er werkelijk iets te duchten viel.**

Vertaald naar deze situatie: zoals Asbestdialoog Nr. 11 al liet zien, bestaat er in het relevante kader (Bbl, Wet milieubeheer, Arbeidsomstandighedenbesluit) **geen geobjectiveerde gevaarsnorm** die specifiek ziet op een klein stuk hechtgebonden asbest buiten. Er is dus **niet eens een abstract wettelijk aanknopingspunt.**

Waar zelfs de wél genormeerde strafrechtelijke gevaarsdelicten een concrete beoordeling verlangen, kan een bestuursorgaan **a fortiori** niet volstaan met een ongenormeerde, algemene veronderstelling van gevaar.

Ook specifiek voor asbest is die kwantitatieve, feitelijke toets terug te zien: in de context van art. 10.37 Wm ("gevaarlijke afvalstof") oordeelde de rechtbank Den Haag dat aangetroffen asbesthoudend materiaal **niet als gevaarlijke afvalstof kon worden aangemerkt wegens een te lage concentratie asbest per kilogram** (Rb. Den Haag 24 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:13598).

2. Anticiperen op de verweren van de OD
2.1 *"Voor asbest geldt geen ondergrens; het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt handhaving, ongeacht de hoeveelheid."*

Het voorzorgsbeginsel is geen zelfstandige handhavingsgrondslag; het rechtvaardigt regelgeving, niet een individueel besluit bij het ontbreken van een overtreden norm. Bovendien accepteert de wetgever zelf, via **grenswaarden** en **achtergrondconcentraties**, dat **niet**

elke denkbare aanwezigheid van asbestvezels een te bestrijden gevaar oplevert.

2.2 *"Er bestaat geen veilige drempelwaarde voor asbest (no-threshold-model); elke extra vezel verhoogt het risico."*

Dat model beschrijft de **dosis-effectrelatie bij reeds vaststaande blootstelling**. **Het zegt niets over of in dít geval enige aanwijsbare blootstelling heeft plaatsgevonden of dreigde.**

Zou het enkele bestaan van dit model al genoeg zijn voor een handhavingsbevoegdheid, dan zou **vrijwel elke buitenactiviteit** — waarbij mensen al worden blootgesteld aan de achtergrondconcentratie — een overtreding opleveren. **Dat verdraagt zich niet met het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel.**

2.3 *"Het gaat om het principe, om de zorgplicht — niet om de exacte hoeveelheid."*

Zoals Asbestdialoog Nr. 11 al uitwerkte: **de zorgplicht is een vangnet dat niet geldt wanneer een specifieke norm bestaat en is nageleefd.** Een geaccrediteerde eindbeoordeling conform het certificatieschema voldoet daaraan.

Een zorgplicht kan **niet fungeren als vangnet** voor een situatie waarin de specifieke norm ontbreekt of is nageleefd — **en al helemaal niet als vervanging voor een feitelijk aangetoond gevaar.**

3. Praktische aandachtspunten voor de zitting
Deze tips zijn een aanvulling op het stappenplan uit Asbestdialoog Nr. 11 (dat vooral op het bezwaarschrift zelf is gericht) en specifiek bedoeld voor het moment waarop de OD ter zitting met dit gevaarzettingsargument komt:

- **Vraag de OD expliciet welke concentratie, emissie of blootstelling zich zou hebben voorgedaan of gedreigd.** Zonder antwoord resteert een **aanname**, geen **aannemelijk gemaakte overtreding**.
- **Leg de TNO-achtergrondcijfers naast de gestelde situatie** en laat de rechter zelf de rekensom maken.
- **Vraag of er daadwerkelijk gemeten is.** Zo niet: een **ongemeten, hypothetische aanname** haalt de aannemelijkheidsmaatstaf niet.
- **Benoem het verschil tussen de bewijsmaatstaf voor bestraffende en herstellende sancties expliciet**, en laat zien dat zelfs de lichtere maatstaf hier **niet wordt gehaald**.
- **Komt de OD alsnog met cijfers op de zitting?** Overweeg een **verzoek om aanhouding** of een **schriftelijke reactietermijn**.

4. Een eerlijke kanttekening
Dit argument werkt het best waar het hoort: **bij een klein, onbewerkt, hechtgebonden restant zonder aangetoonde emissie** — precies het soort casus uit Nr. 11. Zodra er wél gemeten is en vezels zijn vastgesteld, of wanneer het om **niet-hechtgebonden materiaal** gaat, verschuift de zaak naar een andere discussie.

Grond 2 is een argument over de bewijslast — geen vrijbrief om elke vondst te bagatelliseren.

Bronnenoverzicht

- *Asbest Dialoog Nr. 11, Asbest gevonden na vrijgave? Dit is wat de Omgevingsdienst níet mag doen, 27 februari 2026,* https://asbestdialoog.nl/?p=56.
- TNO, *Achtergrondconcentraties van asbestvezels in de buitenlucht*, notitie 28 februari 2018.
- TNO 2016 R11562, *Asbest en andere minerale vezels in de Nederlandse buitenlucht* (meetperiode mei–september 2016).
- TNO 2025 R11716, *Verkennend onderzoek naar de relatie tussen het neerslaan en weer in de lucht komen van asbestvezels*, 28 mei 2026.
- Antwoord van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op Kamervragen van de leden Boon en Prickaertz (PVV) over achtergebleven asbest na een mislukte asbestsanering in Bergen op Zoom, 2026Z16775 (vragen ingezonden 7 augustus 2026).
- Stb. 2014, 217 (grenswaarde 2.000 vezels/m³ chrysotiel per 1 juli 2014).
- ABRvS 28 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683 (beginselplicht tot handhaving).
- ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk-uitspraak*).
- Rb. Den Haag 24 november 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:13598 (asbest geen gevaarlijke afvalstof wegens te lage concentratie).
- Rb. Arnhem 8 maart 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BA0217 en Rb. Alkmaar 8 februari 2010, ECLI:NL:RBALK:2010:BL2846 (*"te duchten"-maatstaf art. 173a/173b Sr*).
- Artikel 5:1 Awb (overtredingsbegrip) en artikel 3:4, tweede lid, Awb (evenredigheidsbeginsel).

Lees ook Asbest Dialoog nr. "11 Asbest gevonden na vrijgave Dit is wat de Omgevingsdienst níet mag doen" Op: https://asbestdialoog.nl/?p=56


Wat niet gehoord mocht worden, moet juist gezegd worden!

Asbest Dialoog
Rubriek: "Omgevingsdiensten"
27 februari 2026
Nr. 11

Asbest
Openheid is veiligheid

Asbest gevonden na vrijgave?
Dit is wat de Omgevingsdienst níet mag doen

Vooropgesteld: het is natuurlijk ***niet goed*** *als er na de vrijgave nog asbeststukjes worden gevonden. Dat wil niemand — jij niet, en de bewoners niet.*
Maar wat er nu vaak gebeurt, is dit:
Zodra de Omgevingsdienst na de vrijgave ***kleine hechtgebonden stukjes*** *asbest ziet liggen, roepen ze meteen:*
"Zorgplicht! Overtreding!"

Deel A: Voor de saneerder.
1. Wat zegt de wet eigenlijk?
Als er een speciale regel bestaat gaat deze voor op een algemene regel.

A. Er is een speciale regel voor asbest bij sanering
Die regel staat in **artikel 7.22 lid 4 Bbl.**
Die zegt vier simpele dingen:

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)