Wat niet gehoord mocht worden, moet juist gezegd worden!

Asbest Dialoog
Rubriek: "Toezicht"
6 november 2026
Nr. 46

De mythe van het "100% volledige asbestinventarisatierapport" bij de sloopmelding

Inleiding
In de Nederlandse asbestpraktijk rondom de sloopmelding heeft zich een hardnekkig dogma genesteld: een inventarisatierapport zou **'100% volledig'** moeten zijn voor alle voorgenomen werkzaamheden, zonder enige **onderzoeksbeperking** of toegankelijkheidsproblemen. Zolang (bijvoorbeeld) er bij een voorgenomen totaalsloop nog één gesloten deur, onbereikbare kruipruimte of onvolledig beschreven risicoklasse is, claimen Omgevingsdiensten en (gemeentelijke) toezichthouders al snel dat de melding **onvolledig** is en de wettelijke termijn niet gaat lopen. Vaak wordt daarbij gewichtig gevraagd: *"Waarom zou een rapport mét beperkingen wel bruikbaar zijn?"*

Maar die redenering draait de wereld juridisch precies verkeerd om. Wie de regelgeving en aangehaalde jurisprudentie echt leest, ontdekt al snel dat de wetgever zélf rekening houdt met **onzekerheden** en dat rechters hier heel anders over denken dan vaak wordt gesuggereerd. De vraag is dan ook niet waarom een rapport mét beperkingen volstaat, maar een veel simpelere: **waar staat geschreven dat een sloopmelding pas geldig is bij 100% absolute volledigheid?**



1. De stelling klinkt logisch
Laat ik vooropstellen dat de gedachte achter deze opvatting begrijpelijk is. Iedere opdrachtgever wil vooraf **duidelijkheid**. Iedere inventariseerder wil **verrassingen voorkomen**.

Iedere saneerder werkt liever met complete informatie dan met onzekerheden. Ook toezichthouders hebben begrijpelijkerwijs behoefte aan zoveel mogelijk zekerheid voordat werkzaamheden aanvangen.

Vanuit dat perspectief klinkt een volledig inventarisatierapport aantrekkelijk. Wie kan daar immers tegen zijn? Maar een wenselijke situatie is **niet automatisch een wettelijke verplichting**.

De vraag is daarom niet of een volledig rapport wenselijk is. De vraag is waar precies staat dat een sloopmelding pas rechtsgeldig is wanneer een inventarisatierapport honderd procent volledig is.

2. Wat zegt het Bbl eigenlijk?
Wanneer we teruggaan naar het **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**, valt direct op dat het begrip "100% volledig inventarisatierapport" nergens voorkomt.

Artikel 7.9 Bbl bepaalt dat een asbestinventarisatie-rapport aanwezig moet zijn wanneer men weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat asbest aanwezig is.

Daarmee creëert de wetgever een **inventarisatieplicht**.

Wat het artikel echter níet zegt, is minstens zo belangrijk. Het artikel bepaalt niet dat een rapport volledig moet zijn. Het artikel bepaalt niet dat een rapport alle toekomstige werkzaamheden moet omvatten. Het artikel bepaalt niet dat alle ruimten toegankelijk moeten zijn geweest.

Het artikel bepaalt evenmin dat alle risicoklassen vooraf volledig in beeld moeten zijn gebracht. De wettelijke eis is dat een rapport aanwezig moet zijn wanneer asbest wordt vermoed. Meer zegt artikel 7.9 hierover niet.

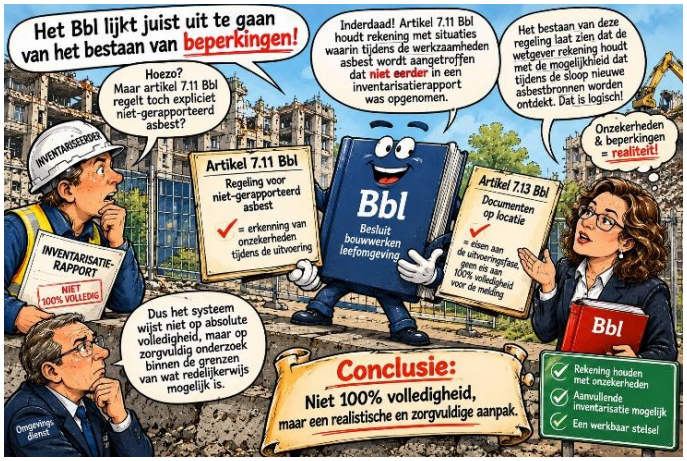
3. Het Bbl lijkt juist uit te gaan van het bestaan van beperkingen
Nog interessanter wordt het wanneer de overige bepalingen van het Bbl worden bekeken.

Artikel 7.11 Bbl bevat voorschriften over de sloopmelding. Daarbij wordt expliciet rekening gehouden met situaties waarin tijdens werkzaamheden asbest wordt aangetroffen dat **niet eerder in een inventarisatierapport was opgenomen**.

Dat gegeven is juridisch zeer relevant. Als een inventarisatierapport altijd volledig zou moeten zijn voordat een melding kan worden gedaan, waarom bevat de regelgeving dan een afzonderlijke regeling voor niet-gerapporteerd asbest?

Het bestaan van die regeling laat juist zien dat de wetgever rekening houdt met de mogelijkheid dat tijdens de uitvoering nieuwe asbestbronnen worden ontdekt. Dat is logisch.

De wetgever lijkt dus niet uit te gaan van absolute volledigheid, maar van **zorgvuldig onderzoek binnen de grenzen van wat redelijkerwijs mogelijk is**.



Ook artikel 7.13 Bbl ondersteunt die gedachte. Dit artikel gaat over documenten die tijdens de sloopwerkzaamheden op locatie aanwezig moeten zijn. Het artikel stelt eisen aan de uitvoeringsfase, maar bevat geen bepaling waaruit volgt dat een inventarisatierapport reeds volledig moet zijn voordat een sloopmelding kan worden gedaan.

Wanneer deze artikelen in samenhang worden gelezen, ontstaat een heel ander beeld dan vaak in de praktijk wordt geschetst. Niet een systeem dat absolute volledigheid eist, maar een systeem dat rekening houdt met **onzekerheden, beperkingen en aanvullende inventarisaties** wanneer de praktijk daarom vraagt.

4. De praktijk is weerbarstiger dan de theorie Iedere ervaren inventariseerder weet dat gebouwen zich niet altijd laten onderzoeken zoals theorieën dat graag zouden zien.

Ruimten kunnen afgesloten zijn. Huurders kunnen afwezig zijn of medewerking weigeren. Gevels mogen nog niet worden geopend. Technische installaties kunnen nog operationeel zijn. Kruipruimten kunnen ontoegankelijk zijn. Constructieve onderdelen mogen soms pas tijdens een latere fase worden vrijgemaakt.

Juist daarom kent de asbestregelgeving het begrip **onderzoeksbeperking**. Een beperking wordt niet opgenomen omdat een inventarisatiebedrijf nalatig is geweest.

Integendeel. Een deskundig inventariseerder legt nauwkeurig vast wat kon worden onderzocht, wat niet onderzocht kon worden en welke aanvullende maatregelen of vervolgonderzoeken eventueel noodzakelijk zijn.

Een beperking is daarom **niet automatisch een gebrek**. Vaak is het niets meer en niets minder dan een beschrijving van de werkelijkheid.

5. Regelmatig worden dezelfde ECLI's aangehaald als juridische onderbouwing
Wanneer discussie ontstaat over beperkingen in inventarisatierapporten, zie ik regelmatig dezelfde uitspraken terugkomen.

Daarbij wordt gesteld dat uit deze jurisprudentie zou blijken dat een inventarisatierapport volledig moet zijn voordat een sloopmelding rechtsgeldig kan worden gedaan.

Maar zodra deze uitspraken daadwerkelijk worden gelezen, blijkt meestal iets anders. Zo wordt verwezen naar **ECLI:NL:RBOBR:2021:162**. Deze uitspraak bevestigt het belang van naleving van regelgeving rondom asbestwerkzaamheden, maar bevat **geen oordeel** dat een sloopmelding ongeldig is omdat een inventarisatierapport beperkingen bevat.

Ook **ECLI:NL:GHAMS:2021:2606** wordt regelmatig genoemd. Die uitspraak ziet op de kwaliteit en uitvoering van werkzaamheden, niet op de vraag of een inventarisatierapport volledig moet zijn voordat een melding kan worden gedaan.

Hetzelfde geldt voor **ECLI:NL:RVS:2015:1994**. ECLI:NL:RVS:2015:1994 verwijst namelijk naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2015, maar komt niet voor of is (nog) niet gepubliceerd in de openbare databank van Rechtspraak.nl.

In recente discussies wordt ook verwezen naar **ECLI:NL:RVS:2025:3855**. Deze uitspraak heeft vooral betekenis gekregen vanwege de discussie rondom onafhankelijkheid, marktwerking en belangenverstrengeling binnen het stelsel. Ook hierin is geen expliciete grondslag te vinden voor de stelling dat een inventarisatierapport vooraf volledig geschikt moet zijn voor alle toekomstige werkzaamheden.

Daarnaast worden uitspraken genoemd zoals **ECLI:NL:RBNHO:2025:2606**, **ECLI:NL:RBZWB:2026:4645** en **ECLI:NL:RBROT:2026:7598**. Hoewel ieder dossier zijn eigen feitencomplex kent, valt telkens dezelfde rode draad op.

De uitspraken gaan doorgaans over onderwerpen zoals:
- het ontbreken van een inventarisatie;
- het ontbreken van een melding;
- fouten in de uitvoering;
- kwaliteitsgebreken in onderzoek;
- verkeerde risicoklasse-indelingen;
- overtredingen tijdens werkzaamheden.

Dat zijn belangrijke juridische thema's. Maar dat is niet dezelfde vraag als: *"Mag een sloopmelding worden ingediend wanneer een inventarisatierapport beperkingen bevat?"*

Precies die vraag blijkt in de aangehaalde uitspraken meestal niet te worden beantwoord.

6. Wat zeggen de aangehaalde uitspraken níet?
Misschien nog interessanter dan wat de uitspraken wél zeggen, is wat zij níet zeggen. In geen van de veelvuldig aangehaalde uitspraken wordt expliciet geoordeeld dat een sloopmelding ongeldig is omdat een inventarisatie-rapport onderzoeksbeperkingen bevat.

In geen van die uitspraken wordt bepaald dat de wettelijke termijn niet begint te lopen zolang het rapport niet volledig is. In geen van die uitspraken wordt vastgesteld dat alle toekomstige werkzaamheden al volledig in kaart gebracht moeten zijn voordat een melding kan worden gedaan.

Juist dergelijke uitspraken zouden noodzakelijk zijn om de theorie van het "100% volledige rapport" juridisch te onderbouwen. Maar voor zover bekend worden dergelijke uitspraken niet aangehaald.

7. Een beperking is niet hetzelfde als een fout
In veel discussies worden beperkingen en fouten door elkaar gehaald. Dat is een belangrijk **juridisch misverstand**. Een **fout** ontstaat wanneer een inventarisatie niet volgens de geldende regels wordt uitgevoerd.

Een **beperking** ontstaat wanneer onderzoek objectief niet mogelijk is. Dat verschil is essentieel.

Wanneer een inventariseerder nalaat te vermelden dat een ruimte niet toegankelijk was, kan sprake zijn van een tekortkoming. Wanneer dezelfde inventariseerder expliciet vastlegt dat een ruimte niet toegankelijk was, beschrijft waarom dat zo was en adviseert welk vervolgonderzoek nodig is, laat hij juist zien **zorgvuldig te hebben gehandeld**.

Transparantie over onzekerheden verhoogt de kwaliteit van een rapport. Zij verlaagt die niet.

8. Het echte risico: wanneer uitvoeringspraktijk de plaats van wetgeving inneemt
Het werkelijke risico van deze discussie zit uiteindelijk niet in de inventarisatie zelf. Het risico ontstaat wanneer een uitvoeringspraktijk jarenlang wordt herhaald en geleidelijk wordt behandeld alsof zij rechtstreeks uit wet- en regelgeving voortvloeit.



Binnen verschillende Omgevingsdiensten/gemeenten worden vergelijkbare standpunten ingenomen over de vereiste volledigheid van asbestinventarisatierapporten. Daarbij kan de indruk ontstaan dat sprake is van een landelijk geldende juridische norm, terwijl vaak sprake is van een **interpretatie van bestaande regelgeving**.

Dat is begrijpelijk. Omgevingsdiensten/gemeenten hebben een belangrijke taak in het beschermen van mens en milieu en streven naar maximale zekerheid vooraf. Maar rechtszekerheid vereist dat aanvullende eisen kunnen worden herleid tot een **wettelijke grondslag**.

- Een Omgevingsdienst/gemeente mag:
  - toezicht houden,
  - handhaven,
  - uitleg geven aan regelgeving.

  Maar **een Omgevingsdienst/gemeente kan niet zelfstandig nieuwe wettelijke eisen creëren** die niet uit de wet, een algemene maatregel van bestuur of vaste jurisprudentie voortvloeien.

Wanneer aanvullende eisen niet kunnen worden gekoppeld aan een concrete wettelijke bepaling of een expliciet rechterlijk oordeel, ontstaat het risico dat beleid ongemerkt de plaats inneemt van het geschreven recht.

Juist daarom is het belangrijk onderscheid te blijven maken tussen:

- wettelijke verplichtingen;
- beleidsmatige interpretaties;
- uitvoeringspraktijken;
- persoonlijke of organisatorische opvattingen.

Die vier zijn niet hetzelfde.

9. Wat kan een normadressaat doen?

Wanneer een Omgevingsdienst/gemeente stelt dat een sloopmelding niet volledig is omdat een asbestinventarisatierapport beperkingen bevat, hoeft een normadressaat een dergelijke stelling niet zonder meer als gegeven te accepteren.

Een constructieve eerste stap is het **verzoeken om de juridische grondslag** van het standpunt. Daarbij kunnen enkele eenvoudige vragen worden gesteld:

- Op welk artikel uit het Bbl is deze eis gebaseerd?
- Op welke bepaling uit het certificatieschema is deze eis gebaseerd?
- Welke bestuursrechter heeft expliciet geoordeeld dat een inventarisatierapport volledig moet zijn voordat een melding kan worden ingediend?
- Welke uitspraak bepaalt dat onderzoeksbeperkingen een melding ongeldig maken?
- Welke uitspraak bepaalt dat de wettelijke termijn niet begint te lopen zolang een rapport niet volledig is?

Deze vragen zijn niet bedoeld als confrontatie. Zij dienen een ander doel. Zij helpen onderscheid te maken tussen wat juridisch verplicht is en wat een uitvoeringsopvatting is.

Daarmee blijft uiteindelijk één vraag centraal staan:
Waar staat daadwerkelijk dat een sloopmelding pas rechtsgeldig is wanneer een asbestinventarisatie-rapport 100% volledig is?

Zolang die vraag niet ondubbelzinnig kan worden beantwoord met een wetsartikel of een concrete rechterlijke uitspraak, blijft de gedachte van het volledig foutloze en volledig dekkende inventarisatierapport vooral wat zij vandaag lijkt te zijn:
Een hardnekkige **praktijkopvatting**, maar geen aantoonbare **wettelijke verplichting**.



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)