

Aan de raad van de gemeente Lelystad

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk U17-104177	datum 12 JULI 2017
behandeld door EJ Rozema	doorkiesnummer 0320 - 278591	bijlagen 3	dossiernummer
onderwerp Asbest in Lelystad			pr-nummer

Geachte leden van de raad,

In Lelystad is veel asbesthoudend materiaal toegepast, onder andere als dakbedekking. Naar verwachting wordt asbesthoudende dakbedekking per 1 januari 2024 verboden.

Naast de Stimuleringslening Asbestverwijdering, waarvoor we u voorstellen ter besluitvorming hebben voorgelegd, hebben we in Lelystad al veel geregeld en in gang gezet met betrekking tot asbest. Met deze brief willen we u op de hoogte brengen van de mate waarin we de aanwezigheid van asbest in Lelystad in beeld hebben, de wijze waarop we eigenaren met een asbestdak informeren en faciliteren en de overwegingen geen verzekering af te sluiten voor opruimkosten na calamiteiten.

Het asbestregister geeft op hoofdlijnen informatie over de mogelijke aanwezigheid van asbest

- We hebben een redelijk compleet beeld van asbestdaken op hoofdgebouwen.
- Asbestdaken op bijgebouwen in woonwijken, zoals schuurtjes en carports, hebben we nog nauwelijks in beeld;
- Informatie over overige toepassingen is summier aanwezig en is ook met grote inspanning niet compleet te maken.

Eigenaren met een asbestdak worden op diverse wijze geïnformeerd en gefaciliteerd

- In diverse wijken werken eigenaren samen, verenigd in en ondersteund door het Platform Asbestdaken Lelystad (PAL);
- De gemeente faciliteert collectieven;
- Een procesbegeleider helpt woningeigenaren;
- De gemeente verstrekt leningen;
- De gemeente laat flora- en faunaonderzoek doen;
- Verpakkingsmateriaal voor asbest wordt gratis verstrekt;
- De gemeente verstrekt informatie en voert toezicht en handhaving uit;
- Op de website van de gemeente staat meer informatie.

12 JULI 2017

Gemeente Lelystad heeft geen verzekering voor asbestverontreiniging na calamiteiten

- De exploitant, eigenaar of beheerder van het pand is verantwoordelijk voor het opruimen van verontreinigende stoffen, zoals asbest, afkomstig van zijn pand;
- Als de verantwoordelijke nalatig is kan de gemeente, na toepassing van bestuursdwang, de opruimkosten verhalen op de verantwoordelijke;
- Door het advies van de VNG te volgen en de bestuursrechtelijke procedures goed te doorlopen is de kans gering om als gemeente met de kosten te blijven zitten. Het afsluiten van een verzekering lijkt niet nodig te zijn.

De hierboven vermelde onderwerpen zijn in de bijlagen uitgebreider beschreven en toegelicht.

Vervolg

Op de volgende deelonderwerpen zullen we de komende tijd onze aandacht richten:

- Waar nodig tijdig communiceren richting eigenaren;
- Wet Natuurbescherming;
- Kredietwaardigheid eigenaren;
- Registratie asbestdaken;
- Lobby;
- Regionale samenwerking.

Waar nodig zult u middels een informatienota of een voorstel op de hoogte worden gehouden.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



P.C. Klooster, locosecretaris

I.R. Adema

Bijlagen

Bijlage 1: Asbest in Lelystad

Bijlage 2: Verzekeren voor asbest

Bijlage 2A: Ledenbrief VNG Asbestbranden en kostenverhaal

Asbest in Lelystad

In Lelystad is veel asbesthoudend materiaal toegepast

Tot en met 1993, het jaar waarin de toepassing van asbesthoudende materialen in de bouw verboden werd, is in Lelystad veel gebouwd. Daarbij is ook veelvuldig asbesthoudend materiaal, onder andere als dakbedekking, toegepast.

Lelystad heeft al veel geregeld op het gebied van asbest

De afgelopen tijd is het onderwerp asbest, en dan met name asbest op daken, actueel in Lelystad. Dit is aangezwengeld door de uitgevoerde inventarisatie, het aangekondigde verbod op asbestdaken per 2024 en de aandacht die dit in Lelystad heeft gegenereerd.

Er is inmiddels het een en ander in gang gezet en gerealiseerd. In dit document wordt kort verslag gedaan van de tussenstand per juni 2017.

Het asbestregister geeft op hoofdlijnen informatie over de mogelijke aanwezigheid van asbest

Met een inventarisatie is uit beschikbare en snel toegankelijke digitale informatie en interviews, gecombineerd met de kennis van een op asbest gespecialiseerd adviesbureau, een beeld gegenereerd van de verwachte aanwezigheid van asbesthoudende materialen in de gebouwde omgeving. Het geeft antwoord op de vraag: hoe groot is de kans dat in een gebouw asbesthoudend materiaal aanwezig is?

De onderliggende informatie is vastgelegd in een asbestregister voor intern gebruik.

Doordat van een groot aantal gebouwen nauwelijks meer informatie snel toegankelijk is dan bouwjaar en bouwtype is de informatie in het register summier. Van een deel van de gebouwen is extra informatie over toegepast of verwijderd asbest aanwezig, maar dit is lang niet altijd volledig en niet altijd betrouwbaar.

De inventarisatie is aangevuld met globale informatie over daken en deels over gevels, met name van de hoofdgebouwen. Hiermee hebben we een redelijk compleet beeld van welke daken op hoofdgebouwen voor 2024 vervangen moeten zijn. De eigenaren van deze gebouwen zijn per brief gewezen op deze verplichting.

Van bijgebouwen in woonwijken, zoals schuurtjes en carports, hebben we nog nauwelijks in beeld of het dak waarschijnlijk asbesthoudend is of niet.

Zoals eerder genoemd is de informatie in het asbestregister onvolledig en niet altijd even betrouwbaar. Daarmee is het asbestregister niet onbruikbaar. Het geeft een globaal beeld en een goede aanzet voor communicatie en toezicht in het kader van het aangekondigde verbod op asbesthoudende dakbedekking. Ook heeft het zijn functie in de bewustwording bij de hulpdiensten over de mogelijke aanwezigheid van asbest.

Echter, als onomstotelijk vast moet staan of een pand asbesthoudend materiaal bevat en waar dit materiaal zich bevindt, is een inventariserend onderzoek door een hiervoor gecertificeerd bedrijf nodig, waarbij elk pand grondig geïnspecteerd moet worden. Het zal duidelijk zijn dat de gemeente dit niet voor alle 25.000 adressen in Lelystad van voor 1994 kan laten uitvoeren.

De eigenaar is verantwoordelijk

De eigenaar van een gebouw is verantwoordelijk voor zijn gebouw vanaf het moment dat het gebouw zijn eigendom wordt. Hij moet bijvoorbeeld zorgen voor een goede staat van onderhoud, voor het voldoen aan wettelijke verplichtingen en voor het voorkomen, dan wel herstellen van hinder en schade aan eigenaars van andere erven.

In dit kader zijn relevant:

- Het tijdig voldoen aan het (aangekondigde) verbod op asbesthoudende dakbedekking
- Het direct (laten) opruimen van verspreid materiaal na brand of storm

Diverse typen dakbedekking zijn asbestverdacht

Asbestvezels werden vaak ter versteviging in asbestcement gebruikt. We zien in Lelystad veel asbestcement leien en golfplaten op daken. Met het aangekondigde verbod op asbesthoudende dakbedekking moeten deze materialen voor 2024 vervangen zijn.

Ook zijn er panden met bitumen dakbedekking van voor 1994 wat mogelijk asbest bevat. De kans op asbest in bitumen is vele malen kleiner dan bij leien en golfplaten uit die bouwperiode. Navraag bij deskundigen van Infomil leerde dat buiten de datum van toepassing geen andere kenmerken bekend zijn op basis waarvan de kans op aanwezigheid asbest in het bitumen voorspeld kan worden. Alleen analyse van het materiaal kan uitsluitel geven. Voor ons reden om deze adressen vooralsnog niet actief te inventariseren en aan te schrijven. Het verbod geldt echter wel als er toch asbest in blijkt te zitten.

In het verleden is ook veel asbesthoudend plaatmateriaal toegepast op gevels. Dit valt niet onder het aangekondigde verbod.

In diverse wijken werken eigenaren samen

Veel van de woningen met asbestdaken zijn projectmatig gebouwd, vaak als geschakelde woningen. Samenwerking bij vervanging van de daken biedt grote meerwaarde en is in veel gevallen zelfs onvermijdelijk.

In de wijken met veel asbestdaken zijn bewonerscollectieven ontstaan die streven naar een gezamenlijke renovatie per wijk.

Het Platform Asbestdaken Lelystad (PAL) verenigt en ondersteunt de collectieven “bij het verkrijgen van aandacht van de (lokale) overheid en bij het bewerkstelligen van maatregelen door de (lokale) overheid, teneinde de renovatiekosten te drukken en te komen tot de noodzakelijke samenwerking van de huiseigenaren.”

De gemeente faciliteert collectieven

Via de wijkraden en Mensen Maken de Buurt faciliteert de gemeente initiatieven die de leefbaarheid in de wijk versterken. Samenwerken bij de renovatie van woningen past hier ook bij. Collectieven kunnen bijvoorbeeld, na voorafgaande instemming, zaalruimte gebruiken in gemeentelijke gebouwen, zoals buurtcentra en MFA's, voor bijeenkomsten die te groot zijn voor een huiskamer.

Een procesbegeleider helpt woningeigenaren

Het laten vervangen van een asbestdak is een ingewikkelde klus voor veel particuliere woningeigenaren. De keuze van een nieuw dak, het samenwerken met burens en het vinden van een betrouwbare aannemer zijn slechts enkele van de stappen die doorlopen moeten worden. Bewoner-eigenaren van een woning met een asbestdak in Lelystad kunnen tot half 2020 bij dit proces een beroep doen op een onafhankelijke procesbegeleider.

De procesbegeleider wordt geselecteerd door de in het Platform Asbestdaken Lelystad verenigde bewonerscollectieven en gecontracteerd door het Werkbedrijf Lelystad.

Naast ontzorgen van de eigenaren kan de procesbegeleider ook schaalvoordeel benutten en daarmee de kosten van de werkzaamheden omlaag brengen.

De gemeente verstrekt leningen

Sinds eind 2016 biedt de gemeente via de SVn Stimuleringsleningen Asbestverwijdering aan. Onder voorwaarden kunnen particuliere eigenaren van een woning met een asbestdak een lening afsluiten voor de kosten van vervanging van het dak. De kosten van duurzaamheidsmaatregelen die meegenomen worden in de renovatie kunnen tot op zekere hoogte meegefinancierd worden.

Eén van de voorwaarden voor het verkrijgen van een lening is dat de aanvrager kredietwaardig moet zijn.

Het Rijk onderzoekt mogelijkheden voor financiële arrangementen, onder andere voor eigenaren die niet kredietwaardig zijn.

Parallel hieraan zullen wij als gemeente na moeten denken over de vraag of we iets voor deze groep eigenaren kunnen en willen betekenen.

De gemeente laat flora- en faunaonderzoek doen

In Lelystad leven veel mussen en vleermuizen, ook in en rond gebouwen met een asbestdak. Met een onderzoek door de gemeente en overleg met de provincie wordt bekend wat de consequenties hiervan zijn en welke maatregelen genomen moeten worden.

Verpakkingsmateriaal voor asbest wordt gratis verstrekt

In een aantal gevallen mag een particuliere eigenaar kleine hoeveelheden asbesthoudend plaatmateriaal zelf verwijderen. Het afval wat hierbij vrijkomt moet direct na verwijdering dubbel verpakt worden in stevig, doorzichtig plastic en afgegeven worden bij het afvalbrenghstation aan de Zeeasterweg. Voorafgaand aan de werkzaamheden kunnen particuliere woningeigenaren, op vertoon van de door de gemeente Lelystad afgegeven toestemming voor de asbestverwijdering, bij het afvalbrenghstation gratis het benodigde verpakkingsmateriaal ophalen.

De gemeente verstrekt informatie en voert toezicht en handhaving uit

Via de website, in folders, per mail, schriftelijk, telefonisch en aan de balie verstrekt de gemeente informatie over leningen, meldingen, subsidies, welstand, vergunningen en allerlei andere zaken waar eigenaren mee te maken krijgen als ze hun asbestdak willen gaan vervangen. Ook verwijzen we eigenaren door naar collectieven als men die niet kent.

We verstrekken informatie over verleende vergunningen en in het kader van vooroverleg worden renovatieplannen doorgesproken.

Meldingen en vergunningaanvragen worden afgehandeld en tijdens de uitvoering vindt toezicht en waar nodig handhaving plaats.

Op de website van de gemeente staat meer informatie

Bovenstaand is heel kort aangegeven wat er in Lelystad tot nu toe (juni 2017) geregeld is op het gebied van asbest en aanverwante onderwerpen.

Meer informatie vindt u op onze website, www.lelystad.nl/asbest en

www.lelystad.nl/mensenmakendebuurt

Op onze website vindt u ook verwijzingen naar landelijke websites over asbest met meer informatie over bijvoorbeeld regelgeving, subsidie en gecertificeerde bedrijven.

Verzekeren voor asbest

In de Kadernota 2018-2021 staat opgenomen dat de gemeente op dit moment geen verzekering heeft afgesloten voor de kosten na een calamiteit met asbest of andere (milieu) gevaarlijke stoffen. Er is toegezegd om de waarde van het afsluiten van een verzekering te onderzoeken en hierover nog een notitie naar de raad te sturen.

Welke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente?

Op 4 oktober 2007 heeft het Hof in Den Haag de uitspraak gedaan dat er voor de gemeente geen publiekrechtelijke plicht bestaat om over te gaan tot asbestsanering. Vanwege de bescherming van de volksgezondheid neemt de gemeente vaak wel de taak op zich om asbestresten in de omgeving te laten opruimen.

In de VNG ledenbrief worden gemeenten geadviseerd om daarbij het stappenplan in het Plan van Aanpak Asbestbrand te volgen. (zie VNG ledenbrief 30/09/2015 in de bijlage).

Dit stappenplan ziet er als volgt uit:

1. indien nodig de verantwoordelijke (exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting) er op wijzen dat deze zelf opdracht dient te geven tot opruiming van de asbestdeeltjes in de omgeving en daar de kosten voor te dragen;
2. indien de verantwoordelijke niet vrijwillig maatregelen neemt, bestuursdwang toepassen;
3. in het geval dat na de bestuursdwangaanschrijving de verantwoordelijke geen opdracht verstrekt, overgaan tot effectuering van de bestuursdwang. De gemeente geeft opdracht tot verwijdering van de asbestdeeltjes, waarna de kosten verhaald kunnen worden op de verantwoordelijke;
4. indien er geen mogelijkheid is voor toepassing van bestuursdwang, verstrekt de gemeente de opdracht tot de opruimwerkzaamheden en probeert in voorkomende gevallen de kosten via de privaatrechtelijke weg te verhalen op de verantwoordelijke.

Uit een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak is gebleken dat de grondslagen voor het toepassen van bestuursdwang bij het opruimen van asbestdeeltjes uiteenlopend kan zijn. In de bestuursdwangbeschikking kan de gemeente de kosten die met de opruiming gemoeid zijn verhalen op de overtreder.

Bij opruimwerkzaamheden na calamiteiten houden we ons daarom aan de richtlijnen zoals aangegeven door de VNG.

Privaatrechtelijk- /civielrechtelijk kostenverhaal

Het is aan te bevelen de bestuursrechtelijke weg zo veel als mogelijk te volgen.

Als de gemeente geen bestuursdwang toepast maar meteen overgaat tot opdrachtverstrekking voor de opruimingswerkzaamheden, stap 4 in het stappenplan, kan naderhand worden geprobeerd om de kosten hiervan (op grond van onrechtmatige daad) te verhalen op degene die verantwoordelijk is.

Deze civielrechtelijke weg is, zo blijkt uit de jurisprudentie, niet gemakkelijk en tot op heden weinig succesvol.

Kosten verzekering

Het is mogelijk om een verzekering af te sluiten voor de kosten voor het opruimen van asbest. Dit heet een verontreinigde stoffen polis. De premie is gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeente. Bij de volgende premieberekening is uitgegaan van het aantal inwoners op 1-4-2016 (bron: CBS) van 76.7697.

Eigen risico	Verzekerde som € 1.000.000 Premie per jaar	Verzekerde som € 2.500.000 Premie per jaar
€ 1.500,00	€ 26.110,64	€ 31.486,36
€ 11.500,00	€ 19.199,00	€ 24.574,72
€ 25.000,00	€ 16.895,12	€ 22.270,84
€ 50.000,00	€ 14.591,24	€ 19.199,00

Alle premies zijn excl. poliskosten en 21% assurantiebelasting.

Conclusie

De VNG adviseert het volgende: In de aanpak van de gevolgen van een asbestbrand speelt de gemeente een belangrijke rol bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen ter beperking van eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Deze rol is echter in het merendeel van de gevallen een coördinerende en controlerende. Het is lang niet altijd nodig dat de gemeente zelf maatregelen neemt en dan vervolgens met de kosten van de opruimingswerkzaamheden blijft zitten.

De beste optie is om de exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting zelf de opdracht te laten geven (eventueel in overleg met de eigen verzekering) tot het opruimen/saneren van vrijgekomen asbest. Dit is ook gebeurd bij de asbestbrand in Lelystad Haven op 15 mei jl. Hiermee blijft ook de verantwoordelijkheid waar hij hoort. De asbestdelen die zijn vrijgekomen in openbaargebied of op privé terrein van andere horen ook bij de verantwoordelijkheid van de exploitant, eigenaar of beheerder.

Mocht de eigenaar of beheerder hier niet aan mee willen werken is het van belang om het bestuursrechtelijke proces door middel van het toepassen van bestuursdwang goed te volgen zodat de kans van slagen voor het kostenverhaal vergroot wordt. Met deze optie wordt de verantwoordelijkheid ook terug gelegd bij de exploitant, eigenaar of beheerder.

Als de gemeente, om wat voor een reden dan ook, zelf opdracht geeft tot het saneren van asbest, is de kans van slagen van het verhalen van kosten zeer klein omdat hiervoor de privaatrechtelijke/civielrechtelijke procedure doorlopen moet worden.

Door het advies van de VNG te volgen en de bestuursrechtelijke procedures goed te doorlopen is de kans gering om als gemeente met de kosten te blijven zitten.

Het afsluiten van een verzekering lijkt niet nodig te zijn.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft

ons kenmerk

datum

Asbestbranden en kostenverhaal ECLBR/U201500502
Lbr. 15/075

30 september 2015

Samenvatting

In de aanpak van de gevolgen van een asbestbrand speelt de gemeente een belangrijke rol bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen ter beperking van eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Deze rol is echter in het merendeel van de gevallen een coördinerende en controlerende. Het is lang niet altijd nodig dat de gemeente zelf maatregelen neemt en dan vervolgens met de kosten van de opruimingswerkzaamheden blijft zitten.

Voor de opdrachtverlening tot en het dragen van de kosten voor asbestopruiming adviseren wij u als volgt te handelen:

1. indien nodig de verantwoordelijke (exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting) er op wijzen dat deze zelf opdracht dient te geven tot opruiming van de asbestdeeltjes in de omgeving en daar de kosten voor te dragen;
2. indien de verantwoordelijke niet vrijwillig maatregelen neemt, bestuursdwang toepassen;
3. in het geval dat na de bestuursdwangaanschrijving de verantwoordelijke geen opdracht verstrekt, overgaan tot effectivering van de bestuursdwang. De gemeente geeft opdracht tot verwijdering van de asbestdeeltjes, waarna de kosten verhaald kunnen worden op de verantwoordelijke;
4. indien er geen mogelijkheid is voor toepassing van bestuursdwang, verstrekt de gemeente de opdracht tot de opruimwerkzaamheden en probeert in voorkomende gevallen de kosten via de privaatrechtelijke weg te verhalen op de verantwoordelijke.

Deze ledenbrief is een aan veranderde wetgeving en actuele jurisprudentie aangepaste versie van onze ledenbrief uit 2007 (Lbr. 07/044).



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft Asbestbranden en kostenverhaal	ons kenmerk ECLBR/U201500502 Lbr. 15/075	datum 30 september 2015

Geacht college en geachte gemeenteraad,

Regelmatig worden als gevolg van brand in, vooral oudere, (bedrijfs-)gebouwen asbestdeeltjes in de bredere omgeving van de brandhaard verspreid.

Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid neemt de gemeente in veel gevallen de taak op zich om de asbestresten in de omgeving te laten opruimen. Voor het verhaal van de daarbij gemaakte kosten - die hoog op kunnen lopen - richt de gemeente zich op de eigenaar van het afgebrande gebouw.

In deze ledenbrief gaan wij naar aanleiding van regelmatig terugkerende verzoeken in op de vraag of en welke acties de gemeente dient te ondernemen bij een asbestbrand. Verder zullen de mogelijkheden die de gemeente heeft voor verhaal van de opruimingskosten worden geschetst aan de hand van de huidige stand van de jurisprudentie.

Deze ledenbrief is een aan veranderde wetgeving en actuele jurisprudentie aangepaste versie van onze ledenbrief uit 2007 (Lbr. 07/44).

Risico's van asbestbrand en de aanpak van de gevolgen

Vanwege de gezondheidsrisico's van asbest— het inademen van asbestvezels kan long- en buikvlieskanker en asbestose (stoflongen) veroorzaken — bestaat er een uitgebreide asbestwetgeving met betrekking tot milieu- en arbeidsomstandigheden. Deze wetgeving geeft echter géén uitsluitel over de maatregelen die bij een asbestbrand moeten worden getroffen. Daarom is door de rijksoverheid het Plan van Aanpak Asbestbrand opgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe bij een asbestbrand moet worden opgetreden, wie erbij betrokken moeten zijn en wat de taak is van de verschillende partijen. In 2006 is een herziene versie van het Plan van Aanpak uitgebracht. Hierin zijn de asbestregels, inzichten en werkwijzen verwerkt. U kunt het Plan van Aanpak vinden op www.rijksoverheid.nl. Mede op basis van dit plan moeten op gemeentelijk of regionaal niveau nadere afspraken worden gemaakt over de aanpak en taakverdeling tussen alle betrokken partijen.¹

Stappenplan

In het Plan van Aanpak Asbestbrand is een stappenplan opgenomen dat er — vereenvoudigd — als volgt uitziet:

Stap 1

Vaststellen of er sprake is van asbestverspreiding in de omgeving van de brand; bepalen van de ernst van de asbestverspreiding; bepalen van de omvang en het karakter (bijvoorbeeld bedrijventerrein, woonwijk) van het verspreidingsgebied.

¹ Het Instituut Fysieke Veiligheid werkt inmiddels aan de actualisatie van het Plan van Aanpak.

Betrokken partijen: brandweer, gemeente (gemeentelijke coördinator), Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS)/Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS) ondersteund door onafhankelijke asbestdeskundige.

Stap 2

Afzetten van het betrokken terrein, verkeersmaatregelen, voorlichting aan bevolking.

Betrokken partijen: politie, gemeente, GHOR/GGD.

Stap 3

Overleg over vervolgcacties, bepalen wie de opdracht hiertoe moet verlenen.

Betrokken partijen: gemeente, AGS/ROGS, onafhankelijk asbestdeskundige, verzekeraars.

Stap 4

Verwijdering van asbest door gespecialiseerd bedrijf, eindcontrole, nazorg, evaluatie, eventueel verhaal van opruimingskosten.

Betrokken partijen: opdrachtgever, uitvoerend bedrijf, verzekeraars, onafhankelijke asbestdeskundige, gemeente.

Bij stap 1 t/m 3 heeft de gemeente voornamelijk een coördinerende rol. In de fase van stap 4 heeft de gemeente een controlerende rol. Voor bouwwerken, niet zijnde een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer wordt de nazorg bij asbestbranden begeleid door een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag in het kader van de Woningwet. Bij bouwwerken waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, wordt hierbij tevens een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer betrokken.

De gemeente moet zelf acteren als de gemeente overgaat tot opdrachtverlening (waarover hierna meer) en vervolgens de opruimingskosten moet trachten te verhalen.

Voor een uitgebreide toelichting op de eerste twee stappen verwijzen we u naar het hiervoor genoemde Plan van Aanpak Asbestbrand. In deze ledenbrief richten wij ons in het bijzonder op de stappen 3 en 4 vanuit het oogpunt van kostenverhaal.

Stap 3 Initiatief tot maatregelen

Nadat de aard, de ernst en de omvang van de asbestverspreiding is vastgesteld, moet worden begonnen met het opruimen van de asbestdeeltjes. Op grond van artikel 6 van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 mag asbest dat ten gevolge van een incident is vrijgekomen alleen worden opgeruimd door een gecertificeerd verwijderingsbedrijf.

Wie moet het initiatief nemen tot maatregelen om de asbestdeeltjes te verwijderen? Wie geeft eventuele opdrachten aan een asbestverwijderingsbedrijf? Deze vragen houden direct verband met het kostenaspect.

De meeste kosten zijn doorgaans gemoeid met de inschakeling van het asbestverwijderingsbedrijf. Alvorens een dergelijk bedrijf wordt ingeschakeld, is er meestal nog wel voldoende tijd beschikbaar voor besluitvorming over de vraag wie de opdracht hiertoe moet verlenen.

De opdrachtverlening dient volgens het Plan van Aanpak Asbestbrand in eerste instantie te geschieden door de 'verantwoordelijke'. Dit is in de regel de eigenaar, exploitant of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting.

Afspraken met de verzekeraars

Het is in deze fase cruciaal om eerst met de (schade-experts van) verzekeraar(s) van de eigenaar/exploitant te proberen afspraken te maken. In veel gevallen is sprake van een brand/opstalverzekering (of beter nog: een milieuschadeverzekering) die – geheel of gedeeltelijk- dekking biedt voor de opruimingskosten, waaronder meestal ook begrepen worden kosten van opruiming van in de omgeving neergekomen asbest.

Al in het stadium van de brand zelf is in de regel een Salvage-coördinator² ter plekke die waar mogelijk schadebeperkende acties onderneemt. In geval van een asbestbrand zal de Salvage-coördinator verzekeraars hiervan op de hoogte brengen. Bij een grote asbestbrand zet de verzekeraar een op asbest gespecialiseerde schade-expert in. Deze schade-expert, maar ook de Salvage-coördinator, kan de gemeente (mede-)adviseren over de te treffen maatregelen en is tevens deskundig op het gebied van de verzekeringsdekking voor deze maatregelen. In de regel behoort de verantwoordelijke eigenaar/exploitant - al dan niet (volledig) financieel gedekt door zijn verzekering - de opdracht te verstrekken tot de benodigde opruimingswerkzaamheden.

Bestuursrechtelijk afdwingen

Indien de verantwoordelijke weigerachtig blijkt om opdracht te verlenen tot de opruimwerkzaamheden kan de gemeente overgaan tot het toepassen van bestuursdwang om de verantwoordelijke toch zover te krijgen. Ook in gevallen waarin de verantwoordelijke (tijdelijk) onbereikbaar is, kan dit de aangewezen weg zijn. Voor bestuursdwang zijn de volgende mogelijkheden:

a. in geval van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (17.1 Wm):

Uit jurisprudentie van de Raad van State (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3643 en ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7747) blijkt dat een brand waarbij asbest vrijkomt aan te merken is als een ongewoon voorval in de zin van art. 17.1 lid 1 van de Wm. Brand veroorzaakt door vandalisme valt ook onder het begrip ongewoon voorval (ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30).

De drijver van de inrichting dient maatregelen te treffen om de hierdoor ontstane nadelige gevolgen voor het milieu ongedaan te maken. Wanneer de drijver van de inrichting in gebreke blijft, kan het bevoegd gezag het opruimen van asbest in de omgeving bestuursrechtelijk afdwingen op grond van art. 125 van de Gemeentewet in samenhang met art. 5:21 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de toepassing van bestuursdwang is niet bepalend of de drijver van de inrichting een verwijt kan worden gemaakt.

b. in gevallen waarin er geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer (1.1a Wm):

Wanneer geen sprake is van een inrichting, kan de bestuursdwang worden gegrond op art. 1.1a Wm, waarin een algemene zorgplicht voor het milieu van een ieder is vastgelegd. Deze mogelijkheid is recent nog bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1568). De Afdeling is van oordeel dat de eigenaar van een pand die na het vrijkomen van asbest als gevolg van een brand in zijn pand nalaat maatregelen te treffen om nadelige gevolgen voor het milieu op te heffen, redelijkerwijs kan vermoeden dat hierdoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt. Door niet de benodigde maatregelen te treffen, overtreedt de eigenaar artikel 1.1a Wm. De gemeente is dan gerechtigd om spoedshalve bestuursdwang toe te passen. Ook hier speelt verwijtbaarheid geen rol.

c. in het kader van de uitoefening van het gezag bij brand of opperbevel bij een ramp (4 Wvr):

Op grond van artikel 4 Wet veiligheidsregio's heeft de burgemeester het gezag bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Het tweede lid van dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid bij brand en ongevallen bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. Voorheen stond dit in 173 Gemeentewet.

² De Stichting Salvage (www.stichtingsalvage.nl) is een door de verzekeraars ingestelde organisatie die - voor rekening van verzekeraars- schadebeperkende activiteiten uitvoert, diensten verleent aan gedupeerden en adviseert over vervolgactiviteiten. Assistentie van Salvage wordt ingeroepen door de brandweer of door de OvD-BZ (Officier van Dienst Bevolkingszorg).

Hoewel voor zover ons bekend slechts eenmaal voorgelegd aan de Afdeling, heeft de Afdeling in dat geval de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang van de burgemeester erkend ter nakoming van de door hem gegeven bevelen. In deze zaak (ABRS 1 juni 1999, Gst 7106, 2) was sprake van brand in een opslagloods en werd gevreesd voor het vrijkomen en verspreiden van asbesthoudend materiaal. De burgemeester heeft toen met het oog op het mogelijke gevaar voor de volksgezondheid op grond van artikel 173 Gemeentewet het bevel gegeven tot onder meer het verwijderen van asbesthoudend materiaal in de omgeving van de loods. Dit is vervolgens schriftelijk medegedeeld aan de eigenaar van de loods (mededeling achteraf van het besluit tot toepassing van bestuursdwang) en daarbij is tevens kostenverhaal aangezegd.

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel (artikel 5 Wvr). In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan genoemde artikelen (artikel 39 Wvr).

d. in geval van asbest op een open erf of terrein of op een afgebrand bouwwerk:

Het college kan op grond van artikel 1b lid 2 Woningwet juncto artikel 7.21 of 7.22 Bouwbesluit 2012 (BB2012)(terrein/erf mag geen nadeel voor gezondheid opleveren) bestuursdwang toepassen jegens een eigenaar van een open erf of terrein vanwege het niet voldoen aan de eisen uit het BB 2012. Artikel 5.17 Wabo kan hierbij ook relevant zijn. Zie ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9079³. Let wel, deze regeling geeft onvoldoende mogelijkheid voor een aanschrijving tot het schoonmaken van buiten het eigen erf gelegen terreinen of de openbare weg.

In artikel 1a van de Woningwet is de verplichting opgenomen voor de eigenaar en de gebruiker van een bouwwerk of open erf of terrein om ervoor te zorgen dat er geen gevaar voor de gezondheid ontstaat dan wel voortduurt als gevolg van de staat van dat bouwwerk of open erf of terrein. In acute situaties van gevaarzetting kan het college tegen overtreding van die zorgplicht handhavend optreden door middel van bestuursdwang. Recent heeft de Afdeling geoordeeld dat, in een geval waar door brand vrijgekomen asbestdeeltjes terecht waren gekomen op een perceel in de omgeving van de brand, het college bevoegd was handhavend op te treden tegen de eigenaar van dat perceel. Door de aanwezigheid van de asbestdeeltjes op dat perceel was sprake van gevaar voor de volksgezondheid (ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2242).

Spoedshalve toepassen bestuursdwang

Na de verkenning van de vorenstaande mogelijkheden tot toepassing van bestuursdwang, staan wij nog even kort stil bij de wijze van toepassing van bestuursdwang in deze gevallen. Veelal zal sprake zijn van een spoedeisende situatie. Als de situatie het niet toelaat, hoeft in die gevallen aan de overtreder geen termijn te worden gegund om tot opdrachtverlening aan het asbestverwijderingsbedrijf over te gaan. Mogelijk is de situatie dermate spoedeisend dat ook de beslissing tot het toepassen van bestuursdwang niet van tevoren op schrift kan worden gezet. In die gevallen kan onmiddellijk worden opgetreden. Wel dient in een dergelijk geval achteraf zo spoedig mogelijk alsnog de toepassing van bestuursdwang op schrift te worden gezet en alsnog bekend te worden gemaakt op de gebruikelijke wijze.

Sloop asbesthoudende restanten bouwwerk

Voor de volledigheid wijzen wij u er op dat op grond van het BB2012 (paragraaf 1.7) in de regel een sloopmelding is vereist voor het slopen van asbesthoudende restanten van een bouwwerk. Ook voor de sloop moet een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf worden ingeschakeld. Voor meer informatie hierover verwijzen wij u naar deze [informatiebrochure](#) van de Rijksoverheid. Zie voor meer informatie over dit onderwerp verder: www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/asbest-0/wet-regelgeving/wet-regelgeving/bouwbesluit-2012/.

³ Hier was nog sprake van de oude combinatie van de Woningwet en artikel 5.1.1. tweede lid onder c Modelbouwverordening.

Stap 4 Nazorg, evaluatie en eventueel verhaal van de opruimingskosten

Nazorg en evaluatie

Het is aan te bevelen vanaf het uitbreken van de brand de gebeurtenissen en acties schriftelijk in een verslag of rapport vast te leggen. Dit kan onder meer van belang zijn voor de evaluatie, bij het afwickelen van de schade en bij het eventuele kostenverhaal.

Gemeente geeft opdracht tot opruiming na bestuursdwangaanschrijving

Indien de verantwoordelijke – voor zover van toepassing binnen de begunstigingstermijn van de bestuursdwangbeschikking - geen opdracht verstrekt tot opruiming van het asbest, kan de gemeente daarna zelf opdracht geven tot de opruimingswerkzaamheden. Op basis van de bestuursdwangbeschikking kan de gemeente vervolgens de kosten die met de opruiming gemoeid zijn verhalen op de overtreder.

Civielrechtelijk verhaal van kosten

Het komt voor dat de gemeente geen bestuursdwang toepast maar meteen zelf overgaat tot opdrachtverstrekking voor de opruimingswerkzaamheden. Naderhand wordt dan getracht om de kosten hiervan (op grond van onrechtmatige daad) te verhalen op de verantwoordelijke. Deze civielrechtelijke weg is, zo blijkt uit jurisprudentie, niet gemakkelijk en tot op heden weinig succesvol. De Hoge Raad heeft zich in een tweetal arresten (gemeente Wateringen, HR 7 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0341 en gemeente Almelo, HR 15 juni 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2149) gebogen over de vraag of de kosten van asbestopruiming na brand kunnen worden verhaald op de eigenaar van het pand.

De Hoge Raad heeft in deze arresten geoordeeld dat kostenverhaal op grond van onrechtmatige daad in de voorgelegde gevallen niet mogelijk was. De Hoge Raad achtte het nalaten door de eigenaren van de panden van het verwijderen van asbestresten na een brand in die gevallen niet onrechtmatig.

Door het veelal ontbreken van een toereikende civielrechtelijke grondslag, leidt de civielrechtelijke weg van kostenverhaal niet tot het gewenste resultaat. In de literatuur wordt nog wel geopperd dat het laten liggen van asbestresten na een brand wel tot aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad kan leiden in het geval dat een opstal niet voldoet aan de eisen die men daaraan uit een oogpunt van veiligheid mag stellen. Dan is er dus sprake van een gebrekkige opstal in de zin van artikel 6:174 Burgerlijk Wetboek. Een andere grond voor aansprakelijkheid zou kunnen zijn dat door de bezitter van de opstal verwijtbaar is gehandeld en daardoor de brand is ontstaan. Zie voor deze grondslag voor aansprakelijkheid de uitspraak van rechtbank Den Bosch (26 september 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BC3521).

In 2007 heeft het hof Den Haag – in een door de VNG gesteunde procedure- uitgesproken dat er voor de gemeente geen publiekrechtelijke plicht bestaat om tot asbestsanering over te gaan.

De eigenaren van de naburige percelen waarop de asbestdeeltjes terecht zijn gekomen, ondervonden volgens het hof hinder in de zin van artikel 5:37 BW. Het nalaten om actie te ondernemen, die onder meer kon bestaan uit verwijdering van de asbesthoudende deeltjes, is dan onrechtmatig, ook al was het hebben van een dak van asbestcement toegestaan en is niet vastgesteld dat de eigenaar van de afgebrande schuur schuld had aan de brand (hof Den Haag 4 oktober 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BB7593).

Al eerder heeft ook de rechtbank Zwolle (7 april 2004, ECLI:NL:RBZWO:2004:AP0579) uitgesproken dat het niet opruimen van asbestdeeltjes - vrijgekomen na een brand - van het terrein van een derde, terwijl de eigenaar van het asbesthoudend pand weet dat het asbest daar terecht is gekomen, onzorgvuldig is jegens die derde en derhalve onrechtmatig. Daarvoor is niet van belang, aldus de rechtbank, dat de aanwezigheid van die asbestdeeltjes op het terrein van de derde aan de eigenaar van het pand niet verweten kan worden. Gelet op het feit dat asbest gevaar kan opleveren voor de gezondheid en de veiligheid, had de eigenaar op eigen initiatief maatregelen tot opruiming moeten nemen.

De Hoge Raad heeft zich nog niet gebogen over vorderingen gebaseerd op het gemeentelijk eigendomsrecht. In de eerder genoemde arresten van de Hoge Raad heeft de gemeente namelijk niet

expliciet als eigenaresse van met asbest vervuilde percelen geprocedeerd. Mogelijk houdt de grondslag van onrechtmatige daad of hinder ook bij de Hoge Raad stand als de gemeente dit wel zou doen.

De rechtbank Den Haag heeft in 2011 in een civiele procedure de vordering van de gemeente tot vergoeding van de reinigingskosten op grond van onrechtmatige daad wegens schending van artikel 1.1a Wet Milieubeheer gehonoreerd (rechtbank Den Haag 29 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BZ7447).

Conclusie

In de afgelopen jaren is er iets meer ruimte ontstaan voor civielrechtelijk kostenverhaal. De bestuursrechtelijke weg biedt echter nog steeds meer duidelijkheid op het gebied van kostenverhaal bij asbestbranden. Wij doen daarom de volgende aanbeveling.

In de aanpak van de gevolgen van een asbestbrand speelt de gemeente een belangrijke rol bij het bepalen van de noodzakelijke maatregelen ter beperking van eventuele negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Het is echter lang niet altijd noodzakelijk dat de gemeente zelf maatregelen neemt en dan vervolgens met de kosten van de opruimingswerkzaamheden blijft zitten. Voor de opdrachtverlening tot en het dragen van de kosten voor asbestopruiming adviseren wij u als volgt te handelen:

- 1 indien nodig de verantwoordelijke (exploitant, eigenaar of beheerder van het afgebrande bouwwerk, object of inrichting) er op wijzen dat deze zelf opdracht dient te geven tot opruiming van de asbestdeeltjes in de omgeving en daar de kosten voor te dragen;
- 2 indien de verantwoordelijke niet vrijwillig maatregelen neemt, bestuursdwang toepassen;
- 3 in het geval dat na de bestuursdwangaanschrijving de verantwoordelijke geen opdracht verstrekt, overgaan tot effectuering van de bestuursdwang. De gemeente geeft opdracht tot verwijdering van de asbestdeeltjes, waarna de kosten verhaald kunnen worden op de verantwoordelijke;
- 4 indien er geen mogelijkheid is voor toepassing van bestuursdwang, verstrekt de gemeente de opdracht tot de opruimwerkzaamheden en probeert in voorkomende gevallen de kosten via de vaatrechtelijke weg te verhalen op de verantwoordelijke.

Voor een voorbeeld van een plan van aanpak kunnen wij u verwijzen naar de Procedure asbestincident van de Veiligheidsregio Hollands Midden. Deze procedure is te vinden op onze website onder Producten&Diensten/Praktijkvoorbeelden.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.