

Hoe misverstanden over asbest leiden tot onnodige saneringen en onjuiste handhaving

Deel 2 van 2: De Prijs van Angst: waarom "asbestbingo" geen handhaving is, maar een systeemfout

DEEL 2 — De Prijs van Angst

Hoe verkeerd geïnterpreteerd voorzorgsbeleid leidt tot onnodige saneringen, foutieve handhaving en miljoenenverspilling

Inleiding

In deel 1 van dit tweeluik liet ik zien hoe hardnekkige misverstanden over asbest — zoals de mythe van de "éne dodelijke vezel" — diep zijn doorgedrongen in beleid, certificering en toezicht. Niet omdat de wetenschap dat ondersteunt, maar omdat **angst en voorzorg jarenlang met elkaar zijn verward**. Asbest is gevaarlijk, dat staat buiten discussie, maar het risico per vezel is extreem klein en iedereen ademt dagelijks **achtergrondvezels** in. Toch wordt in de praktijk gehandeld alsof **elke vezel een calamiteit** is.

In dit tweede deel laat ik zien wat er gebeurt wanneer dat fout geïnterpreteerde voorzorgsdenken **doorslaat in handhaving en besluitvorming**. Het resultaat is een systeem waarin toezichthouders **buiten hun wettelijke bevoegdheid treden**, waarin visuele vondsten worden behandeld alsof het **normoverschrijdingen** zijn, en waarin miljoenen euro's verdwijnen in saneringen die **geen enkel risico verlagen**. Een systeem dat niet veiliger maakt, maar juist zorgt dat **asbest langer blijft liggen**.

Dit deel gaat over de **prijs van angst**: hoe verkeerde aannames leiden tot onnodige saneringen, foutieve boetes, stilgelegde projecten en een markt die verdient aan paniek in plaats van aan **risicogestuurde veiligheid**. En vooral: hoe een **juridisch en wetenschappelijk correcte benadering** ervoor zorgt dat we sneller, goedkoper en effectiever asbest uit Nederland verwijderen.



1. Het voorzorgsprincipe: verstandig bedoeld, maar structureel verkeerd toegepast

Het voorzorgsprincipe is géén extra norm, géén getal en zeker géén nulnorm.

Het is een zorgplicht: **redelijke** maatregelen nemen, **proportioneel** handelen en onnodige blootstelling voorkomen — binnen de wettelijke grenswaarde en voor zover deze er is.

In zowel het Arbobesluit als het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staat dat blootstelling aan asbest "zo laag mogelijk moet worden gehouden". Dat is logisch: asbest is een kankerverwekkende stof.

Maar wat in de praktijk vaak wordt vergeten — of simpelweg niet wordt begrepen — is dat voor:

1.1 een binnenruimte de wetgever óók een **grenswaarde** heeft vastgesteld: **2.000 vezels/m³ (8-uurs TGG Arbobesluit art. 4.46 lid 1. en Besluit bouwwerken leefomgeving art. 6.25)** Deze grenswaarde is gebaseerd op epidemiologische gegevens, toxicologische modellen, internationale normen en een realistische inschatting van risico's.

Daarmee is de grenswaarde de **juridische bovengrens**, de **toetssteen voor handhaving** en de **scheidslijn tussen toegestaan en verboden**. Binnen deze grenswaarde geldt het voorzorgsprincipe als zorgplicht: redelijke maatregelen nemen om onnodige blootstelling te voorkomen.

Toch wordt het voorzorgsprincipe door OD- en NLA-handhavers vaak geïnterpreteerd alsof "zo laag mogelijk" gelijkstaat aan **nul**. Dat is juridisch onjuist, omdat de wet geen nulnorm kent, en wetenschappelijk onhoudbaar, omdat de buitenlucht altijd **10–57 vezels/m³** bevat (TNO 2018) – zie paragraaf 1.2.

Het betekent dus **niet** "zo laag mogelijk onder de 2.000 vezels", en evenmin dat elke vezel een overtreding is. De grenswaarde is een **arbeidsplaatsnorm**, geen milieunorm.

1.2 een open lucht situatie

Bovendien bestaat er in de open lucht géén grenswaarde, géén emissienorm, géén concentratienorm en géén toetsingskader voor “te hoog”.

Daarom kan het voorzorgsprincipe in een **open lucht situatie** nooit worden gebruikt om een overtreding of handhaving te rechtvaardigen. Buiten betekent het voorzorgsprincipe uitsluitend: voorkom onnodige verspreiding voor zover dat redelijkerwijs kan — maar omdat er buiten **geen wettelijke norm bestaat die kan worden overschreden**, is handhaving juridisch uitgesloten.

Bij werkzaamheden in de **open lucht** (bijv. saneren van een golfplaten dak) gelden totaal andere fysieke omstandigheden:

- lucht verdunt vezels onmiddellijk
- wind zorgt voor snelle verspreiding
- ophoping van vezels is praktisch onmogelijk
- achtergrondconcentraties zijn altijd aanwezig

TNO (2018) toont:

- **gemiddeld 35 vezels/m³ totaal**
- **ongeveer 10 vezels/m³ voor vezels >5 µm**
- **maximale worst-case 57 vezels/m³**

Dat betekent dat de **buitenlucht zelf** al vezels bevat, zonder dat er een directe bron voor is aan te wijzen.

Daarom is het wetenschappelijk onmogelijk om buiten een “nulnorm” te hanteren en is het juridisch onjuist om buiten te handhaven alsof het binnen is..

De natuur zelf overschrijdt die.

1.3 Samenvattend:

Het voorzorgsprincipe is daarmee een **zorgplicht zonder handavingsgrondslag**, geen nulnorm en geen basis voor maatregelen in de open lucht.

2. Waar het misgaat: toezichthouders zonder risicokader (met praktijkvoorbeelden)

Veel toezichthouders en handhavers weten niet:

- dat achtergrondconcentraties bestaan (zie deel 1 van 2 van deze tweeluik)
- dat de grenswaarde 2.000 vezels/m³ is
- dat “zo laag mogelijk” geen nulnorm is
- dat meetresultaten onzekerheidsmarges hebben
- dat korte vezels (<5 µm) niet meetellen voor risicoanalyse
- dat buiten geen ophoping kan plaatsvinden

Het gevolg:

- **onnodige stilleggingen** van projecten, **onterechte boetes**, **afwijkingen** die juridisch niet houdbaar zijn, **paniecreacties** bij opdrachtgevers, **onnodige saneringen** die tienduizenden euro's kosten

En dat alles terwijl de gemeten concentraties vaak **ruim onder de grenswaarde** liggen — of zelfs binnen de natuurlijke achtergrond.

Praktijkvoorbeeld: de ‘asbestbingo’ na een sanering

Na een volledig correcte sanering — alle risicobronnen verwijderd, concentraties ruim onder elke norm — verschijnt de Omgevingsdienst en/of soms de NLA voor een controle en of inspectie. Niet met een risicokader, maar met kniebeschermers.

De handhaver gaat letterlijk op zijn knieën (door het gras), centimeter voor centimeter, op zoek naar een flintertje asbest. En ja hoor: na genoeg zoeken vindt hij een stukje materiaal.

Dit is geen risicogestuurde handhaving. Dit is: **“asbestbingo”**.

Niet omdat er sprake is van gevaar.

Niet omdat de grenswaarde is overschreden.

Maar omdat het systeem hem heeft geleerd dat **het vinden van één vezel gelijkstaat aan een overtreding**, gaat hij over tot handhaving.



3. Handhaving bij visueel aangetroffen asbest: binnen én buiten

Wanneer de OD of NLA na een sanering visueel kleine stukjes asbest aantreft, geldt er dus een fundamenteel juridisch onderscheid tussen **binnen** en **buiten**.

3.1 In een binnensituatie

is handhaving alleen toegestaan wanneer de grenswaarde **objectief wordt overschreden**, wat uitsluitend kan worden vastgesteld met een **luchtmeting** volgens de geldende normen. Een visuele vondst is géén emissie, géén concentratie en géén normschending. Dit volgt uit het legaliteitsbeginsel (*Awb art. 5:4*) en vaste jurisprudentie: handhaving vereist een **concrete normschending** (*ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557*) en mag niet worden gebaseerd op visuele waarnemingen (*ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530*).

Op grond van het legaliteitsbeginsel (Awb art. 5:4) en de uitspraken van de Raad van State (RvS) moet de **OD of NLA zélf aantonen** dat sprake is van een overtreding, wat betekent dat zij — en niet de saneerder — een luchtmeting moet laten uitvoeren volgens de daarvoor aangewezen normen; daarbij ontstaat bovendien een bestuurlijk risico wanneer de handhaver een laboratorium inschakelt dat er commercieel belang bij kan hebben om het eerder vrijgevende laboratorium in een kwaad daglicht te zetten, omdat dit de **schijn van partijdigheid** wekt en in een rechtszaal tegen de OD/NLA kan worden gebruikt als aanwijzing dat het ingeschakelde laboratorium niet onafhankelijk is.

3.2 In een buitensituatie

bestaat echter **géén grenswaarde, géén emissienorm, géén concentratienorm en géén toetsingskader voor “te hoog”**. Daardoor kan er buiten **nooit** sprake zijn van een normoverschrijding. Handhaving op basis van een visueel stukje materiaal is daarom **juridisch uitgesloten**: een bestuursorgaan mag geen **feitelijke nulnorm** hanteren (ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3297) en mag niet handhaven op situaties die **normaal en natuurlijk voorkomen** (ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616).

Wanneer toezichthouders buiten handhaven alsof elke vezel een overtreding is, handelen zij:

- in strijd met het legaliteitsbeginsel,
- in strijd met het Arbobesluit,
- in strijd met het Bbl,
- in strijd met jurisprudentie,
- en buiten hun wettelijke bevoegdheid.

Dit is geen voorzorg.

Dit is **onrechtmatige handhaving**.

3.3 Samengevat:

- **Binnen:** handhaving mag alleen bij een **gemeten overschrijding van 2.000 vezels/m³**.
- **Buiten:** handhaving is **altijd onrechtmatig**, omdat er geen norm bestaat die kan worden overtreden.

Een visueel aangetroffen stukje asbest — binnen of buiten — is **nooit** voldoende voor handhaving.



4. Aanwezigheid hechtgebonden restanten: toegestaan volgens NEN-2990

Volgens NEN-2990 mogen **hechtgebonden** restanten na een sanering achterblijven, omdat dit type materiaal zelfs onder intensieve gebruiksomstandigheden **niet kan leiden tot een asbestconcentratie boven de wettelijke grenswaarde**. De norm beschrijft expliciet dat de eindbeoordeling bedoeld is om vast te stellen dat er **géén** kans is op blootstelling boven die grenswaarde — niet om elk zichtbaar stukje materiaal te verwijderen.

Wanneer OD of NLA toch handhaven op een visueel aangetroffen hechtgebonden restanten, handelen zij in strijd met het **legaliteitsbeginsel (Awb art. 5:4)** en met de systematiek van NEN-2990, die hechtgebonden restanten nadrukkelijk **toelaatbaar** acht. Handhaving op zulke restanten is daarom **juridisch onhoudbaar**.

Lees ook Asbest Dialoog nr. 11: “Asbest gevonden na vrijgave? Dit is wat de Omgevingsdienst niet mag doen.”

5. Waarom een afgebroken stukje hechtgebonden asbest niet automatisch niet-hechtgebonden is

Een afgebroken stukje hechtgebonden asbest wordt **niet** automatisch “niet-hechtgebonden”, ook al beweren OD en NLA dit vaak. Dat standpunt is **technisch onjuist, in strijd met de normen, en juridisch onhoudbaar**.

Volgens **NEN-2990** en **NEN-5896** wordt de classificatie hechtgebonden of niet-hechtgebonden bepaald door de **materiaalstructuur** — de mate waarin vezels in een matrix (cement, bitumen, lijm) zijn verankerd — en niet door de **grootte, vorm** of het **feit dat een fragment is afgebroken**. Een stukje asbestcement blijft dus asbestcement: de vezels zitten nog steeds vast in dezelfde matrix en kunnen onder normale omstandigheden niet vrijkomen.

Daarom stelt NEN-2990 expliciet dat **hechtgebonden restanten mogen achterblijven**, omdat zij zelfs onder intensieve gebruiksomstandigheden **niet kunnen leiden tot een vezelconcentratie boven de wettelijke grenswaarde**. De wet (Arbobesluit art. 4.46 lid 1) kijkt uitsluitend naar **vezelconcentratie in de lucht**, niet naar de aanwezigheid van stukjes materiaal. Een hechtgebonden fragment veroorzaakt geen emissie en kan dus **nooit** een normoverschrijding vormen.

6. De paradox: door angst te volgen, blijft asbest juist langer liggen

Wanneer geld wordt uitgegeven aan saneringen die **niet nodig** zijn, gebeurt er iets ironisch:

- het beschikbare budget wordt verspild
- echte risicolocaties blijven langer liggen
- de totale hoeveelheid asbest in Nederland daalt langzamer

Met andere woorden:

Door risico's verkeerd te interpreteren, blijft asbest juist langer in het land.

Een realistische, wetenschappelijk onderbouwde benadering zorgt ervoor dat:

- geld wordt besteed waar het risico wél hoog is
- meer vierkante meters asbest worden verwijderd
- Nederland sneller asbestvrij wordt

7. Wat er wél moet gebeuren: risico-gestuurd beleid en kennis bij handhaving

Een modern asbestbeleid vraagt om:

- **duidelijke uitleg** van grenswaarden
- **opleiding** van toezichthouders in risicokunde
- **heldere communicatie** over achtergrondconcentraties
- **scheiding** tussen voorzorg en paniek
- **saneren waar het moet, niet waar het kan**

Dit is geen pleidooi voor versoepeling.

Dit is een pleidooi voor **effectiviteit**.

Asbest is gevaarlijk.

Maar angst is een slechte adviseur — en een dure.

8. Conclusie

De kern van het probleem is niet het risico van asbest zelf, maar de manier waarop dat risico wordt geïnterpreteerd. Door het voorzorgsprincipe te verwarren met een nulnorm ontstaat een systeem waarin angst wordt beloond, geld wordt verspild en echte risico's minder aandacht krijgen.

Een realistische, wetenschappelijke en juridisch correcte benadering zorgt ervoor dat:

- handhaving klopt
- saneringen doelgericht zijn
- budgetten effectief worden ingezet
- en asbest sneller uit Nederland verdwijnt

Dit tweeluik laat zien dat feiten, niet fabels, de basis moeten vormen voor beleid.

9. Tip voor saneerders en eindbeoordelings-laboratoria

Gebruik Asbest Dialoog nr. 11, nr. 18 en nr. 20 als één geïntegreerd verdedigingspakket.

Samen vormen deze drie publicaties een **sluitend juridisch en technisch verweer** tegen elke vorm van handhaving door OD of NLA die uitsluitend is gebaseerd op het *visueel aantreffen van stukjes asbest* — zowel binnen als buiten het saneringsgebied.

- **Nr. 11** geeft de *juridische basis* waarom OD/NLA na vrijgave niet meer via de zorgplicht mogen handhaven, inclusief het onderscheid tussen *restant* (binnen) en *verontreiniging* (buiten).
- **Nr. 18** legt de *wetenschappelijke en risicoteknische fundamente* uit: achtergrondvezels, geen nulnorm, geen gevaar bij incidentele vezels, en waarom “één vezel = overtreding” juridisch en wetenschappelijk onhoudbaar is.
- **Nr. 20** koppelt dit aan de *handhavingssystematiek*: binnen alleen handhaving bij gemeten overschrijding van 2.000 vezels/m³, buiten nooit handhaving omdat er geen norm bestaat — én hechtgebonden restanten volgens NEN 2990 gewoon zijn toegestaan.

Door deze drie documenten samen te gebruiken kun je als saneerder of laboratorium **direct een volledig onderbouwd verweerschrift of beroepschrift opstellen**, met verwijzingen naar:

- Arbobesluit art. 4.46 lid 1
- Bbl art. 7.22 lid 4 (**alleen bij OD**)
- Awb art. 5:4 (legaliteitsbeginsel)
- NEN 2990 (hechtgebonden restanten toegestaan)
- TNO-gegevens over achtergrondvezels
- Vaste jurisprudentie van de Raad van State

Resultaat: een verweer dat zowel technisch, juridisch als procedureel sluitend is — en dat OD/NLA-handhaving op visuele vondsten vrijwel altijd onderuit haalt.



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)