

**Beleidsnota 'Integraal asbestbeleid en
implementatie Bouwstoffenbesluit'**

Vernieuwend denken, Vernieuwend doen



INHOUDSOPGAVE

1	Motieven voor een gemeentelijk beleid	1
1.1	Doel	1
1.2	Positionering van het project	1
1.3	Schets aandachtspunten en lacunes in landelijk beleid	2
1.4	Advies van commissie Biesheuvel	6
2	Het gemeentelijk integraal asbestbeleid	8
2.1	Grondslag van beleid	8
2.2	Bodemsanering en hergebruik	10
2.2.1	Ernst en urgentie	10
2.2.2	Hergebruik	12
2.3	Historisch onderzoek: uitgangspunten voor asbestverdacht	12
2.4	Omgang met (zwerf)asbest in de gemeente	13
2.4.1	Zwerfasbest	13
2.4.2	Inleveren asbesthoudende materialen door particulieren	14
3	Het Bouwstoffenbesluit	15
3.1	Doel van het Bouwstoffenbesluit	15
3.2	Onderwerpen voor gemeentelijke besluitvorming	15
4	De gemeentelijke organisatie	18
4.1	De gemeentelijke rollen	18
4.2	Verdeling van interne verantwoordelijkheden	19
5	Communicatie	23
5.1	Interne communicatie	23
5.1.1	Het bevoegd gezag	23
5.1.2	De initiator	23
5.2	Externe communicatie	24
5.2.1	Inwoners	24
5.2.2	GGD en politie	25
5.2.3	Externe actoren	26
6	Conclusies en besluiten	27
6.1	Conclusies	27
6.2	De uitvoering van de aanbevelingen van Commissie Biesheuvel	27
6.3	Besluiten	30
6.4	Personele consequenties	36

1 MOTIEVEN VOOR EEN GEMEENTELIJK BELEID

1.1 Doel

Gemeenten worden vanuit verschillende verantwoordelijkheden geconfronteerd met asbest. Enerzijds als bevoegd gezag, anderzijds als initiatiefnemer van bepaalde werkzaamheden. Bijvoorbeeld bij bouwprojecten, civiele werkzaamheden of grondverzet. Dit vraagt om het eenduidig afbakenen van verantwoordelijkheden. Om dit te realiseren is de gemeente Hof van Twente in het najaar van 2002 gestart met een project om een integraal asbestbeleid te ontwikkelen en samen met het Bouwstoffenbesluit te implementeren.

In dit project is in kaart gebracht wat de taken zijn van de verschillende afdelingen in relatie tot het Bouwstoffenbesluit en de problematiek rond asbest¹. Daarnaast zijn er voorstellen gedaan om te komen tot een werkbaar implementatie van het Bouwstoffenbesluit en de invulling van lacunes in het beleid rond asbest en het Bouwstoffenbesluit. Hierbij is in bijzonder aandacht besteed aan de taakverdeling tussen afdelingen, afstemming met andere (externe) overheidsactoren, benodigde middelen en de invulling van kernbegrippen van het Bouwstoffenbesluit en het beleid rond asbest in bodem, grond en puin. Aan de beleidsnota is de subtitel '*Vernieuwend denken, Vernieuwend doen*' meegegeven omdat de gemeente Hof van Twente vanuit haar volle verantwoordelijkheid voor de gemeenschap heeft gekeken naar de asbestproblematiek. Daarnaast heeft zij, mede dankzij de actieve betrokkenheid en inzet van tal van andere overheidsorganisaties, kunnen komen tot een vormgeving van het beleid waarin communicatie en afstemming leidraad van het beleid is geworden in plaats van een sluitstuk.

De doelen van het project zijn als volgt geformuleerd:

1. Helderheid over gemeentelijke verantwoordelijkheden en interne taakverdeling.
2. Invullen (landelijke) lacunes in het beleid rond asbest en bouwstoffen en vastleggen in gemeentelijk beleid.
3. Het aanpassen en ontwikkelen van werkprocedures.
4. Handvat bieden voor de individuele ambtenaar (stroomschema's) om de juiste stappen te zetten indien men te maken heeft met asbest en met de toepassing van bouwstoffen.

1.2 Positionering van het project

In 2001 is de gemeente Hof van Twente ontstaan doordat vijf kleinere gemeenten, Ambt Delden, Stad Delden, Diepenheim, Goor en Markelo, samen zijn gegaan. Hierdoor was het pas mogelijk om in 2002 een aanvang te maken met de organisatorische implementatie van het Bouwstoffenbesluit.

In dezelfde periode is door B&W aan de gemeenteraad toegezegd om een integraal asbestbeleid te ontwikkelen. De behoefte hieraan was een gevolg van de asbestproblematiek zoals die zich in de zomer van 2002 manifesteerde in de nieuwbouwwijk de Hogenkamp (Goor). In overeenstemming met het in 2003 genomen Raadsbesluit van 24 juni 2003 is bij de ontwikkeling van het integraal asbestbeleid tevens uitgegaan van de aanbevelingen van de Commissie Biesheuvel.

Tussen het project 'Integraal asbestbeleid' en het project 'Bouwstoffenbesluit' ligt een directe relatie als het gaat om de (bescherming van de) kwaliteit van de bodem. Daarnaast is de stof asbest niet opgenomen in het Bouwstoffenbesluit (Bsb) hetgeen een lacune is in wet- en regelgeving die kan leiden tot ongewenste verspreiding van asbest bij onder meer grondverzet.

¹ In het handboek wordt regelmatig gesproken van asbest waar feitelijk wordt bedoeld asbesthoudend materiaal. Hiervoor is gekozen ter wille van de leesbaarheid. Asbest is een vezel die met het blote oog niet waar te nemen is. Bij de handelingen die tot doel hebben om asbest te verwijderen gaat het in de praktijk veelal om het verwijderen van asbesthoudend materiaal.

Om deze twee redenen is besloten de beide projecten aan elkaar te koppelen. Dit heeft geleid tot de volgende producten:

- Het advies integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit.
- De beleidsnota Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit: ' Vernieuwend denken, vernieuwend doen'.
- Een digitaal informatiepakket waarin het (gemeentelijk) beleid staat beschreven en stroomschema's zijn opgenomen om de kwaliteitsborging van processen te realiseren.
- Informatiekaarten ten aanzien van essentiële taken van afdelingen en momenten van afstemming rond asbest.

De beleidsnota *' Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit: vernieuwend denken, vernieuwend doen'* beschrijft op welke wijze de gemeente de komende jaren om wil gaan met de asbestproblematiek. In het advies *' Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit'* is dit beleid vervolgens op gedetailleerd niveau verder ingevuld en beschreven om het ambtelijk apparaat een duidelijk handvat te bieden voor de implementatie van het beleid. Dit advies is tevens de basis van waaruit de wijze van implementatie van het (landelijke) asbestbeleid en beleid rond het Bouwstoffenbesluit kan worden getoetst. Zowel voor het Bouwstoffenbesluit als voor het asbestbeleid is daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij het regionale en provinciale beleid. Jaarlijks zal het ontwikkelde asbestbeleid worden geactualiseerd.

1.3 Schets aandachtspunten en lacunes in landelijk beleid

Er zijn verschillende redenen voor de gemeente Hof van Twente om een integraal asbestbeleid te ontwikkelen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de aanwezigheid van asbest;
- lacunes in het landelijk asbestbeleid;
- risicopercepties;
- het aantal actoren.

De aanwezigheid van asbest

De gemeente Hof van Twente moet bij veel projecten rekening houden met de aanwezigheid van asbest. Dit is in belangrijke mate het gevolg van de, in 1937 opgerichte, Eternit fabriek in Goor. Tot in de jaren '70 werd jaarlijks naar schatting minstens 15.000 ton asbesthoudend afval geproduceerd. Dit afval bestond voor het grootste gedeelte uit los draaisel: wit, brokkelig en bros materiaal afkomstig van het slijpen van buizen, gemaakt van asbestcement. Voor 1975 werd dit afval deels meegenomen door werknemers, deels afgehaald door derden en deels afgevoerd naar (particuliere) stortplaatsen. Dit afval is veelvuldig toegepast als verhardingslaag onder erven en wegen. Aan de werknemers van Eternit werd goedkoop (2^e keus) asbesthoudend bouw materiaal ter beschikking gesteld. Tot het verbod op asbesthoudende producten is veel gebouwd met asbesthoudend bouw materiaal. Hierdoor zijn er in heel Nederland woonwijken gebouwd die een bijzondere asbestproblematiek kennen. Ook in de gemeente Hof van Twente komen woonwijken voor waar relatief veel gebouwd is met asbesthoudend materiaal.

Lacunes in het landelijk asbestbeleid

Rondom de verschillende bronnen van asbest zoals asbesthoudend afval, ondergrondse leidingen en bouwwerken is vanaf de jaren negentig voldoende wet- en regelgeving van kracht geworden om te spreken van een zekere dekkendheid van het wettelijk kader. Aangezien asbesthoudend materiaal echter al volop werd gebruikt sinds de jaren vijftig volstaat deze benadering niet. Juist rond het reeds in het milieu gebracht asbest bleek de wet- en regelgeving te kort te schieten. Dit werkt in het bijzonder door bij grondverzet, het toepassen van puin en bij het verwijderen van slib.

In de periode 1990 – 1992 is onderzoek verricht naar de dekkendheid van overheidsingrijpen en de kwaliteit van het overheidsingrijpen ten aanzien van het beleid rond bodem, grond en puin (Bron:

SKB-deelproject 'Analyse van het beleidsveld asbest in bodem', 2002). De in dit onderzoek geconstateerde lacunes en aandachtspunten worden hieronder, in samenhang met het sindsdien ontwikkelde beleid² geschetst. Dit geeft het volgende beeld:

- Rondom bodem en puin is er, tenzij het gaat om een asbestverdachte locatie, geen dwingend kader aanwezig om systematisch op asbest te onderzoeken en verdere verspreiding te voorkomen.
- Bij toepassing van puin en/of grond als secundaire grondstof bestaat er geen verplichting tot onderzoek op asbest. Zowel het Bouwstoffenbesluit als de milieuvergunning van puinbrekers kennen hiertoe geen verplichting. Bij puinbrekers is wel sprake van een ingangscntrole op het puin maar in de praktijk blijkt dat er een enkele maal toch sprake is van gecertificeerde puin boven de wettelijk toegestane restconcentratienorm.³
- Tot het najaar van 2003⁴ is geen aandacht besteed aan diffuse bronnen zoals de aanwezigheid van asbest in slib. Er zijn geen wettelijke kaders die zich richten op de problematiek van diffuse bronnen zoals het ongecontroleerd vrijkomen van asbestvezels als gevolg van erosie.
- Om saneringen te kunnen uitvoeren indien de bodem is verontreinigd met asbest is het belangrijk dat er helderheid is rondom begrippen als ernst en urgentie van een verontreiniging en de vraag van welke datum moet worden uitgegaan bij het vaststellen van een eventuele zorgplicht⁵. Tot 1 maart 2003 was dat niet voldoende duidelijk voor provincies en gemeenten die in het kader van de Wet bodembescherming bevoegd gezag zijn. Dit leidde ertoe dat, met uitzondering van provincies en gemeenten die een beleid op dit punt hadden ontwikkeld, er veel vertraging in aanpak zijn geweest ten aanzien van asbestsaneringen. Daarnaast waren er ook verschillen in beleid tussen de bevoegde gezagen.
- In de periode vanaf 1993 tot 1 maart 2003 hanteerde de Arbeidsinspectie formeel de 0-norm. Dit betekende voor asbesthoudende grond en asbesthoudend puin, dat voldeed aan alle regels van het Bouwstoffenbesluit, formeel niet mocht worden hergebruikt maar moest worden gestort onder asbestcondities of gereinigd. In het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie werd voor hechtgebonden asbest pas opgetreden indien de norm van 10 mg/kg hechtgebonden asbest werd overschreden. Met de inwerkingtreding van het interimbeleid is de normstelling aangepast en wordt uitgegaan van een restconcentratienorm van 100 mg/kg gewogen asbest.
- Normstellingen tussen wettelijke kaders berusten tot 1 maart 2003 op verschillende risicobenaderingen. Dit was vooral verwarrend als het ging om een vergelijkbare problematiek zoals bij het Besluit asbestwegen en de circulaire Streef- en interventiewaarden. Dit vertaalde zich ook weer door naar het provinciaal beleid waarin provincies onderling uiteenlopende concentraties hanteerden bij de bepaling van ernst en urgentie van een bodemverontreiniging met asbest.
- Ten aanzien van de normstelling die rond asbest in bodem, grond en puin is gekozen geldt nog steeds dat deze afwijkt van de systematiek van de Wet bodembescherming. De Wet bodembescherming kent een terugsaneerwaarde. Bij asbest is de interventiewaarde gelijk gesteld aan de streefwaarde en is voor de interventiewaarde uitgegaan van het VR (Verwaarloosbaar Risico)-niveau in plaats van het MTR⁶-niveau. Door dit verschil wordt een andere risicobenadering gebruikt bij asbest dan bij andere stoffen.

² De stand van zaken is meegenomen tot 1 februari 2004.

³ Sinds per 1 maart 2003 de restconcentratienorm van 10 mg/kg hechtgebonden asbest is veranderd in 100 mg/kg gewogen asbest is het risico kleiner.

⁴ In het najaar van 2003 is een discussiestuk verspreid waar onder meer ook wordt ingegaan op de problematiek van asbest in slib. Dit stuk is de basis voor het vast te stellen beleid in 2004 rond asbest in bodem, grond, puin en slib.

⁵ De datum van de zorgplicht bepaalt mede of en in welke mate er moet worden gesaneerd. Conform het zorgplichtbeginsel (art. 13 Wbb) moet elke bodemverontreiniging, aangebracht na 1-1-1987 worden gesaneerd. Ongeacht de ernst of urgentie. Bij de zorgplichtdatum is er voor asbest een keuzemogelijkheid tussen 1987 (Wbb) en 1993 (Besluit asbestwegen, Wms). Er is, ook voor asbest, gekozen voor 1987. Gezien het pas sinds 1993 algehele verbod op de toepassing van asbesthoudende producten is de verwachting dat dit juridisch gezien een moeilijk te verdedigen datum

⁶ Het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) bedraagt 100.000 vezelequivalenten per kubieke meter lucht (jaargemiddelde). het verwaarloosbaar risiconiveau (VR) bedraagt 1.000 vezelequivalenten per kubieke meter lucht (jaargemiddelde). Bron: InfoMil, 242 vragen over asbest, 1997, p. 33.

- Tot 1 maart 2003 mocht asbesthoudend materiaal, waaronder asbesthoudend grond of puin in principe alleen worden vervoerd in big bacs. In de periode 2000 – 2003 was het wel al mogelijk om toestemming te krijgen van de Arbeidsinspectie om te vervoeren in gesloten klepwagens als proef. Het project Roombeek in de gemeente Enschede is een voorbeeld van een project waar dit mocht worden toegepast.
- In de ontwikkeling van het beleid is, met uitzondering van de asbestwegenproblematiek in de regio's Goor en Harderwijk, tot 2004 geen aandacht besteed aan de onzekerheden en financiële gevolgen van het beleid voor saneringsprojecten. Inmiddels is de verwachting dat er wel geld gereserveerd gaat worden voor asbest, zij het dat dit uit de bestaande bodembudgetten van VROM moet worden gehaald. Een lastig aspect hierbij is dat, onder meer door het gebrek aan gegevens, het moeilijk is om een betrouwbare schatting van de kosten van asbest in relatie tot bodemsanering te geven.⁷

Uit de hiervoor geschetste overzicht van lacunes en ontwikkelingen om deze in te vullen blijkt dat het beleid rondom asbest volop in beweging is. Bevoegdheden van de verschillende overheidsactoren zijn nog niet altijd eenduidig geregeld. In de dagelijkse praktijk van bodemsanering kan dit leiden tot onduidelijkheid, onnodige stagnatie en extra kosten.

Omgaan met risicopercepties

Bij het bespreken van risicopercepties is een onderscheid gemaakt tussen de risicoperceptie die gebaseerd is op milieuhygiënische uitgangspunten en de risicoperceptie die berust op de maatschappelijke beleving.

- Toelichting op milieuhygiënische risicoperceptie

Ecotoxicologische effecten zijn van asbest in de bodem niet te verwachten.⁸ Asbest is een inerte stof. Dit houdt in dat asbest niet reageert met de bodem, niet met stoffen die van nature in de bodem aanwezig zijn of met andere verontreinigende stoffen die zich in de bodem bevinden. Humane effecten worden veroorzaakt via blootstelling aan lucht met asbestvezels. Uit het TNO-onderzoek (Tempelman, 1998) naar asbest in puin en puingranulaat blijkt dat een asbestgehalte tot 100 milligram hechtgebonden asbest per kilogram granulaat niet leidt tot aantoonbare blootstellingconcentraties in de lucht bij het bewerken / toepassen van puin en puingranulaat. Het recent verschenen onderzoek van het RIVM⁹ *Beoordeling van de risico's van bodemverontreiniging met asbest* (F.A. Swartjes, P.C. Tromp, J.M. Wezenbeek, 2003) kan evenmin concluderen dat hogere waarden tot aantoonbare blootstellingconcentraties leiden. Metingen in de praktijk wijzen erop dat ook bij asbestgehalten die tussen de 100 mg/kg_{dw} en 1.000 mg/kg_{dw} liggen geen asbestvezels zijn aangetroffen. Het moet hier wel gaan om voornamelijk hechtgebonden materialen. (Swartjes e.a., 2003, p. 9). In een brief aan de Tweede Kamer (Vergaderjaar 1999-2000, 25 834, nr. 17) stelt de staatssecretaris: 'Een restconcentratienorm in deze orde van grootte (100 milligram hechtgebonden asbest per kilogram granulaat) is dus uit het oogpunt van gezondheidsbescherming niet bezwaarlijk.' Dit wordt ook bevestigd in nieuw beleid (VROM, 1 maart 2003).

- Toelichting op maatschappelijke risicoperceptie

Het werken met asbestvezels in asbestverwerkende bedrijven brengt aantoonbaar aanzienlijke gezondheidsrisico's met zich mee. Doordat in de berichtgeving rondom asbest met name deze asbestslachtoffers in het nieuws zijn geweest, is asbest in de maatschappelijke beleving in alle situaties

⁷ Het rapport van ReGister, TAUW en gemeentewerken Rotterdam *Asbest in het landsdekkend beeld* augustus 2003), probeert hierop een antwoord te geven. De beschikbare data waren zoals men constateerde onvoldoende om dit op juiste wijze te doen. Dit rapport geeft overigens wel de nodige informatie als het gaat om de bronnen van asbest. Deze informatie is meegenomen in bijlage 8 'Checklist voor historisch onderzoek asbestverdacht'.

⁸ Bron: Beleidsnotitie Bodem, F. Swartjes en T. Crommentuijn, *Beoordeling asbest in bodem*, 18 oktober 1999, p. 2.

⁹ RIVM-rapportnr. 711701034/2003

een zeer gevaarlijke stof.¹⁰ Voor asbest in bodem, grond en puin is dit echter veel minder eenduidig vastgesteld.

De overheid heeft aan deze maatschappelijke beleving bijgedragen door de eisen vanuit de ARBO-wet. Degenen die asbest uit een bouwwerk moeten verwijderen of degenen die tijdens een bodemsanering in aanraking kunnen komen met asbest zijn verplicht tot tal van voorzorgsmaatregelen ('mannen in witte pakken en met maskers'). Naast deze vormen van beleving zijn er ook signalen dat sommigen deze risicoperceptie niet delen. Met name is dit geconstateerd bij gemeenschappen die gewend zijn aan (het werken met) asbest, zoals de Goorse samenleving.

Inmiddels is bij bodemsanering een versoepeling van de normen opgetreden. Het maatschappelijk aanvaarden van een hogere normstelling is echter een proces dat de nodige aandacht vraagt. Dit houdt in dat het verkopen van percelen met asbest¹¹ op barrières kan stuiten.

De verschillen tussen de milieuhygiënische en maatschappelijke risicopercepties leidt zowel voor burgers als voor ambtenaren binnen de gemeente Hof van Twente tot onduidelijkheden en onzekerheden en kan aanleiding zijn tot communicatiestoornissen. Aan dit onderdeel wordt binnen het project aandacht besteed in de vorm van interne bijeenkomsten, bij de implementatie van de werkprocessen en in de voorlichting naar burgers toe.

Aantal (intern) betrokken actoren

Door de ongecontroleerde en diffuse verspreiding van asbest in het milieu is alertheid voor de gemeente in het bijzonder geboden als het gaat om:

- Aankoop en verkoop van percelen en panden
- Ontwikkeling van woonlocaties en bedrijventerreinen
- Bouw/sloopvergunningen
- Verspreiding door diffuse bron (incidenten)
- Asbest in de bodem
- Verwijdering asbest
- Ondergrondse bouwwerken
- Sloottracés
- Infrastructuur (asbestwegen, asbestverontreinigd wegcunet, waterwegen, waterbodem)
- Zwerfasbest en illegale stort
- Hergebruik grond en andere secundaire bouwstoffen
- Stort en vervoer asbesthoudend afval

Binnen de gemeente Hof van Twente zijn verschillende afdelingen die betrokken zijn bij één of meer van bovenstaande activiteiten. Daarnaast voeren ook derden zoals aannemers, particuliere bouwers, slopers en grondverzetbedrijven, diverse activiteiten uit die kunnen leiden tot ongecontroleerde en diffuse verspreiding van asbest in de leefomgeving.

Het betrokken aantal actoren en de verschillen in risicopercepties in samenhang met de lacunes in landelijke wet- en regelgeving vraagt om aparte aandacht voor het traject van coördinatie en afstemming.

1.4 Advies van Commissie Biesheuvel

Op 5 november 2002 heeft de Raad van de gemeente Hof van Twente een tijdelijke, externe onderzoekscmissie ingesteld. De directe aanleiding voor het instellen van deze commissie, de

¹⁰ Ook het RIVM rapport *Beoordeling van de risico's van bodemverontreiniging met asbest*. (F.A. Swartjes, P.C. Tromp, J.M. Wezenbeek, 2003) oordeelt dat de perceptie van mensen die, al dan niet beroepsmatig, te maken hebben met asbest in de bodem, negatiever is dan uit onderzoek naar de risico's van asbest in de bodem blijkt, p. 23.

¹¹ Op een volgens de normen voldoende asbestvrij perceel (dat wil zeggen dat er minder dan 100 mg/kg gewogen asbest aanwezig is) kan dus nog asbesthoudend materiaal worden aangetroffen.

Commissie Biesheuvel, waren de meldingen van particulieren over gevonden asbest in de tuinen van de nieuwbouwwijk Hogenkamp en de gebleken omvang van de verontreiniging. De Commissie Biesheuvel, heeft op verzoek van de gemeenteraad de volgende onderzoeksvragen onderzocht en beantwoord:

1. Historie 'De Hogenkamp': is de geconstateerde bodemverontreiniging van asbest te verklaren uit de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding van de nieuwbouwwijk?
2. Huidige stand van zaken: wat is de ernst, aard en omvang van de asbestproblematiek in en rond Hof van Twente?
3. Toekomstig beleid: hoe dient een integraal beleid ten aanzien van asbest in bodem voor de gemeente vorm te krijgen?

Uit het historisch onderzoek heeft de commissie geconcludeerd dat de aandacht voor asbest in het verleden onvoldoende is geweest en dat daardoor zowel bij de ambtelijke als de bestuurlijke besluitvorming onvoldoende rekening is gehouden met de risico's voor de volksgezondheid. Op basis van de tijdens het onderzoek verkregen inzichten heeft de commissie een zestal aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen Commissie Biesheuvel

Aanbeveling 1

Een Projectteam bij majeure fysieke projecten laten functioneren op basis van een instellingsbesluit van het college waarin leden worden benoemd en het doel van het Projectteam wordt beschreven alsmede de terugkoppeling aan het college is geregeld.

Aanbeveling 2

Het college dient indicatoren vast te stellen op grond waarvan zij door haar ambtelijke organisatie geïnformeerd wordt. Ten aanzien van de asbestproblematiek zijn dergelijke indicatoren:

- de aard van het gevaar;
- de omvang van het gevaar;
- het risico van het gevaar in relatie tot de omvang.

Aanbeveling 3

Het verdient volgens de commissie aanbeveling dat door de gemeente Hof van Twente en de rijksoverheid wordt bevorderd dat er nader epidemiologisch onderzoek wordt verricht naar niet beroepsmatige mesotheliomgevallen.

Aanbeveling 4

Op één plaats binnen de ambtelijke organisatie dient alle kennis over asbest te worden bewaard, bijgehouden en ontwikkeld. In het verlengde daarvan is het ook noodzakelijk dat er één portefeuillehouder zich integraal met alle aspecten bezig houdt en hierover verantwoording aflegt aan de raad.

Aanbeveling 5

De Rijksoverheid voorstellen een subsidieregeling beschikbaar te stellen voor het verrichten van een uitgebreid historisch onderzoek binnen de gemeente Hof van Twente met als doel meer duidelijkheid te verkrijgen over locaties waar asbestcementafval is gedeponneerd.

Aanbeveling 6

De gemeente Hof van Twente moet haar inwoners actief informeren over de risico's van blootstelling

aan asbest. Daarnaast moeten inwoners ook actief door middel van het beschikbaar stellen van een subsidie worden gestimuleerd om asbest uit bouwwerken te verwijderen.

Standpunt College en relatie met het project

Het College heeft in haar reactie aan de Raad van 25 juni 2003 aangegeven hoe zij elk van de aanbevelingen willen opvolgen. Voor het project Implementatie integraal asbestbeleid en Bouwstoffenbesluit ligt er een taak om in belangrijke mate invulling te geven aan de aanbevelingen. Daarnaast is door de aanpak in het project Implementatie integraal asbestbeleid en Bouwstoffenbesluit expliciet gekozen voor het realiseren van draagvlak voor de zorgvuldige omgang met asbest bij alle betrokken ambtelijke afdelingen. Hiermee wordt een verdere ondersteuning geboden aan de door College onderkende en reeds eerder in gang gezette cultuurverandering. Bij de gegevensverzameling is gebruik gemaakt van de bestaande kennis binnen het ambtelijk apparaat (nader toegelicht in bijlage 1), bij het implementeren van de oplossingen is aangesloten bij de bestaande werkprocedures.

2 HET GEMEENTELIJK INTEGRAAL ASBESTBELEID

2.1 Grondslag van het beleid

De zes pijlers

Het integraal asbestbeleid van de gemeente Hof van Twente berust op verschillende pijlers.

1. Goed op de hoogte zijn van de situaties waarin de gemeente Hof van Twente vanuit haar initiatiefnemende en stimulerende rol voor de samenleving in de gemeente te maken heeft met de asbestproblematiek.
2. Afdeling Milieu een centraal coördinerende rol toekennen en tegelijkertijd zorgvuldig waken over een scheiding van de rol van de gemeente Hof van Twente als bevoegd gezag en de rol van initiator van ontwikkelingen.
3. Verantwoordelijkheid en kennis op logische punten in de bestaande organisatiestructuur verankeren.
4. Communicatie een centrale rol toekennen bij de uitvoering van beleid en helder positioneren in de werkprocedures van de verantwoordelijke afdelingen.
5. Zorgvuldig overleg voeren met (overheids)actoren buiten de gemeente, om, vanuit wederzijds begrip en respect voor de taakstellingen van een ieders organisatie, te komen tot een goed afgestemde handelwijze.
6. Invullen van lacunes en onduidelijkheden die voortvloeien uit het (landelijk) beleid rond asbest en bouwstoffen.

De invulling van de pijlers

Ad 1: de situaties waarin de gemeente Hof van Twente vanuit haar initiatiefnemende en stimulerende rol voor de samenleving in de gemeente te maken heeft met de asbestproblematiek.

In hoofdstuk 2 van het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* is, aan de hand van de verspreiding van het asbest door het milieu, geanalyseerd waar, wanneer en vanuit welke verantwoordelijkheid de gemeente in aanraking kan komen met asbest.

Hierbij zijn de volgende relevante situaties geconstateerd:

- Onderhoudswerkzaamheden in relatie tot rioleringen;
- Aan- en verkoop van onroerend goed;
- Wegenonderhoud;
- Toepassingen van bouwstoffen die vallen onder het Bouwstoffenbesluit;
- Situaties met grondverzet.¹²

In het advies zijn rond deze situaties stroomschema's ontwikkeld om aandacht voor de asbestproblematiek te waarborgen. Daarnaast wordt het bestek, de Bouwverordening en de contractvorming rond aan- en verkoop van percelen aangepast.

¹² Hierbij gaat het zowel om kleinschalige activiteiten zoals bij Beheer en Onderhoud (onderhoud van groen, reparaties aan wegen en rioleringen) als om grootschalige activiteiten die voornamelijk door Nieuwe Werken worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld het bouwrijp maken van gebieden.

Ad 2: De centrale rol van afdeling Milieu invullen en tegelijkertijd zorgvuldig waken over een scheiding van de rol van de gemeente Hof van Twente als bevoegd gezag en de rol van initiator van ontwikkelingen.

Ad 3: Verantwoordelijkheid en kennis op logische punten in de bestaande organisatiestructuur verankeren.

In hoofdstuk 4 van het advies is de gemeentelijke organisatie geanalyseerd en zijn de rollen van de verschillende afdelingen gedefinieerd. Vervolgens is aan de hand van de verschillende fasen in een project vastgesteld wat de bestaande taken zijn van de verschillende afdelingen vanuit hun primaire taakopdracht van het bestuur. Deze analyse, in samenhang met de wens om te komen tot één centraal punt waar het integraal asbestbeleid wordt ontwikkeld en de vakkennis over asbest toegankelijk is heeft geleid tot een bepaalde verdeling van verantwoordelijkheden tussen afdeling Milieu, Ruimtelijke Ontwikkeling, Economische Zaken, Welzijn, Onderwijs/Jeugdzorg, Nieuwe Werken en Beheer en Onderhoud. Aan de afdeling Milieu is een centrale coördinerende rol toegekend. Het een en ander is vastgelegd in een meer gedetailleerdere beschrijving in paragraaf 4.2 en gevisualiseerd in schema 4.2.

Ad 4: Communicatie een centrale rol toekennen bij de uitvoering van het beleid en helder positioneren in de werkprocedures van de verantwoordelijke afdelingen.

In het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* zijn verschillende stroomschema's ontwikkeld die zijn opgebouwd rond de vraag bij welke stap wie moet worden geraadpleegd. Informatie moet voor de verschillende afdelingen goed toegankelijk zijn. Om deze redenen is daarnaast een digitaal informatiepakket ontwikkeld en voor de, vanuit de asbestproblematiek, meest cruciale taken worden informatiekaarten ontworpen die op de betreffende afdeling hangen.

Ad 5: Zorgvuldig overleg voeren met (overheids)actoren buiten de gemeente, om, vanuit wederzijds begrip en respect voor de taakstellingen van een ieders organisatie, te komen tot een goed afgestemde handelwijze.

De uitgangspunten voor onderlinge communicatie zijn op hoofdlijnen vastgelegd en beschreven (paragraaf 5.2) en er zijn, ten aanzien van de communicatie naar de bewoners toe, ook de middelen benoemd die hier op operationeel niveau invulling aan kunnen geven. De volgende aandachtspunten zijn genoemd:

- ondersteunen van asbestslachtoffers;
- duidelijkheid scheppen over de gevaren van asbest;
- het voorkomen van (onnodige) onrust.

Bij de uitvoering van het project 'Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit' is veelvuldig overleg gevoerd met de verschillende overheden. Op basis daarvan zijn de gewenste momenten en de gewenste vormen van communicatie vastgesteld. Deze zijn vervolgens verwerkt in de stroomschema's die specifiek rond activiteiten van de gemeente Hof van Twente zijn ontwikkeld. De stroomschema's staan beschreven in het advies.

Ad 6: Invullen van lacunes en onduidelijkheden die voortvloeien uit het (landelijk) beleid rond asbest en bouwstoffen.

De volgende situaties vragen om aanvullende gemeentelijk beleid:

- de beperkte betrouwbaarheid van metingen van asbestgehalten in bodem, grond en puin;
- het ontbreken van een onderzoeksplicht ten aanzien van asbest in bodem, grond en puin;
- de toegankelijkheid en kennis rond de vaststelling van een historisch verdacht (bodem)locatie of partij grond of puin;

- de omgang met (zwerf)asbest in de gemeente.

Het op deze punten ontwikkelde beleid is toegelicht in paragraaf 2.2 tot en met 2.4. Ten aanzien van bodemsanering en toe te passen grond (paragraaf 2.2) ontbreekt het de gemeente aan wettelijke middelen om de door de gemeente gewenste zorgvuldigheid ten aanzien van asbest af te dwingen bij derden. Dit houdt in dat de gemeente alleen daar waar de gemeente zelf initiatiefnemer is het door haar voorgestelde beleid ten aanzien van asbest in bodem, grond en puin, kan uitvoeren. Wel zal zij actief anderen die werken uitvoeren waarbij bodemsanering van belang is informeren over het voorgestane beleid.

2.2 Bodemsanering en hergebruik

2.2.1 Ernst en urgentie

Om te weten of en hoe snel er gesaneerd moet worden moet de ernst en urgentie worden vastgesteld. Provincie Overijssel is in deze het bevoegd gezag. In figuur 2.1 is door middel van een stroomschema toegelicht welke stappen er moeten worden gezet om antwoord te geven op deze vraag rondom de problematiek van asbest in de bodem.

Er zijn twee aspecten waar de gemeente Hof van Twente eigen beleid voor is gaan ontwikkelen:

- het vaststellen van het juiste asbestgehalte in de bodem;
- de te ondernemen acties bij de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in bodem waar, gezien de gevonden waardes, sanering niet noodzakelijk is.

Het vaststellen van het juiste asbestgehalte in de bodem: het gemeentelijk beleid

- Bij asbestonverdachte locaties wordt niet volstaan met visuele inspectie, maar worden ook bodemonsters genomen en minstens één samengesteld monster ter analyse aangeboden.
- Bij een gemeten waarde van tussen de 50 en 100 mg/kg gewogen asbest wordt een 2^e bodemonderzoek verricht indien er sprake is van koop of verkoop van bouwkavels door de gemeente. Op basis van de landelijke normstelling (deze bedraagt 100 mg/kg) en landelijke richtlijnen is dit niet vereist. Het is echter, door de specifieke kenmerken van asbest in de bodem, lastig om betrouwbare metingen uit te voeren. Wil men een betrouwbaarheid ten aanzien van de voorspelde asbestgehalte in de grond realiseren van 95% dan is het noodzakelijk om bij een waarde die tussen de 50 en 100 mg/kg ligt een extra zorgvuldigheid in te bouwen. Deze waarden zijn gebaseerd op het advies van TNO.

De te ondernemen acties bij de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in bodem waar, gezien de gevonden waardes, sanering niet noodzakelijk is: het gemeentelijk beleid

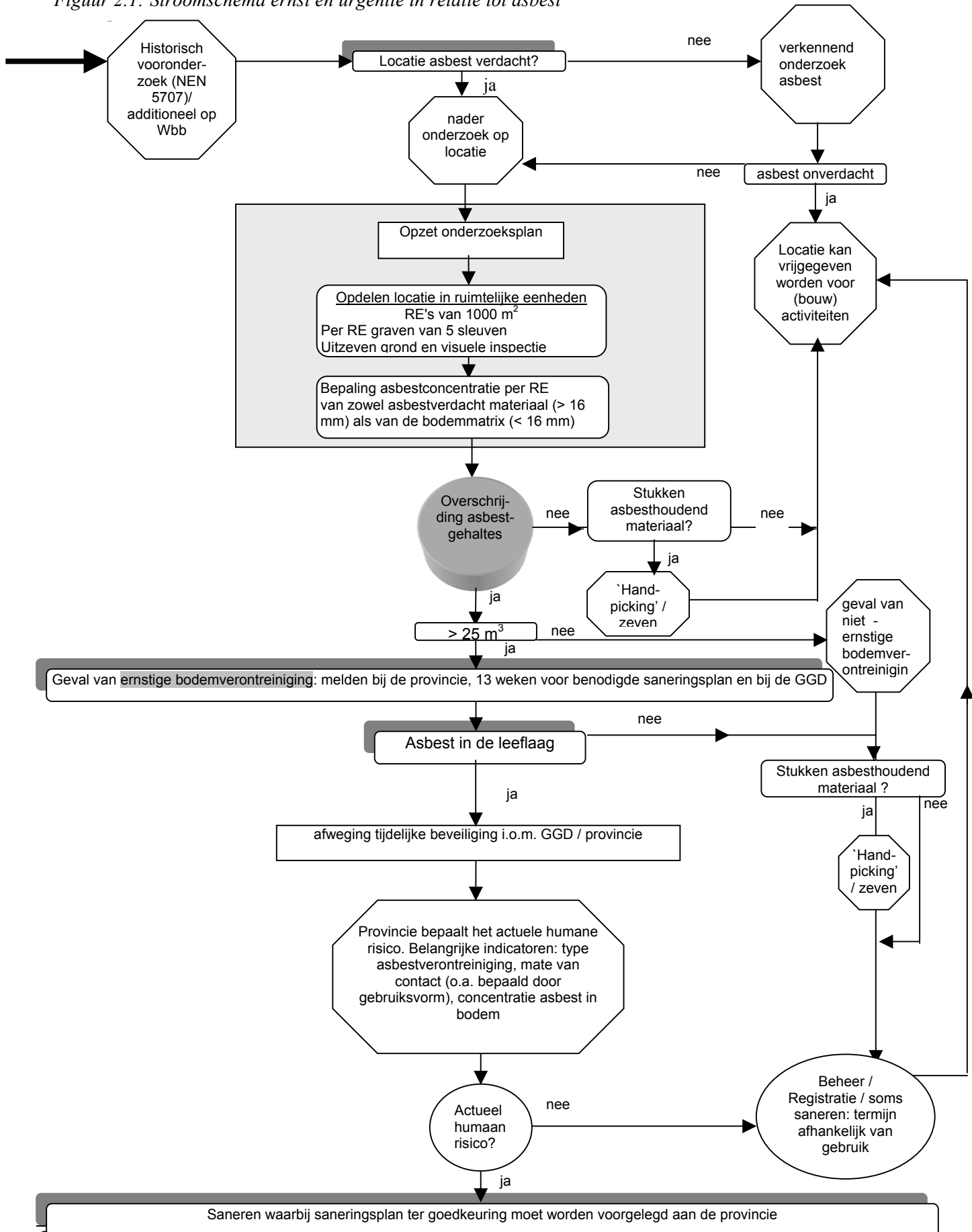
- In de situatie waarbij er losse stukken, hechtgebonden, asbesthoudend materiaal wordt aangetroffen vóór de fase van het bouwrijp maken wordt overgegaan tot het verwijderen van deze losse stukken.

Door de verschillende stappen ten aanzien van bodemsaneringen te schetsen (figuur 2.1) wordt helder waar het gemeentelijk beleid moet worden gepositioneerd. De relevante hokjes zijn:

- Verkennend onderzoek asbest.
- Vaststellen asbestgehalten.
- Handpicking – zeven.

In het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* zijn de verschillende in het figuur 2.1 gehanteerde begrippen nader uitgewerkt samen met de contactmomenten met GGD en provincie.

Figuur 2.1: Stroomschema ernst en urgentie in relatie tot asbest



2.2.2 Hergebruik

Rond het hergebruik van een partij grond of puin heeft de gemeente Hof van Twente voor de volgende twee aspecten aanvullend beleid ontwikkeld:

- interpretatie van de gevonden asbestgehalten in de partij grond of puin;
- de te ondernemen acties bij de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in een partij grond of puin waar, gezien de gevonden waardes, sanering niet noodzakelijk is.

Interpretatie van de gevonden asbestgehalten in de partij grond of puin: het gemeentelijk beleid

- Toepassing zorgvuldigheidsprocedure: grond of puin met een gemeten gehalte > 50 mg/kg gewogen asbest wordt niet toegepast voor gebruiksvorm waar sprake is van intensief gebruik zoals bij woningbouw. Deze waarde is gebaseerd op het advies van TNO.

De te ondernemen acties bij de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in een partij grond of puin waar, gezien de gevonden waardes, sanering niet noodzakelijk is: het gemeentelijk beleid

- In de situatie waarbij er losse stukken, hechtgebonden, asbesthoudend materiaal wordt aangetroffen in toe te passen grond of puin wordt overgegaan tot het verwijderen van deze losse stukken.

2.3 Historisch onderzoek: uitgangspunten voor asbestverdacht

Motivering voor een historisch onderzoek

Voordat met een bodemonderzoek wordt begonnen wordt eerst een historisch onderzoek uitgevoerd. Het doel van een historisch onderzoek is het verwerven en het uitwerken van de voor de betreffende locatie reeds beschikbare informatie. Op basis van de gegevens uit het historisch onderzoek wordt een onderzoeksstrategie geformuleerd om te komen tot een zo adequaat mogelijke invulling van het veld- en laboratoriumonderzoek. Daarnaast worden de verkregen resultaten, door het historisch onderzoek, beter begrepen. In de gemeente Hof van Twente wordt in alle gevallen waar een bodemonderzoek wordt verlangd of waar een partij grond, puin of slib moet worden gekeurd, een historisch onderzoek verricht waarbij de parameter asbest is meegenomen. Ook als het gaat om keuringen van een partij in het kader van het Bouwstoffenbesluit.

Aandachtspunten rond de parameter asbestverdacht

Door de bijzondere situatie in de gemeente Hof van Twente vraagt de parameter asbestverdacht om een zorgvuldige invulling. Ten aanzien van deze parameter dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke potentieel bodemvervuilende activiteiten, zowel bedrijfsactiviteiten als algemene activiteiten zoals ophogingen, dempingen, erfverhardingen, stort en dergelijke, hebben op de locatie plaatsgevonden en welke stoffen zijn daarbij mogelijk in de bodem terechtgekomen?
- Zijn op de locatie reeds bodemonderzoeken uitgevoerd en zo ja, wat waren daarvan de resultaten en zijn bij het bodemonderzoek alle relevante delen van de locatie onderzocht en alle relevante potentieel bodemvervuilende activiteiten meegenomen bij de opzet van de onderzoeksstrategie?

Ten aanzien van een partij grond of puin is de vaststelling van de mate van asbestverdachtheid gecompliceerder. Dit vanwege het veelal ontbreken van historische gegevens. Een partij wordt verdacht van asbest indien deze afkomstig is van een met asbest verontreinigde locatie, een onbekende locatie, een asbestverdachte locatie waar ongecontroleerd is gesloopt of indien er visueel asbest is waargenomen.

In bijlage 8 van het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* is een checklist opgenomen aan de hand waarvan bepaald kan worden of de locatie of een

partij grond of puin, gezien de historische gegevens, asbestverdacht is. In de gemeente Hof van Twente geldt dit bijvoorbeeld voor een locatie die gelegen is in de voormalige gemeente Goor. Daarnaast zal door het project van de provincie (het BIO-project) ook gegevens beschikbaar komen waardoor met meer zekerheid de 'asbestverdachte' locaties worden vastgesteld.

2.4 Omgang met (zwerf)asbest in de gemeente

In de gemeente Hof van Twente zijn er drie situaties die vragen om een nadere invulling:

- Het opruimen van zwerfasbest in het buitengebied.
- Inleveren van asbesthoudende materialen door particulieren bij inname punt.

2.4.1 Zwerfasbest in het buitengebied

De definitie 'zwerfasbest' is van toepassing op asbestverdacht¹³ materiaal waarvan de oorsprong (bron) en daarmee de veroorzaker niet te benoemen is. Een ander kenmerk van 'zwerfasbest' is dat het om geringe¹⁴ hoeveelheden materiaal gaat. Indien het aangetroffen asbest niet voldoet aan de hierboven gestelde beschrijving valt het niet onder de noemer 'zwerfasbest' en gelden er andere voorwaarden. De inschakeling van een daartoe gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf (BRL 5050) is dan noodzakelijk.

Het oppakken van 'zwerfasbest'

De gezondheidsrisico's bij het oppakken van hechtgebonden materialen zijn nagenoeg verwaarloosbaar, bij niet-hechtgebonden materialen zijn deze risico's vele mate groter. Bij de constatering van 'zwerfasbest' dient het materiaal alvorens het wordt opgeraapt bevochtigd te worden middels bijvoorbeeld een plantenspuit met water. Daarna kan het materiaal worden verpakt in een zogenaamde 'zipbag'¹⁵. Wenselijk is dat de persoon welke deze handeling uitvoert handschoenen draagt. De gemeente is verplicht een registratie bij te houden van de werknemers die zwerfasbest hebben verwijderd (Bron: werkinstructie ArboUnie, bijlage 17 Advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit*).

Het vervoeren van 'zwerfasbest'

De gezondheidsrisico's bij het vervoeren van 'zwerfasbest' zijn, mits het materiaal goed verpakt wordt, verwaarloosbaar.

Het 'zwerfasbest' wat verpakt is in de 'zipbag' dient in de auto in een tweede verpakking te worden geplaatst. Hiervoor moet in een afsluitbare kist, ton of andersoortige verpakking een plastic zak (dikte 0,2 mm) worden geplaatst, waar de kleinere zakjes in kunnen worden geplaatst. De afsluitbare kist of ton dient te worden voorzien van een waarschuwingssticker met het asbestlogo.

Het verzamelen van 'zwerfasbest'

De gezondheidsrisico's bij het verzamelen van 'zwerfasbest' zijn, mits het materiaal goed verpakt wordt, verwaarloosbaar.

Bij wet is het, onder andere, verboden om asbesthoudend materiaal in voorraad te houden. Daarom is verzamelen van asbestverdachte materialen, buiten de daarvoor ingerichte locaties (b.v. gemeentelijk inzamelpunt), niet zomaar toegestaan. Het verzamelen van asbest in een BigBag bij bijvoorbeeld de werkplaats is derhalve niet raadzaam. Beter is dit verzamelpunt op het gemeentelijk inzamelpunt te

¹³ De aangetroffen materialen mogen op basis van zintuiglijke waarnemingen alleen betiteld worden als zijnde asbestverdacht, alleen een analyse conform NEN 5896 door een Testlab (voorheen Sterlab) geaccrediteerd laboratorium kan uitsluitend geven of het materiaal daadwerkelijk asbesthoudend of asbestvrij is.

¹⁴ Een indicatie hiervoor is de maat van de big bags (< 1m³). Indien het daarin past is het als een geringe hoeveelheid te beschouwen.

¹⁵ Een zip-bag is een luchtdicht hersluitbaar plastic zakje die in diverse maten verkrijgbaar is.

creëren. Door het aangetroffen 'zwerfasbest' in de auto beter te verpakken is het ook niet noodzakelijk om elk stukje apart af te leveren.

De huidige werkinstructie van de ArboUnie is op sommige punten verouderd. Naast aanpassing op nieuwe inzichten en (handige) nieuwe materialen zoals de zip-bag is het ook gewenst om de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een uitbreiding van de mogelijkheden voor de mensen in de buitendienst om zwerfasbest uit het buitengebied te verwijderen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de grootte van de stukjes te verwijderen zwerfasbest.

2.4.2 Inleveren asbesthoudende materialen door particulieren

In de gemeente Hof van Twente zijn er veel verschillende asbesthoudende producten toegepast. Naast de bekende hechtgebonden asbestplaten gaat het bijvoorbeeld ook om asbesthoudende meubels en asbesthoudende doeken /- dekens. De firma Bruins en Kwast heeft een provinciale vergunning om, in beperkte mate, hechtgebonden materialen te accepteren en is aangewezen als gemeentelijk inzamelpunt. Verschillende materialen van particulieren bevatten echter niet-hechtgebonden asbest. Dit valt buiten de vergunning. Echter een verbod op het aanleveren van asbesthoudend afval door particulieren vergroot de kans op een ongewenste verspreiding van asbest. Dit houdt in dat de gemeente Hof van Twente zich ervoor in gaat zetten om, in overleg met de provincie, een situatie te realiseren waarbij de inname van asbesthoudend materiaal van particulieren op het depot in principe altijd wordt geaccepteerd.

Acceptatie van asbest aangeleverd door particulieren

De gezondheidsrisico's bij de acceptatie van asbest aangeleverd door particulieren is compleet afhankelijk van de wijze waarop deze particulieren het asbesthoudend materiaal verpakken en om wat voor asbesthoudend materiaal het gaat.

De vrijstelling voor particulieren met betrekking tot asbest(verwijdering) is gebonden aan een aantal voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde is dat particulieren zelf geen asbest mogen verwijderen dat niet-hechtgebonden. 'Verwijderen' is uiteraard een ruim begrip en vaak is bij acceptatie van het asbest bij het inzamelpunt niet meer na te gaan hoe en of het asbest is verwijderd. Belangrijk bij acceptatie is de wijze waarop het materiaal is verpakt (dubbel verpakt in 0,2 mm PE folie). Daarnaast is voorlichting naar particulieren van belang over de verschillende soorten van asbest en hoe te handelen in verschillende situaties.

Hiervoor zal de gemeente Hof van Twente een aparte communicatietraject voor ontwikkelen.

3 HET BOUWSTOFFENBESLUIT

3.1 Doel van het Bouwstoffenbesluit

Het Bouwstoffenbesluit is van kracht geworden op 1 juli 1999. Het Bouwstoffenbesluit geldt alleen voor bouwstoffen die in aanraking kunnen komen met regen-, grond- of oppervlaktewateren. Het Bouwstoffenbesluit is dus niet van toepassing voor bouwstoffen die binnen een bouwwerk worden toegepast (art. 4, lid 2 Bsb). Wel vallen de buitenmuren van een huis, de dakpannen en de tegels van het terras onder het besluit. De gemeente is zowel als bevoegd gezag als initiatiefnemer van werken (bouwen van een woonwijk, aanleg van een weg, slootdemping) betrokken bij het Bouwstoffenbesluit. De gemeente is niet in alle gevallen bevoegd gezag binnen het Bouwstoffenbesluit. Zo is voor de toepassing van bouwstoffen op of in oppervlaktewateren de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd gezag. Daarnaast is de gemeente alleen bevoegd gezag als het gaat om bouwwerken in de zin van de Woningwet waarbij er geen sprake is van een inrichting waarvoor de provincie of ministerie van VROM bevoegd gezag is.

Het Bouwstoffenbesluit heeft een tweeledig doel:

- Tegengaan van verontreiniging.
- Hergebruik van bouwstoffen.

Het Bouwstoffenbesluit dient het milieu doordat het eisen stelt aan de toepassing van (steenachtige) bouwmaterialen, asfalt en grond. Bodem en oppervlaktewater worden zo beschermd tegen verontreinigingen, terwijl hergebruik van bouwstoffen binnen de grenzen van het besluit mogelijk is. Een probleem van het Bouwstoffenbesluit is bij het vaststellen van de kwaliteit van de bouwstoffen niet wordt gekeken naar het asbest. Dit houdt in dat, conform het Bouwstoffenbesluit, gekeurde grond toch nog asbest kan bevatten. Met name voor de projecten van de sector Openbare Werken kan dat een probleem zijn. Aan deze lacune is bij de besluitvorming (*besluit 1*) en bij de werkprocedures aandacht besteed. Met name de werkprocedures rond de projecten van de sector Openbare Werken worden om deze redenen aangepast in de fase van de implementatie van het project Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit.

3.2 Onderwerpen voor gemeentelijke besluitvorming

Licht verontreinigde grondstromen vallen in hoofdzaak onder de bevoegdheid van de gemeente. Dit sluit aan bij het regime van het Bouwstoffenbesluit. Indien gebruik kan worden gemaakt deze vrijstellingsregeling dan zijn bepaalde regels van het Bouwstoffenbesluit niet van toepassing, zoals de verwijderingsplicht en is geen keuring conform het Bouwstoffenbesluit vereist. De mogelijkheden voor hergebruik van grond worden hierdoor vergroot en, in bepaalde gevallen, vallen de kosten voor hergebruik lager uit.

Het gebruik maken van de Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet leidt voor de gemeente tot de volgende taken:

- Het vaststellen van bodemkwaliteitskaarten en bodembeheersplannen.
- Zorg dragen voor de praktische uitvoering van de regeling, waaronder het toezicht en de handhaving.¹⁶

¹⁶ Deze taak heeft de gemeente ook indien zij geen gebruik maakt van de Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet, namelijk op basis van het Bouwstoffenbesluit.

In deze paragraaf wordt verkend in hoeverre het inzetten van middelen als een bodemkwaliteitskaart, een bodembeheersplan, een bodeminformatiesysteem en een gronddepot voor de gemeente Hof van Twente van belang zijn.

bodemkwaliteitskaart en bodembeheersplan

Er zijn verschillende motieven om over te gaan tot het opstellen van een bodemkwaliteitskaart en het vaststellen van een bodembeheersplan. De belangrijkste overweging binnen de gemeente Hof van Twente is dat daardoor tal van gegevens juist worden geregistreerd en goed toegankelijk zijn. In de gemeente Hof van Twente bestaat nog nauwelijks een registratiesysteem. Feitelijk hebben de verschillende voormalige gemeenten geen of elk hun eigen vorm van registratie. Geen enkel systeem heeft voldoende mogelijkheden om de gegevens die beschikbaar komen via bodemonderzoek goed toegankelijk op te slaan. Dit leidt ertoe dat bij nieuwe planologische ontwikkelingen reeds bestaande gegevens onvoldoende worden benut. Het voldoen aan de informatiebehoefte van derden zoals projectontwikkelaars en architecten die zich bezig houden met ruimtelijke ontwikkelingen is niet altijd mogelijk en vraagt de nodige tijd van het ambtelijk apparaat door de gebrekkige toegankelijkheid. De gemeente is verplicht deze informatie te leveren en kan hier ook een geldelijke vergoeding (leges) voor vragen. Op dit moment gebeurt dit niet in de gemeente Hof van Twente.

Een ander motief om over te gaan tot het opstellen van een bodemkwaliteitskaart en een bodembeheersplan is de mogelijkheid om dan gebruik te kunnen maken van de Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet. Dit leidt tot een kostenbesparing in projecten.

Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat, gezien de omvang van de grondstromen en de oppervlakte van de gemeente, er onderscheid kan worden gemaakt in verschillende gebieden als het gaat om de mate van urgentie voor het opstellen van bodemkwaliteitskaarten.

Bij de keuze van de gebieden moet ook rekening worden gehouden met de duidelijke behoefte aan een vereenvoudiging van procedures rondom grondverzet. Door het opstellen van bodemkwaliteitskaarten worden kostbare en tijdrovende analyses die in het bijzonder een probleem zijn bij kleinschalig grondverzet voorkomen. Zowel voor de gemeente als voor ontwikkelaars en particulieren is dit relevant. Bij de gemeente kan men hierbij denken aan grondverzet bij wegbermen, rioleringen en wegen. Voor particulieren wordt bijvoorbeeld de procedure ten aanzien van meldingen vereenvoudigd.

Bodeminformatiesysteem

Nadat het belang van informatieopslag en toegankelijkheid is vastgesteld is de vervolgvraag welk systeem men kiest om de gegevens op te slaan. Een bodeminformatiesysteem (BIS) wordt gedefinieerd als 'een database waarin op systematische wijze gegevens over de bodemkwaliteit zijn opgeslagen, al dan niet gekoppeld aan (digitale) kaarten'. Voor de gemeente Hof van Twente ligt de keuze voor een digitaal bodeminformatiesysteem voor de hand.

Het realiseren van een digitaal bodeminformatiesysteem is, gezien de huidige ontwikkelingen, in feite een noodzakelijke voorwaarde om op zinvolle wijze de ondersteuning die thans wordt geboden door de provincie Overijssel maximaal te gebruiken. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan het project dat door de provincie wordt gefinancierd om te komen tot een inventarisatie van asbestverdachte locaties binnen de gemeente Hof van Twente (Het zgn. BIO-project¹⁷, uitgevoerd in het kader van de provinciale Wbb-bevoegd gezag taak).

In de gemeente heeft het bodeminformatiesysteem de volgende gebruiksdoelstellingen:

- digitaal archiveren van gegevens, zoals bodemonderzoeks- en -saneringsgegevens, registratie grondstromen, historische gegevens, ondergrondse tanks, etc;
- berekenen van achtergrondwaarden;
- maken van overzichten van (on)verdachte locaties, onderzochte en gesaneerde locaties, (ernstige) gevallen van bodemverontreiniging, urgentie van saneringen, gebiedseigen bodemkwaliteit;
- maken van visuele overzichten op kaarten;

¹⁷ De resultaten komen naar verwachting in de zomer van 2004 beschikbaar.

- het goed vervullen van de vereiste loketfunctie van de gemeente voor inwoners van de gemeente, projectontwikkelaars, banken, architecten, bedrijven e.d.;
- een ondersteunend systeem voor de informatiebehoefte vanuit de gemeente zelf onder andere rond taxaties, hypotheek verstrekken, aan- en verkoop van gronden, al dan niet vrijstelling van onderzoeksplicht in het kader van de Bouwverordening, beheer openbare ruimte en ruimtelijk beleid.

Depot

Binnen de eigen gemeente zijn er een groot aantal depots in gebruik waar grond en puin wordt opgeslagen. Deze depots voldoen niet aan de voorwaarden voor de opslag van grond en puin. Daarnaast is het door het groot aantal depots sprake van een versnippering hetgeen een goed toezicht op de grondstromen binnen de gemeente frustreert.

Gezien het soort van werken die binnen de gemeente plaatsvinden is er een grote vraag naar een gronddepot.¹⁸ Om de regelgeving niet de frustreren en de eigen werkzaamheden binnen alle genoemde afdelingen te versoepelen (kostenbesparing) is het zeker rendabel om een eigen gronddepot in te richten. Behalve de overweging binnen de eigen gemeente een depot in te richten is tevens gedacht aan het maken van langdurige capaciteitsafspraken met een afvalverwerker (bv. Twence Recycling) om uitwisseling van eigen grond en grond met overige gemeenten mogelijk te maken. Een eigen depot kent echter zelfstandig een aantal voordelen boven deze constructie:

- capaciteit van een eigen gronddepot kan worden afgestemd op eigen behoefte;
- extra transportkosten en extra tijdsbelasting alsmede de milieubelasting (extra CO₂-uitstoot door transportafstand) wegen zwaarder dan de kosten voor het beheer van een eigen depot, ervan uitgaand dat de gemeente binnen haar eigen terreinen mogelijkheden heeft;
- een eigen depot vergroot de mogelijkheden voor de gemeente om service naar haar burgers te bieden;¹⁹
- afstemming over teveel schijven leidt tot onwenselijke vertraging.

¹⁸ Wat betreft grond, vrijkomend uit wegbermen is het opbulken van identieke partijen (partijen uit gelijke zones) mogelijk, waardoor uitwisseling reglementair en eenvoudig is indien men beschikt over een bodemkwaliteitskaart voor wegbermen. Voor de grote ontgroningen is het veruit het voordeligst en qua soepelheid in afvoer het eenvoudigst om de af te voeren grond te laten keuren voor een productcertificaat.

¹⁹ Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan incidenteel, na een specifiek probleem (bijvoorbeeld asbestverdacht grond van een particulier en minder dan 50m³) en telefonisch overleg met de gemeente, het geven van een mogelijkheid aan een burger om zijn grond af te voeren naar het depot.

4 DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

4.1 De gemeentelijke rollen

Voor zowel het Bouwstoffenbesluit als de asbestproblematiek geldt dat de gemeente naast bevoegd gezag, ook initiatiefnemer van werkzaamheden zoals het bouwen van een woonwijk, is. Door dit organisatorisch te splitsen zijn er waarborgen ingebouwd om zowel de taak als initiatiefnemer als die van bevoegd gezag in te kunnen vullen.

In figuur 4.1 is een overzicht gegeven van de verschillende afdelingen die zijn betrokken in het onderzoek ten behoeve van de implementatie van het Bouwstoffenbesluit in de gemeente Hof van Twente. Naast de plaats die zij innemen in het organogram van de gemeente is ook aangegeven waar de nadruk ligt op de initiërende rol van de gemeente en waar sprake is van de gemeentelijke rol als bevoegd gezag.

Hierbij is een onderscheid te maken in de volgende vier functies:

- Als uitvoerder van werkzaamheden waarop het Bouwstoffenbesluit of wet- en regelgeving rond asbest van toepassing is.
- Als eigenaar, beheerder, opdrachtgever²⁰ of stimulator van ontwikkelingen waardoor geschoven wordt met bouwstoffen waarop het Bouwstoffenbesluit van toepassing is en asbest kan worden aangetroffen.
- Als bevoegd gezag.
- Algemeen ondersteunend voor één van de drie hiervoor genoemde taken.

Indien de taken van het bevoegd gezag in het licht van de projecten die door de initiatiefnemende afdelingen²¹ worden geanalyseerd wordt duidelijker wat, in welke fase, de verhouding moet zijn tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Dit geldt uiteraard ook voor de initiatiefnemers buiten de gemeenten zoals particulieren en aannemers.

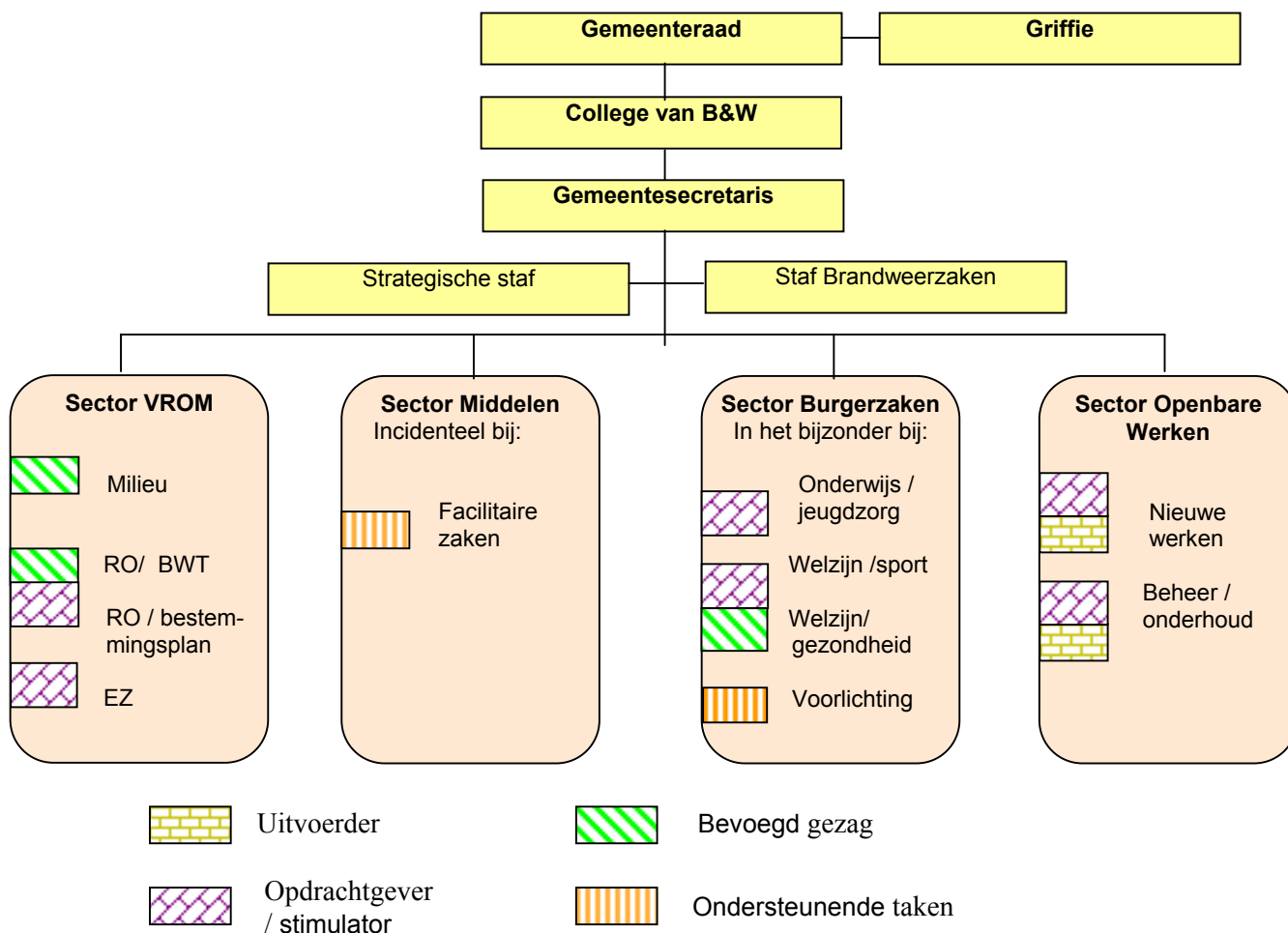
In de initiatieffase is de rol van het bevoegd gezag vooral informerend. Hierbij wordt aangegeven welke informatie in de verschillende fasen moet worden gegeneerd en vastgelegd en aan welke eisen moet worden voldaan. Het voorgenomen initiatief (hetzij aan- en verkoop van percelen, hetzij wijziging van een bestemming, hetzij aanleg van een werk) wordt getoetst aan de verschillende wettelijke kaders.

Bij de aanleg van een *werk* heeft de gemeente Hof van Twente ook een controlerende en handhavende rol. Zowel vanuit het Bouwstoffenbesluit als vanuit andere wettelijke kaders zoals de Woningwet en de toetsing aan bestemmingsplannen. Bij de nadere toelichting van de verschillende fasen is, vanwege de doelstelling van het advies, namelijk het integraal asbestbeleid en implementatie van het Bouwstoffenbesluit alleen de rol van het bevoegd gezag in relatie tot het Bouwstoffenbesluit toegelicht.

²⁰ Bijvoorbeeld doordat de gemeente als eigenaar van vastgoed opdrachten geeft.

²¹ Dit zijn de afdelingen die hetzij als uitvoerder hetzij als opdrachtgever hetzij als stimulator fungeren.

Figuur 4.1: Overzicht van de, bij het Bouwstoffenbesluit en asbestproblematiek, meest betrokken afdelingen²²



4.2 Verdeling van interne verantwoordelijkheden

Het uitgangspunt bij de toedeling van de verantwoordelijkheden is dat alle vakkennis over asbest op één plaats binnen de ambtelijke organisatie wordt bewaard, bijgehouden en ontwikkeld. Hiermee wordt aangesloten bij aanbeveling 4 van de onderzoekscommissie Biesheuvel. In haar brief van 17 juni 2003 heeft het college besloten om de verantwoordelijkheid voor alle zaken die te maken hebben met de asbestproblematiek onder te brengen bij één wethouder die hierover, binnen de collectieve verantwoordelijkheid van het college verantwoording zal afleggen aan de raad. Deze wethouder heeft uitdrukkelijk niet de taken van de uitvoerende afdelingen in zijn of haar portefeuille. Hiermee wordt op bestuurlijk niveau recht gedaan aan functiescheiding.

De primaire ambtelijke verantwoordelijkheid voor het integraal asbestbeleid ligt bij de afdeling Milieu. Vanuit deze plek wordt het integraal asbestbeleid gecoördineerd. Van belang hierbij is dat dit zo wordt gedaan dat de totale ambtelijke organisatie, bij de uitvoering van al haar taken, adequaat uitvoering geeft aan het integrale asbestbeleid. Hiervoor is het nodig dat op andere plaatsen binnen de organisatie de kennis inzake asbest wordt vergroot. Daarnaast is het belangrijk om bij de verdeling van verantwoordelijkheden expliciet aandacht te besteden aan het scheiden van de taken die de gemeente

²² Het organogram is niet volledig. Bij de beschrijving van de sectoren zijn die afdelingen er buiten gelaten waar geen relatie ligt met de asbestproblematiek. Daardoor ontbreekt bij Sector Middelen: financiën, belastingen, bij Sector Burgerzaken: bevolking, sociale dienstverlening.

heeft als bevoegd gezag en als initiatiefnemer. Dit om te zorgen dat de vermenging van rollen leidt tot een rolconflict (tweepettenproblematiek).

Voorgesteld wordt de verdelingen van verantwoordelijkheden en kwaliteitsborging van kennis rond asbest als volgt te organiseren:

Coördinerende afdeling Milieu

- Afdeling Milieu is verantwoordelijk voor het totaalbeleid en legt, voor de standaardsituaties binnen de gemeente Hof van Twente waarop het Bouwstoffenbesluit / wetgeving inzake asbest van toepassing is, duidelijk vast wat zij verwacht van de afdeling Nieuwe Werken en van de afdeling Beheer en Onderhoud.
- De informatie rond standaardsituaties wordt door middel van implementatie in de werkprocedures van de betreffende afdelingen op toegankelijke wijze door de afdeling Milieu ter beschikking gesteld aan Nieuwe Werken, Beheer en Onderhoud en RO/Bouw- en woningtoezicht.
- Afdeling Milieu zorgt dat voldoende kennis aanwezig is bij de afdeling Milieu en de afdeling RO/Bouw- en woningtoezicht om hun taak uit te kunnen oefenen. Bij de afdeling Milieu is een trekker voor het Bouwstoffenbesluit aangewezen die verantwoordelijk is voor de coördinatie, doorvoeren van eventuele wijzigingen van het beleid en informatie-uitwisseling.

Bevoegd gezag

- Afdeling Milieu en afdeling RO/Bouw- en woningtoezicht oefenen als bevoegd gezag hun taak uit indien zij bij één van de initiatiefnemende afdelingen langskomen en zelf om informatie vragen dan wel een bepaald werk of activiteit controleren. Indien de zaken niet overeenkomen met het beleid dient de afdeling Milieu en de afdeling RO/Bouw- en woningtoezicht vervolgens ook, passend bij hun taak als bevoegd gezag, op te treden.
- Bij de afdeling RO (Bouw- en woningtoezicht) is een aanspreekpunt voor het Bouwstoffenbesluit benoemd. De medewerker die als aanspreekpunt fungeert is in staat om alle standaardsituaties zelf af te handelen.
- De afdeling Welzijn/ gezondheidszorg heeft op grond van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (art. 2) een zelfstandige taak bij het bewaken van de volksgezondheid. In situaties die zij een risico acht voor de gezondheid legt zij dit, indien er een relatie is met asbest, voor aan de afdeling Milieu. De GGD zal een adviserende rol vervullen bij het ontwikkelen van een handvat.²³

Initiatiefnemers

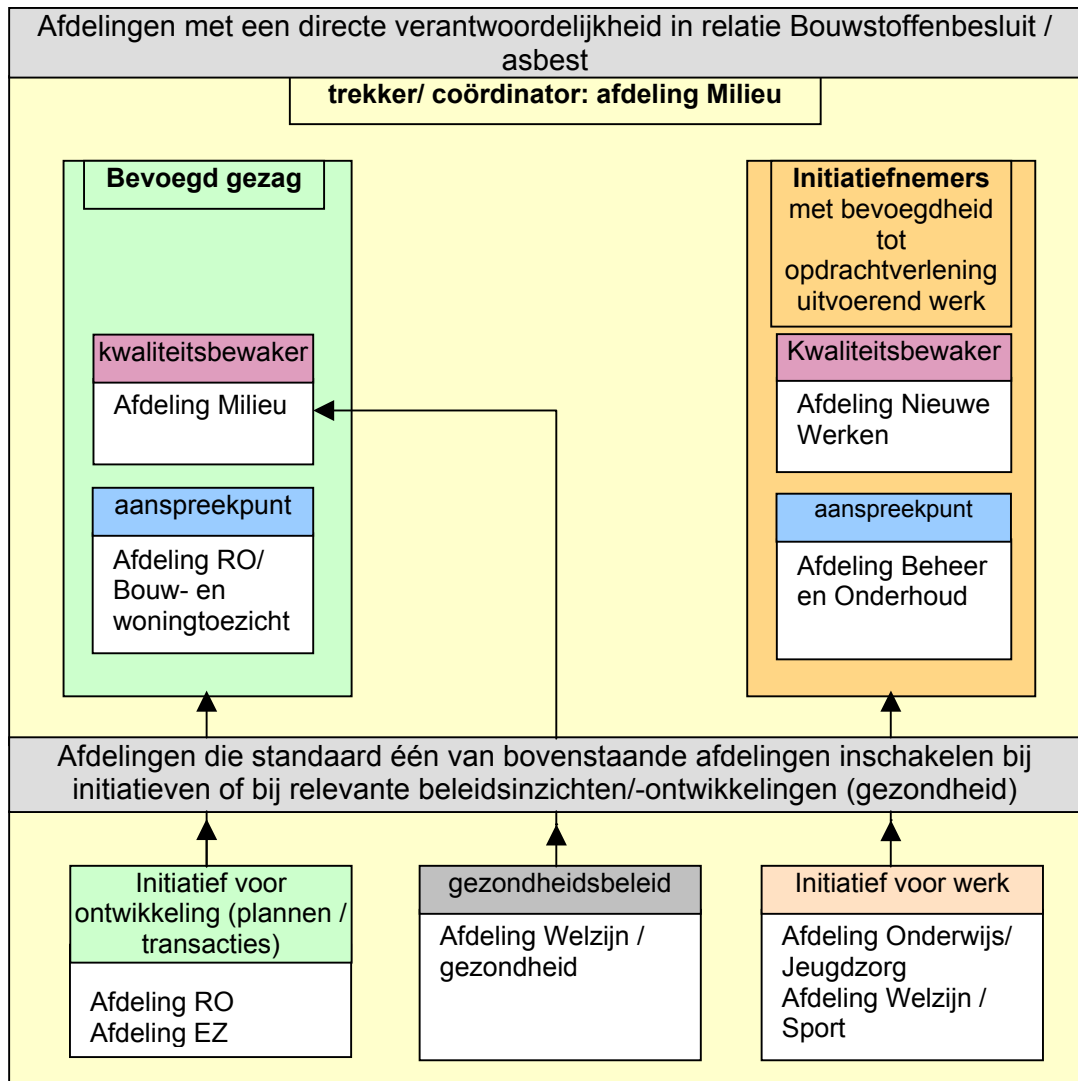
- Het geven van opdrachten voor werken loopt altijd via hetzij Nieuwe Werken hetzij Beheer en Onderhoud. Dat wil zeggen dat afdelingen als Onderwijs/Jeugdzorg en Welzijn/Sport in deze hun werk intern uitbesteden. De reden hiervoor is dat zij te weinig in aanraking komen met deze problematiek, de kennis op dit punt ontberen en daardoor in hun aansturing van werken, waarbij het gaat om de daadwerkelijke uitvoering en realisatie van een plan of project, eerder inefficiënt zijn dan wel afwijken van het beleid in deze binnen de gemeente Hof van Twente.
- Bijzondere aandacht gaat uit naar het proces rond de aan- en verkoop van percelen en het proces ten aanzien van (wijziging van) het bestemmingsplan. Voor deze afdelingen, waar geen sprake is van initiatiefnemende afdelingen in relatie tot het Bouwstoffenbesluit, voert afdeling Milieu de bodemonderzoeken uit en adviseert in relatie tot relevante milieuwetgeving. Dit is een voortzetting van de huidige situatie. Aan de functiescheiding wordt inhoud gegeven door in een later stadium de noodzakelijke toetsing van bijvoorbeeld bodemonderzoekingen bij bouwvergunningen te laten

²³ Hierdoor wordt ook concreet invulling gegeven aan de indicatoren die in algemene zin wenselijk zijn om aard, omvang en risico van het gevaar in relatie tot de asbestproblematiek (aanbeveling 2, Commissie Biesheuvel) vast te stellen. Voor een aantal beleidsterreinen, zoals ten aanzien van bodem, grond en puin is dit door middel van wet- en regelgeving al grotendeels geregeld. Ten aanzien van bijvoorbeeld asbest in woningen in sloop-situaties zijn diverse beleidsontwikkelingen gaande en is dit minder eenduidig vastgesteld. Juist in deze situaties vervult de afdeling Welzijn / gezondheid, in overleg met de GGD, een rol.

- plaatsvinden door een ander persoon dan degene die betrokken is geweest bij de opdrachtverlening en beoordeling van bodemonderzoek in het kader van de aan- en verkoop van percelen.
- Voor de sector Openbare Werken wordt een punt voor kwaliteitsborging (kwaliteitsbewaker) benoemd. Dit punt wordt gepositioneerd bij Nieuwe Werken en heeft het voortouw bij de initiatiefnemende en uitvoerende afdelingen als het gaat om kennisopbouw, interne kwaliteitsborging inzake wet- en regelgeving rond het Bouwstoffenbesluit / de asbestproblematiek en doorgeven van nieuwe ontwikkelingen naar het bevoegd gezag toe. Degene die deze taak op zich neemt heeft kennis ten aanzien van het Bouwstoffenbesluit. Bij Beheer en Onderhoud wordt een aanspreekpunt benoemd.
 - Zowel de kwaliteitsbewaker bij Nieuwe Werken als het aanspreekpunt bij Beheer en Onderhoud hebben kennis van het Bouwstoffenbesluit / de asbestproblematiek in relatie tot uitvoering van werken. Zij hebben de verantwoordelijkheid om afwijkingen van de standaardsituaties te herkennen en vervolgens contact op te nemen met afdeling Milieu om advies in te winnen over de te volgen strategie / werkwijze. Daarnaast hebben zij de verantwoordelijkheid om het bevoegd gezag, conform de afspraken rond informatie-uitwisseling zoals neergelegd in het project Integraal asbestbeleid / Bouwstoffenbesluit, voldoende op de hoogte te stellen van voorgenomen werken. De verantwoordelijkheid ten aanzien van de gekozen strategie / werkwijze blijft in alle situaties rusten bij Nieuwe Werken en Beheer en Onderhoud. Alle standaardsituaties worden ook door hen zelfstandig afgehandeld.

In schema 4.2 is de essentie van de verdeling van ambtelijke verantwoordelijkheden weergegeven.

Schema 4.2: Weergave van verantwoordelijkheden in relatie tot het Bouwstoffenbesluit / asbestproblematiek per afdeling



5 COMMUNICATIE

5.1 Interne communicatie

5.1.1 Het bevoegd gezag

De afdelingen die, vanuit hun rol als bevoegd gezag, centraal staan in de communicatie zijn de afdeling Milieu en de afdeling RO/ Bouw- en Woningtoezicht. In relatie tot de asbestproblematiek en het Bouwstoffenbesluit liggen voor deze afdelingen met name aandachtspunten bij:

- het slopen van bouwwerken;
- incidenten zoals brand;
- illegale afvalstromen;
- bodemonderzoek;
- planontwikkeling en contractvorming;
- grondverzet.

Bij deze activiteiten zijn verschillende doelgroepen betrokken zoals collega's binnen de gemeente, externe overheidsactoren, aannemers, inwoners van de gemeente. Elke doelgroep vraagt om de inzet van eigen communicatie die is afgestemd op de karakteristiek van de doelgroep en op de bestaande verhoudingen en mogelijke communicatiemiddelen. Ten aanzien van de communicatie worden vier verschillende methodes ingezet:

- Aanpassing werkprocedures waarbij expliciet is opgenomen wanneer met welke afdeling (intern) of overheidsorganisatie (extern) contact moet worden opgenomen.²⁴
- Ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal en informatiebulletins om de inwoners en externe partijen te informeren over het gemeentelijke integraal asbestbeleid en het Bouwstoffenbesluit.
- Digitaal informatiepakket beschikbaar stellen voor intern gebruik.
- Controleren en handhaven in de fase van de uitvoering van projecten.

5.1.2 De initiator

De rond het integraal asbestbeleid en het Bouwstoffenbesluit meest relevante initiatiefnemende afdelingen zijn: afdeling Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening, Beheer en Onderhoud en Nieuwe Werken. Hierbij gaat het om de volgende activiteiten:

- planontwikkeling;
- aan- en verkoop van percelen;
- bouwrijp maken van gebieden;
- onderhoud en reparaties van wegen en rioleringen;
- onderhoud van wegbermen;
- onderhoud en beheer van groen.

Een eerste vereiste voor de gemeente om als bevoegd gezag haar werk te kunnen doen is dat zij op de hoogte moet zijn wanneer er activiteiten worden uitgevoerd waarbij sprake is van asbest. Deels is dat al gerealiseerd door de landelijke wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de noodzaak van sloopmelding of – vergunning waardoor dit type activiteiten van een initiatiefnemer al bekend is bij het bevoegd gezag. Voor een aantal activiteiten geldt dat dit onvoldoende expliciet is geregeld. Een voorbeeld hiervan is de procedure rond contractvorming bij aan- en verkoop van een perceel en bij planontwikkeling. Door een andere verdeling van verantwoordelijkheden, geschetst in paragraaf 4.2

²⁴ Deze stroomschema's maken onderdeel uit van het implementatieproces. Ze staan op hoofdlijnen beschreven in het *Advies Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit*, gemeente Hof van Twente.

van de beleidsnota, naast de aanpassing van werkprocedures²⁵ en het ontwikkelen van stroomschema's is hier voor de gemeente Hof van Twente invulling aan gegeven. De stroomschema's maken onderdeel uit van het implementatieproces van het project Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit. Ze staan op hoofdlijnen beschreven in het *Advies Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit*, gemeente Hof van Twente.

5.2 Externe communicatie

In deze paragraaf staat de communicatie vanuit de gemeente naar buiten toe centraal. Het vertrekpunt bij het beschrijven van de communicatie is steeds de verhouding tussen de actoren onderling. Hierdoor wordt een inzicht verkregen in de belangrijkste momenten waarop communicatie van belang is. Uitdrukkelijk wordt hier niet beoogd om de complete taakstelling van de betreffende externe actor te beschrijven, maar om de taakstelling te benoemen die relevant is in relatie tot de gemeentelijke asbestproblematiek.

Achtereenvolgens komt aan bod de communicatie tussen de gemeente en:

- Inwoners (paragraaf 5.2.1)
- GGD en Politie (paragraaf 5.2.2)
- Externe actoren (paragraaf 5.2.3)

5.2.1 Inwoners van de gemeente

Communicatie over asbest richting de inwoners van de gemeente Hof van Twente is om verschillende redenen van belang:

- Ondersteunen van asbestslachtoffers
- Duidelijkheid scheppen over de gevaren van asbest.
- Het voorkomen van (onnodige) onrust.

Ad: Ondersteunen van asbestslachtoffers

Door het relatief hoge aantal asbestslachtoffers in de gemeente Hof van Twente zijn er traumatische ervaringen ten aanzien van asbest. Bij asbestslachtoffers gaat het met name oud-werknemers van de Eternit fabriek en degenen die daardoor direct in aanraking zijn gekomen met asbestvezels (bijvoorbeeld bij het uitwassen van werkkleding).

Landelijk is er erkenning voor deze problematiek en is er onder meer een Fonds opgericht om schadevergoeding toe te kennen aan de nabestaanden. De gemeente beschikt niet over de vereiste gespecialiseerde kennis om deze slachtoffers te helpen maar kan wel vanuit haar loketfunctie zorgen dat mensen die een beroep doen op hulp zo goed mogelijk worden geholpen aan de juiste ingangen. De gemeente heeft dus uitdrukkelijk een doorverwijsfunctie in deze.

Ad: Duidelijkheid scheppen over de gevaren van asbest

In bepaalde delen van de gemeente Hof van Twente is men van jongs af aan gewend aan de aanwezigheid van asbest. Tegelijkertijd zit er een lange periode tussen het inademen van een te hoge concentratie aan asbestvezels en het mogelijk ontwikkelen van een (dodelijke) aandoening. Dit houdt in dat het van belang is om in situaties die daar aanleiding toegeven (zoals het geval is indien het MTR-niveau wordt overschreden) de inwoners voldoende te informeren om onnodige risico's te voorkomen.

Ad: Het voorkomen van (onnodige) onrust

De aanwezigheid asbesthoudend materiaal is in bepaalde delen van de gemeente Hof van Twente bij bewoners bekend en in veel situaties is er sprake van een verwaarloosbaar risico voor de volksgezondheid. Het onnodig benadrukken van de gevaren kan ertoe leiden dat mensen zich in hun

²⁵ Rond de aan- en verkoop van percelen is in het *Advies Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* een apart stroomschema opgenomen.

woon omgeving onprettig voelen en er psychische spanningen ontstaan. Dit vermindert het welzijn van de bevolking.

Door middel van informatiemateriaal, een aanspreekpunt bij de afdeling Communicatie, een goede loketfunctie van de gemeente inzake specifieke vragen rondom asbest en in bijzondere situaties het vrijmaken van een communicatiemedewerker zoals bij de Hogenkamp is gebeurd zijn de middelen die belangrijk zijn voor de communicatie. Voor een goede communicatie / scheppen van vertrouwen met de betrokkenen is het noodzakelijk om zo veel mogelijk ruis in de communicatie te voorkomen. Ervaringen uit het verleden²⁶ laten zien dat een open attitude van de gemeente en in het bijzonder van B&W een belangrijk middel is bij het opbouwen van vertrouwen.

Het tijdig informeren over (potentieel) problematische situaties is hierbij essentieel. Voor de gemeente Hof van Twente gaat het hierbij om nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van asbestwegen, informatie over de aangetroffen asbestgehalten in (oudere) woonwijken waar veel asbesthoudend materiaal aanwezig is en de problematiek van (illegale) stortplaatsen. Daarnaast is het ondersteunend indien er een goede interne communicatie is, de Raad het belang van de bevolking centraal blijft stellen, B&W een open attitude hanteert waarbij realistisch de gezondheidsrisico's worden benaderd conform recente inzichten.²⁷

5.2.2 GGD en Politie

Voor de gemeente Hof van Twente is GGD Regio Twente, één van de sectoren van Regio Twente²⁸, het aanspreekpunt ten aanzien van gezondheidsaspecten. De GGD kent verschillende taken. De GGD is een (inter)gemeentelijke dienst en vanuit deze taak brengt zij onafhankelijk advies uit over gezondheidsaspecten van milieuverontreiniging aan de gemeente. Met name als zij risico's verwacht voor de volksgezondheid binnen de gemeente. De gemeente blijft echter het formele gezag. Zij is primair verantwoordelijk voor het welzijn van haar inwoners en neemt, na afweging van alle belangen, een beslissing.

De politie Twente (een van de 25 politieregio's) kent een geografische en functionele indeling. Ten aanzien van milieu kan de gemeente terecht bij de milieucontactambtenaar vanuit de basispolitiezorg of bij de afdeling Milieu Ondersteuning. De milieucontactambtenaar is een politiefunctionaris met als taakaccent milieu. Bij de afdeling Milieu zijn politiefunctionarissen werkzaam die fulltime politiemilieutaken uitvoeren. Ten aanzien van asbest is de afdeling Milieu Ondersteuning de meest logische ingang. De milieupolitie wordt in ieder geval door het gemeentelijk bevoegd gezag ingeschakeld voor de strafrechtelijke handhaving. Daarnaast kan de politie ook zelfstandig actie ondernemen indien er een overtreding is geconstateerd of een vermoeden is van een strafbaar feit.

²⁶ Een inzicht hierin biedt het proefschrift van C.A.W.M. Aarts, *Bodemverontreiniging en collectieve actie*, Enschede 1990.

²⁷ Met name ten aanzien van de aanwezigheid van asbest in bodem, grond en puin is er lange tijd onduidelijkheid geweest over een verantwoordde normstelling. In het RIVM rapport *Beoordeling van de risico's van bodemverontreiniging met asbest*. (F.A. Swartjes, P.C. Tromp, J.M. Wezenbeek, 2003 komt deze problematiek expliciet aan de orde. Voor hechtgebonden asbest is ook bij een aangetroffen hoeveelheid van 1000 mg/kg gewogen (mits hechtgeboden) geen sprake van een overschrijding van het MTR-niveau.

²⁸ De Regio Twente is een samenwerkingsverband van de 15 Twentse gemeenten. De Regio Twente vervult voor en met deze gemeenten werkzaamheden uit op de volgende gebieden: verkeer en vervoer, bestemmingsplannen / ruimtelijke ordening, economische zaken, veiligheid, volksgezondheid, recreatie en toerisme.

5.2.3 Externe actoren

De belangrijkste externe actoren voor de gemeente zijn: provincie Overijssel, VROM-Inspectie, Servicepunt milieuhandhaving (Seph) regio Twente, de waterkwaliteitsbeheerders en de Regionale arbeidsinspectie aan bod. Hieronder is de belangrijkste taakstelling beschreven in relatie tot de momenten waarop de gemeente veelal contact zoekt met de betreffende overheidsorganisatie.

Provincie Overijssel

Provincie Overijssel vervult een centrale rol door haar taak als bevoegd gezag op basis van de Wet bodembescherming. De provincie Overijssel heeft daarnaast, vanwege de bijzondere problematiek van de gemeente Hof van Twente, ook gezocht naar andere wegen om de gemeente te ondersteunen. Een concreet project dat op basis hiervan is gerealiseerd is het Bijzonder Inventariserend Onderzoek (BIO-project). Belangrijke momenten waarop de gemeente contact zoekt met de provincie zijn:

- Sprake is van ernstig en urgent geval van bodemverontreiniging bijvoorbeeld door asbest.
- De gemeente bodemkwaliteitskaarten wil opstellen. De gemeente dient dan rekening te houden met het provinciale beleid voor grondverzet.

VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie heeft vooral een toezichthoudende rol. Bij het Besluit Asbestwegen is de VROM-Inspectie bevoegd gezag. Daarnaast heeft de VROM-Inspectie het 2^e lijns toezicht op gemeentelijke activiteiten. Belangrijke momenten waarop de gemeente contact zoekt met de VROM-Inspectie zijn:

- Er een vermoeden is van een onjuiste naleving ten aanzien van Asbestverwijderingsbesluit .
- Men informatie wil hebben over eisen vanuit VROM-inspectie ten aanzien van bedrijven / certificatie-instellingen
- Eventuele onduidelijkheden in relatie tot de Bouwverordening en mogelijkheden om voorschriften ten aanzien van asbest op te nemen.

Servicepunt milieuhandhaving (Seph) regio Twente

Het Seph is organisatorisch onderdeel van de provincie met als taak de coördinatie van de milieuhandhaving in de regio. Momenten waarop de gemeente bijvoorbeeld contact kan zoeken zijn:

- Onduidelijkheden in de samenwerking tussen handhavende partners.
- Samenwerking in het kader van het uitvoeringsprogramma horende bij de bestuursovereenkomst van de Twentse gemeenten.

waterkwaliteitsbeheerders

Bestuurlijk bevoegd gezag ten aanzien van de waterkwaliteit en bij de toepassing van bouwstoffen bij werken in (of op de bodem van) oppervlaktewater. Belangrijke momenten waarop de gemeente contact zoekt met de waterkwaliteitsbeheerder zijn: Momenten waarop de gemeente bijvoorbeeld contact kan zoeken zijn

- Aanvraag van een (lozings)vergunning of melding op basis van de Wvo in het kader van bodemsaneringen. Melding of ontheffing op basis van de Keur
- Indien de gemeente werkt op de grenzen van het van het oppervlaktewater en de bodem of wanneer twijfel is wanneer sprake is van oppervlaktewater.

Regionale arbeidsinspectie

Toezicht houden op de arbeidsomstandigheden van werknemers om risicovolle arbeidssituaties te voorkomen.²⁹ In deze is vooral belangrijk het toezicht op slopen in relatie tot asbest en het omgaan met verwijderen van asbest bijvoorbeeld 'zwerfasbest'. Indien er knelpunten worden voorzien zoekt de gemeente in ieder geval contact met de Regionale arbeidsinspectie.

²⁹ Overigens heeft de werkgever hierbij een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de informatievoorziening en het houden van toezicht bij bepaalde risicovolle arbeidssituaties.

6 CONCLUSIES EN BESLUITEN

6.1 Conclusies

Integraal asbestbeleid

Op basis van een analyse van het landelijk beleid en op basis van het takenpakket van de gemeente Hof van Twente liggen er de volgende aandachtspunten:

- Het ontbreken van een onderzoeksplicht ten aanzien van asbest in bodem en partijen grond en puin;
- De (beperkte) betrouwbaarheid van metingen van asbestgehalten in bodem, grond en puin;
- Het verstrekken van heldere en duidelijke informatie ten aanzien van asbest;
- Het afbakenen van verantwoordelijkheden van de gemeente ten opzichte van andere actoren in relatie tot de asbestproblematiek;
- Een duidelijke scheiding tussen initiatiefnemende afdelingen en bevoegd gezag.

Bouwstoffenbesluit

Voor een adequate implementatie van het Bouwstoffenbesluit binnen de gemeente Hof van Twente zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- De aanwezigheid van een gronddepot dat voldoet aan de wettelijke eisen;
- De registratie en terugvindbaarheid van bodemgegevens;
- Het gebruik maken van de Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet;
- Een duidelijke scheiding tussen initiatiefnemende afdelingen en bevoegd gezag.

Fasering van de invoering

De gecompliceerdheid van het project Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit vraagt om een gefaseerde invoering. Nadat het beleid is vastgesteld door B&W en is onderschreven door de Raad worden de details verder uitgewerkt in het implementatieproject. Dit houdt in dat het beleid formeel van start gaat op 1 september 2004.

6.2 De uitvoering van de aanbevelingen van Commissie Biesheuvel

Per aanbeveling is geschetst welke acties zijn ondernomen om de aanbevelingen van de Commissie door te vertalen naar de uitvoering. Vanwege de omvang van de asbestproblematiek in de gemeente Hof van Twente zijn er, ook buiten het gemeentelijk project 'Implementatie integraal asbestbeleid en Bouwstoffenbesluit', diverse acties in gang gezet om de aanbevelingen van de Commissie door te vertalen naar de uitvoering. Deze acties zijn ook betrokken bij deze bespreking van de stand van zaken (januari 2004).

Aanbeveling 1

Een Projectteam bij majeure fysieke projecten laten functioneren op basis van een instellingsbesluit van het college waarin leden worden benoemd en het doel van het Projectteam wordt beschreven alsmede de terugkoppeling aan het college is geregeld.

In haar schrijven van 17 juni 2003 heeft B&W aangegeven dat zij zal terugrapporteren naar de raad hoe zij om wil gaan met risicovolle projecten. B&W zal hierbij in het bijzonder aandacht besteden aan de communicatie vanuit een Projectteam van een majeur fysiek project naar de verantwoordelijke wethouder. De term 'majeure fysieke projecten' is nader ingevuld door hieronder complexe projecten te verstaan. Projecten die complex zijn door de vele verschillende aspecten waardoor een integrale benadering van belang is en door het aantal actoren dat erbij is betrokken. Het vertrekpunt voor B&W is dat niet alleen bij majeure fysieke projecten bijzondere aandacht is voor asbest, maar dat bij alle

projecten en werkzaamheden van de Hof van Twente er voldoende aandacht is voor asbest. Dit wordt gerealiseerd door asbest als vast onderdeel mee te nemen in de relevante werkprocedures.

Aanbeveling 2

Het college dient indicatoren vast te stellen op grond waarvan zij door haar ambtelijke organisatie geïnformeerd wordt. Ten aanzien van de asbestproblematiek zijn dergelijke indicatoren:

- de aard van het gevaar;
- de omvang van het gevaar;
- het risico van het gevaar in relatie tot de omvang.

Aanbeveling 2, het ontwikkelen van indicatoren, komt op tal van onderdelen in het advies terug. Aangezien de context mee bepalend is op grond van welke indicatoren men moet beslissen is er niet één lijst van indicatoren maar varieert dit. Belangrijke hoofdstukken van het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* in deze zijn: hoofdstuk 3, hoofdstuk 4, de stroomschema's zoals beschreven in paragraaf 5.4 en 5.5, bijlage 8, 15 en 16. Hierbij is, conform de inzichten die in de afgelopen jaren landelijk zijn ontwikkeld rondom problemen in de handhaving ('Professionalisering van de Handhaving'), een centrale rol toegekend aan de aanpassing c.q. beschrijving van de werkprocedures van de gemeente. Dit om de daadwerkelijke aandacht voor deze indicatoren te borgen.

De verantwoordelijke wethouder wordt op structurele basis door het ambtelijk apparaat geïnformeerd over de uitvoering van het integraal asbestbeleid. Dit is nader uitgewerkt onder aanbeveling 4 van de Commissie Biesheuvel. Daarnaast wordt de verantwoordelijke wethouder onmiddellijk door het ambtelijk apparaat geïnformeerd als:

- er sprake is van een ernstige bodemverontreiniging of een, op basis van de Besluit Asbestwegen, te saneren weg, door de aanwezigheid van asbest;
- er is sprake van een partij grond, puin of slib waar een asbestgehalte zit van boven de restconcentratienorm (>100 mg/kg gewogen asbest);
- de frequentie en/of omvang van zwerfasbest/ illegale stort wijkt af van het normale beeld;
- er een brand is waarbij asbest is vrijgekomen;
- er een vermoeden is van illegale handelingen, zoals bijvoorbeeld afvoer van asbesthoudend afval, van secundaire bouwstoffen, en toepassing van grond, puin of slib dat niet voldoet aan het gemeentelijk beleid, in het bijzonder bij woningbouwprojecten en de infrastructurele projecten;
- asbest is geconstateerd bij een sloop of een verbouwing en er sprake is van het niet-naleven van voorschriften;
- er afgeweken moet worden van het gemeentelijk beleid om bijvoorbeeld praktische en technische redenen, het uitgangspunt is dat dit alleen bij uitzondering en met een deugdelijk motivering overwogen mag worden;
- de uitvoering van het gemeentelijk beleid niet verloopt conform de afspraken zoals die gemaakt zijn tijdens de implementatie van het project Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit.

Aanbeveling 3

Het verdient volgens de commissie aanbeveling dat door de gemeente Hof van Twente en de rijksoverheid wordt bevorderd dat er nader epidemiologisch onderzoek wordt verricht naar niet-beroepsmatige mesotheliomgevallen.

De staatssecretaris onderzoekt de haalbaarheid van een epidemiologisch onderzoek (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 - 2004, nr. 25 834). De inschatting van het RIVM is dat een studie naar niet-beroepsgebonden mesotheliom weinig zeggingskracht zal hebben door de geringe aantallen en de moeizame blootstellingkarakterisering. Des al niettemin onderstreept de staatssecretaris nogmaals het

belang dat hij hecht aan dit onderzoek en wil hij de haalbaarheid van een dergelijk onderzoek nader bestuderen. De Kamer wordt hierover nog nader geïnformeerd.
De gemeente Hof van Twente wacht samen met de GGD Regio Twente de uitslag hiervan af en stelt op basis hiervan vast wat een verstandig vervolg is.

Aanbeveling 4

Op één plaats binnen de ambtelijke organisatie dient alle kennis over asbest te worden bewaard, bijgehouden en ontwikkeld. In het verlengde daarvan is het ook noodzakelijk dat er één portefeuillehouder zich integraal met alle aspecten bezig houdt en hierover verantwoording aflegt aan de raad.

In haar brief van 17 juni 2003 heeft het college besloten om de verantwoordelijkheid voor alle zaken die te maken hebben met de asbestproblematiek onder te brengen bij één wethouder die hierover, binnen de collectieve verantwoordelijkheid van het college, verantwoording zal afleggen aan de raad. Bij het kiezen van een juiste verdeling van taken binnen het ambtelijk apparaat is aanbeveling 4 van de Commissie Biesheuvel, in casu concentratie van kennis en verantwoordelijkheden, het uitgangspunt geweest. Binnen het project 'Implementatie integraal asbestbeleid en Bouwstoffenbesluit' is de primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van het integraal asbestbeleid en het Bouwstoffenbesluit gelegd bij de afdeling Milieu. Vanuit deze afdeling wordt, door de hiervoor aangewezen ambtenaar, het integrale asbestbeleid gecoördineerd, nieuwe ontwikkelingen bijgehouden en doorvertaald naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Van belang hierbij is dat dit zo wordt gedaan dat de totale ambtelijke organisatie adequaat het integrale asbestbeleid uitvoert. Om dit te realiseren is in het advies gelet op een heldere scheiding van de taken die de gemeente heeft als bevoegd gezag en als initiatiefnemer en op de kwaliteitsborging van kennis rond asbest. In paragraaf 4.2 is zowel voor initiatiefnemende afdelingen (Nieuwe Werken, Beheer en Onderhoud, Onderwijs/Jeugdzorg, Welzijn/Sport en Economische Zaken) als voor het bevoegd gezag (Milieu, Bouw- en woningtoezicht) gedetailleerd ingegaan op de afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast is in bijlage 2 van het advies *Integraal asbestbeleid en implementatie Bouwstoffenbesluit* voor de gehele gemeentelijke organisatie in kaart gebracht welke betrokkenheid elke afdeling heeft bij de asbestproblematiek en het Bouwstoffenbesluit. Deze structuur is voor de zomer van 2003 afgestemd met de verantwoordelijke afdelingshoofden. Om de actualisering van kennis operationeel te maken is besluit 16 opgenomen. Hier wordt gesteld dat onderdeel van de jaarlijkse evaluatie is, het actualiseren van de binnen het advies ontworpen stroomschema's. Deze stroomschema's worden in de implementatiefase van het advies nader ingevuld op details en omgezet in kaarten voor het ambtelijk apparaat.

Om de informatiestroom tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur te waarborgen wordt maandelijks, in het portefeuillehoudersoverleg, de verantwoordelijke wethouder geïnformeerd over de stand van zaken rond asbest door het hoofd van afdeling Milieu.

Aanbeveling 5

De Rijksoverheid voorstellen een subsidieregeling beschikbaar te stellen voor het verrichten van een uitgebreid historisch onderzoek binnen de gemeente Hof van Twente met als doel meer duidelijkheid te verkrijgen over locaties waar asbestcementafval is gedeponeed.

De staatssecretaris gaat in het, bij aanbeveling 3, eerder genoemd schrijven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 - 2004, nr. 25 834) ook in op de aanbeveling om meer duidelijk te krijgen in de locaties waar asbestcement is gedeponeed. Dit is naar de mening van de staatssecretaris inmiddels voldoende in gang gezet. De staatssecretaris verwijst hierbij naar het landsdekkend beeld waarbij in beeld wordt gebracht langs welke routes asbest in de bodem kan komen. Verder wordt ook onderzocht wat het kostenverhogende aspect is bij een sanering als asbest wordt aangetroffen. Een belangrijke

bron hierbij is de voortgangsrapportage verstedelijking VINEX.³⁰ In september 2003 heeft daarnaast provincie Overijssel opdracht verleend aan een extern bureau om het Bijzonder Inventariserend Onderzoek uit te voeren. Dit project wordt in nauw overleg met de gemeente uitgevoerd en heeft tot doel om alle (historische) bronnen van asbest binnen Hof van Twente te inventariseren om tot een asbestkansenkaart te komen. Vooruitlopend op dit project heeft de gemeente Hof van Twente een quick-scan uitgevoerd om een indicatie te krijgen van de omvang van de problematiek.

Aanbeveling 6

De gemeente Hof van Twente moet haar inwoners actief informeren over de risico's van blootstelling aan asbest. Daarnaast moeten inwoners ook actief door middel van het beschikbaar stellen van een subsidie worden gestimuleerd om asbest uit bouwwerken te verwijderen.

In het Raadsbesluit van 24 juni wordt het college gevraagd om deze aanbeveling mee te nemen in de discussie met hogere overheden. Dit is eind 2003 gedaan in samenhang met aanbeveling 3 van de Commissie Biesheuvel. In het project zijn daarnaast, op basis van aanbeveling 6 van de Commissie Biesheuvel, een aantal aandachtspunten geselecteerd en nader onderzocht. Een analyse van het beschikbare informatiemateriaal in samenhang met de behoefte aan informatie heeft onder meer geleid tot het besluit om aanvullend voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen. Daarnaast is in deze nota (paragraaf 5.2) en in besluit 4 (paragraaf 6.3) de gewenste communicatiestijl nogmaals benadrukt. De mogelijkheden voor het verwijderen van asbest uit opstallen in niet-sloopsituaties is in het project onderzocht (zie besluit 6). Dit leidde tot de conclusies dat de gemeente in deze vooral een faciliterende taak kan realiseren.

6.3 Besluiten

De besluiten die het College van B&W inzake het integraal asbestbeleid en de implementatie van het Bouwstoffenbesluit heeft genomen zijn beschreven in besluit 1 tot en met 16.

Besluit 1: onderzoeksverplichting asbest

- toelichting

Op alle locaties / partijen en bij aan- en verkoop van grond geldt, met uitzondering van reststroken en daarmee vergelijkbare percelen, een onderzoeksverplichting. Ook voor partijen grond of puin in het kader van het Bouwstoffenbesluit geldt een onderzoeksverplichting. Dit houdt in dat asbest als verplicht onderdeel is meegenomen in het onderzoek conform de NEN 5707 en wordt asbest als verplichte parameter meegenomen indien de herkomst van een partij grond of puin onbekend is bij depotbemonsteringen. Indien het gaat om een asbestverdachte locatie of partij grond of puin volgt een nader onderzoek. Het gaat steeds om situaties waarin de gemeente Hof van Twente initiatiefnemer is. Indien de gemeente geen initiatiefnemer is zal wel zoveel mogelijk voor een vergelijkbare aanpak worden gepleit, en daar waar mogelijk geëist, bij de betreffende initiatiefnemer.

- motivatie

Landelijk is er nog geen verplichting om op asbest in bodem, grond of puin te onderzoeken. In de gemeente Hof van Twente is door de historische ontwikkelingen veel asbest te verwachten. Het tijdens het inrichten van een gebied onverwachts tegenkomen van asbest leidt minstens tot stagnatie en financiële problemen.

³⁰ Besproken in de Tweede Kamer vergadering d.d. 26 juni 2003.

Besluit 2: handpicking - zeven

- *toelichting*

In situaties die niet hoeven te worden gesaneerd, maar waar wel significante hoeveelheden stukken asbesthoudend materiaal worden aangetroffen én waar sprake is van gebruiksvorm I (bijvoorbeeld wonen) gaat de gemeente over tot handpicking of zeven. Het gaat hierbij alleen om projecten waar de gemeente Hof van Twente initiatiefnemer is. De handpicking of het zeven wordt uitbesteed aan een aannemer of adviesbureau die over de noodzakelijke middelen beschikt om dit verantwoord uit te voeren.

- *motivatie*

Het visueel zichtbaar zijn van asbest brengt veel onrust met zich mee. Daarnaast beïnvloedt het de verkoopwaarde van een terrein. Om dat te voorkomen is het van belang om stukken asbesthoudend materiaal te verwijderen.

Besluit 3: De zorgvuldigheidsprocedure inzetten bij het opbrengen van grond of puin bij percelen die bestemd zijn voor intensief gebruik

- *toelichting*

Bij de bepaling van de *ernst van de verontreiniging* wordt het interim-beleid van VROM / SZW gevolgd. Een uitzondering vormt het opbrengen van grond of puin bij percelen die bestemd zijn voor intensief gebruik (wonen, gebruiksvorm I). Hiervoor wordt als bovengrens een gehalte gewogen asbest aangehouden dat voldoet aan een betrouwbaarheidsinterval van 95%. Dit houdt in dat bij gebruiksvorm I indien een asbestgehalte van meer dan 50 mg/kg gewogen asbest is vastgesteld de betreffende partij grond of puin niet wordt toegepast. Het gaat hierbij alleen om projecten waar de gemeente Hof van Twente initiatiefnemer is.

- *motivatie*

Om de kans op het onterecht hergebruiken van asbesthoudende grond, waarbij de wettelijke norm van 100 mg/kg gewogen asbest wordt overschreden, te verkleinen wordt gewerkt met een correctie voor meetfouten: de zorgvuldigheidsprocedure.

Besluit 4: bij een gevonden waarde tussen de 50 en 100 mg/kg gewogen asbest een 2^e bodemonderzoek verrichten indien er sprake is van koop of verkoop van bouwkavels door de gemeente

- *toelichting*

Indien uit een 1^e bodemonderzoek blijkt dat er tussen de 50 mg/kg en 100 mg/kg gewogen asbest is aangetroffen en indien de gemeente het betreffende bouwkegel wil verkopen of kopen dan wordt een 2^e onderzoek uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de gevonden metingen te vergroten. Het 2^e onderzoek is bepalend voor de vraag of er sprake is van een saneringsnoodzaak. Bij het opnieuw aantreffen van een waarde onder de 100 mg/kg gewogen asbest wordt ervan uitgegaan dat de concentratie asbest beneden de restconcentratienorm ligt. Indien een hogere waarde wordt aangetroffen wordt de restconcentratienorm overschreden en is er sprake van een saneringsnoodzaak hetgeen invloed heeft op het op te stellen contract.

- *motivatie*

Om de kans op het bouwen op een bouwkegel waarbij een hogere waarde aanwezig is dan de toegestane restconcentratienorm te verkleinen wordt bij twijfel een tweede onderzoek uitgevoerd. Op basis van TNO onderzoek is er sprake van gereede twijfel indien de waarde tussen de 50 en 100 mg/kg gewogen asbest ligt.

Besluit 5: transparante communicatie door tijdig informeren bij problemen en zorgdragen voor (voldoende) middelen voor communicatie rond asbest

- *toelichting*

De inwoners van de gemeente Hof van Twente zijn erbij gebaat om op de hoogte te zijn van situaties met (potentiële) risico's. Indien, bijvoorbeeld ten aanzien van een woonwijk of een saneringslocatie, bekend is dat er een grote mate van blootstelling is aan asbest dan moeten de inwoners hiervan op de hoogte worden gesteld. Bij dergelijke wijken of saneringslocaties wordt geadviseerd in overleg met de afdeling ABJZ de benodigde personele middelen te benoemen en eventueel op projectbasis te realiseren. Van belang is dat bij het communicatienota zoals deze thans in ontwikkeling is ook een duidelijke taakstelling rond de voorlichting bij asbest te benoemen.

- *motivatie*

De gemeente Hof van Twente kan alleen het vertrouwen winnen van de inwoners indien er transparant wordt gecommuniceerd. Door heldere informatie te verschaffen ondersteunt de gemeente daarnaast het proces waarbij er zoveel mogelijk oplossingen worden gegenereerd. Om dit proces daadwerkelijk te kunnen realiseren is naast een transparantie in communicatie ook van belang dat er voldoende personele capaciteit is om dit proces te begeleiden.

Besluit 6: faciliteren van acties van derden die erop gericht zijn om asbest te verwijderen in niet-sloop situaties'.

- *toelichting*

De gemeente Hof van Twente stelt zich positief op ten aanzien van acties die erop gericht zijn om zoveel mogelijk asbest te verwijderen. Voor niet-sloop situaties geldt dat de gemeente zelf geen financiële mogelijkheden heeft om bijvoorbeeld een subsidieregeling in het leven te roepen. Wel kan zij mogelijkheden faciliteren indien er via een andere ingang een actie wordt gestart.

- *motivatie*

Het opzetten van bijvoorbeeld een subsidieregeling voor het verwijderen van asbest uit opstallen in niet-sloopsituaties blijkt daadwerkelijk te leiden tot een actievare opstelling van bedrijven en particulieren. Indien er sprake is van bijvoorbeeld een actieve landbouworganisatie kan, met behulp van elders opgedane ervaringen, zoals in de gemeente Wester-Koggeland worden gezorgd voor een goed werkende regeling die op actieve wijze helpt om de aanwezigheid van asbest in de gemeente Hof van Twente te verminderen.

Besluit 7: Mogelijkheid 1 uit te voeren en nader onderzoek naar mogelijkheid 2 en 3 te verrichten.

- *toelichting*

Hieronder worden de mogelijkheden beschreven die er zijn voor het verwijderen van zwerfasbest binnen de gemeente Hof van Twente.

Mogelijkheid 1:

Voortzetting van de huidige situatie waarbij zwerfasbest tot 80 bij 80 cm door de afdeling Beheer en Onderhoud wordt opgepakt en verwijderd conform de voorschriften van de Arbeidsinspectie. Hierbij moet aanvullend een registratiesysteem worden opgezet en nog enkele middelen ter beschikking worden gesteld aan de betreffende ambtenaren van afdeling Beheer en Onderhoud. De verwachting is dat het personeel voldoende is opgeleid ten aanzien van asbest en dat het met name om een aanscherping gaat in de werkinstructie. Voor zwerfasbest met grotere afmetingen moet een apart, daartoe gecertificeerd, bedrijf worden ingeschakeld.

Mogelijkheid 2:

Uitbouw van de huidige situatie waarbij ook hechtgebonden zwerfasbest van grotere afmetingen mag worden opgepakt en verwijderd door de afdeling Beheer en Onderhoud. Dit houdt onder meer in dat de Arbeidsinspectie akkoord moet gaan met andere werkinstructies dan thans is geaccepteerd. Hiervoor moet een apart traject worden ingezet. Op grond van de RIVM / TNO studie (augustus 2003) liggen hier, gezien de beperkte risico's voor de volksgezondheid, zeker mogelijkheden. Het is echter nu niet goed te voorspellen in hoeverre de Arbeidsinspectie bereid is hier een zekere verruiming toe te staan zonder verder gaande veiligheidseisen te stellen.

Mogelijkheid 3:

Het verwijderen van zwerfasbest geheel in handen te leggen van een aannemer waarmee een contract is afgesloten.

- *motivatie*

Er zijn drie opties voor de verwijdering van zwerfasbest in de gemeente Hof van Twente. Elke mogelijkheid kent zijn voor- en nadelen. Deze zijn dusdanig dat een oordeel hierover door het college op zijn plaats is. Bij optie 1 en 2 moeten de risico's in termen van (financiële) aansprakelijkheidsstelling van de (oud) werknemers van de gemeente Hof van Twente naar de toekomst toe worden overwogen. Bij optie 3 speelt vooral de efficiëntie in werken een rol. Binnen de afdeling Beheer en Onderhoud is een duidelijke voorkeur voor optie 2 en indien dat niet mogelijk is optie 1. Het is thans onduidelijk in hoeverre het volledig overdragen van de inzameling en verwijdering van zwerfasbest naar een gecertificeerd bedrijf leidt tot kostenverhoging en leidt tot minder efficiënt werken. De, in het verleden opgedane ervaringen, zijn maar tot zekere hoogte een maatstaf voor de te verwachten kosten. De veranderingen als gevolg van het interim-beleid hebben geleid tot andere veiligheidseisen vanuit de Arbeidsinspectie hetgeen ook tot uitdrukking moet komen bij de kosten die gemoeid zijn met het inschakelen van derden door de gemeente Hof van Twente.

Besluit 8: de problematiek van vrijstelling van onderzoek bij minder dan 50m³ expliciet onder de aandacht brengen van particulieren en aannemers.

- *toelichting*

Voorgenomen grondverzet beneden de 50m³ is vrijgesteld van de verplichting op onderzoek (Bouwstoffenbesluit). Via gerichte voorlichting wordt informatie gegeven over de kans op het daardoor toepassen van asbesthoudende grond boven de restconcentratienorm.

- *motivatie*

De hoeveelheden grond / puin zijn te gering om hier een keuring op te laten uitvoeren. Het toepassen van asbesthoudende grond boven de restconcentratienorm is echter onwenselijk. Door middel van communicatie wordt de alertheid van particulieren en aannemers op asbest vergroot waardoor er problemen kunnen worden voorkomen.

Besluit 9: vanaf 1-09-2004 inschakelen van gecertificeerde adviesbureaus

- *toelichting*

Bij het laten uitvoeren van onderzoek alleen adviesbureaus in te schakelen die door middel van certificering zich verplicht hebben zich te houden aan bepaalde zorgvuldigheidsvereisten. Er is gekozen voor een overgangperiode om de tot nog toe ingeschakelde adviesbureaus waar goede ervaringen mee zijn opgedaan de gelegenheid te geven zich voldoende te certificeren. De datum 1 september 2004 is gekozen omdat deze datum aansluit bij het tijdstip waarop het project Integraal asbestbeleid en de implementatie van het Bouwstoffenbesluit in de gemeente Hof van Twente formeel is afgerond.

- *motivatie*

Bij de advisering van TNO rondom de zorgvuldigheidsnorm wordt uitgegaan van een 100% juist

uitgevoerde veldinspectie en een onafhankelijk en geborgd kwaliteitstraject. Gecertificeerde adviesbureaus geven duidelijk en openlijk te kennen dat men het belang hiervan onderschrijft.

Besluit 10: opstellen van een lijst waarin projectervaringen met verbeterpunten in relatie tot adviesbureaus worden opgenomen.

- *toelichting*

Het opstellen van een lijst van waar projectervaringen met adviesbureaus zijn opgenomen. Eenmaal per jaar wordt deze lijst geëvalueerd.

- *motivatie:*

Het eenmaal per jaar evalueren van de ervaringen draagt bij aan het scherp houden van de in de gemeente ingeschakelde adviesbureaus. Hierdoor wordt bijgedragen aan een constante kwaliteit en worden de resultaten ten aanzien van onderzoek betrouwbaarder.

Besluit 11: extern draagvlak vergroten

- *toelichting*

Door middel van foldermateriaal zorgen dat het beleid ook bekend is bij burgers en marktpartijen.

- *motivatie*

Door deze aanpak draagt de gemeente bij aan alertheid bij grondverzet en zorgt de gemeente daarnaast voor een stuk duidelijkheid indien asbest wordt aangetroffen. Hierdoor kan maatschappelijke onrust worden voorkomen en wordt bijgedragen aan het verantwoord omgaan met asbesthoudend materiaal.

Besluit 12: de Bouwverordening van de gemeente aanpassen waardoor het, bij alle locaties, mogelijk wordt naast het verplichte standaardbodemonderzoek ook asbestonderzoek verplicht te stellen

- *toelichting*

In de Bouwverordening van de gemeente opnemen dat er ook een verplichting geldt voor het uitvoeren van bodemonderzoek met als parameter asbest bij alle locaties. Hierbij moeten de in figuur 2.1 beschreven stappen worden gevolgd.

- *motivatie*

Over de mogelijkheid om verplicht een bodemonderzoek ten aanzien van asbest te vragen bij een bouwvergunning bestaat de nodige onduidelijkheid. Om te voorkomen dat gebouwd wordt op met asbest verontreinigde locaties is het van belang om dit helder te regelen.

Besluit 13: Het opzetten van een programma voor integrale handhaving asbest waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de ontwikkelingen vanuit Professionalisering van de Handhaving.

- *toelichting*

Het opzetten van een Handhavingprogramma om de verspreiding van asbest in het milieu te voorkomen waarbij wordt aangesloten op de ontwikkelingen van Professionalisering van de Handhaving en op de gemeentelijke nota Versterking zorgplicht Bouw- en Woningtoezicht.

- *motivatie*

Vanuit de VROM-Inspectie zijn verschillende aandachtspunten genoemd in de relatie sloopvergunning, bouwverordening en asbest. Door de gemeente Hof van Twente is dit opgepakt en

meegenomen in het plan van aanpak 'De Ruimte op Orde' en de daarop gebaseerde nota 'Versterking zorgplicht Bouw- en Woningtoezicht'.

Daarnaast leiden de, in gang gezette, ontwikkelingen vanuit de Professionalisering van de handhaving, in de gemeente Hof van Twente tot verschillende inzichten ten aanzien van verbetering in de kwaliteit van de handhaving. Aansluiting op dit traject waarbij er onder meer afstemming plaats vindt tussen BWT en Milieu zal de effectiviteit van de handhaving (het sluiten van de keten) inzake asbest vergroten.

Besluit 14: het toegankelijk maken van informatie voor de relevante externe actoren zoals waterschap, nutsbedrijven, aannemers en bedrijven die zich bezighouden met het onderhoud van (openbaar) groen over mogelijke asbestverdachte locaties.

- *toelichting*

Het ter beschikking stellen van informatie over asbestverdachte locaties (bijvoorbeeld te zijner tijd de resultaten van het Bijzonder Inventariserend Onderzoeksproject) aan relevante actoren buiten de gemeente die betrokken zijn bij enige vorm van grondverzet. Het initiatief voor het verkrijgen van de informatie ligt primair bij de externe actoren.

- *motivatie*

Er zijn verschillende partijen wiens werkzaamheden kunnen bijdragen aan (ongewenste) verspreiding van asbest in de keten.

Besluit 15: realisatie van een gronddepot, bodeminformatiesysteem, bodemkwaliteitskaarten voor relevante gebieden met een bodembeheersplan ter ondersteuning van het asbestbeleid en de implementatie van het Bouwstoffenbesluit.

- *toelichting*

In dit besluit zijn een scala van instrumenten genoemd die zorgen voor een professionele omgang met grondverzet. Hierbij gaat het om het realiseren van een gronddepot dat voldoet aan de wettelijke verplichtingen, een bodeminformatiesysteem waarin snel en toegankelijk gegevens kunnen worden opgeslagen en wederom opgeroepen alsmede de aanwezigheid van bodemkwaliteitskaarten met een bodembeheersplan voor de bebouwde kernen en andere relevante (ontwikkelings)gebieden zoals een nieuw aan te leggen industrieterrein. Daarnaast wordt ook gedacht aan zonering van bermen.

- *motivatie*

Bij het gronddepot is de overweging dat de huidige situatie met veel verschillende gronddepots niet voldoet aan de wettelijke eisen maar dat tegelijkertijd een gronddepot wel een noodzaak is om zowel efficiënt te kunnen werken als te voldoen aan wet- en regelgeving. Een digitaal bodeminformatiesysteem is inmiddels in feite een noodzaak mede gelet op het project van provincie Overijssel waarbij door middel van digitale kaarten historisch verdachte asbestlocaties in beeld worden gebracht. Bodemkwaliteitskaarten en een bodembeheersplan alsmede zonering van bermen zorgen ervoor dat er gelegitimeerde uitwisseling van grond tussen gebieden kan plaatsvinden. Dit komt de efficiëntie van werken ten goede.

Besluit 16: het jaarlijks actualiseren van de kaarten waarop de stroomschema's zijn opgenomen ten aanzien van de werkprocedures rond asbest en Bouwstoffenbesluit en evalueren van het asbestbeleid

- *toelichting*

In het kader van dit project zijn aan alle afdelingen die te maken hebben met asbest op voor hun taakveld toegesneden informatie verstrekt. Hierop staan ook de contactpersonen vermeld. Het voorstel is dat de coördinator van afdeling Milieu dit voor elke jaarwisseling initieert en verwerkt mede als onderdeel van de evaluatie van het asbestbeleid.

- *motivatie*

Om veroudering te voorkomen en nieuwe ontwikkelingen binnen de organisatie van de gemeente goed door te vertalen is een jaarlijks kritische evaluatie noodzakelijk. Daarnaast is het van belang om te kijken in hoeverre het informatiepakket moet worden aangepast en in hoeverre het beleid ten aanzien van asbest en bouwstoffen op belangrijke punten volledig is gebleken.

6.4 Personele consequenties

De besluiten uit paragraaf 6.3 leiden voor een deel ook tot de inzet van extra middelen. In tabel 6.1 is een overzicht gegeven van de ingeschatte personele consequenties. Voor alle ingeschatte personele consequenties geldt dat deze boven op de huidige formatie komt. De schatting van tabel 6.1 ten aanzien van personele consequenties is gedaan op basis van ervaringen binnen andere gemeenten, kengetallen vanuit VROM en vanuit inzichten in (bodem)onderzoek.

Voor de initiatiefnemende afdelingen geldt dat de personele inzet, op structurele basis, niet noemenswaardig toeneemt. Men moet hierbij denken aan het extra inwinnen van informatie en het vaker moeten laten uitvoeren van onderzoek.

Voor de afdeling Beheer en Onderhoud speelt met name de problematiek van het zwerfasbest. Voor alsnog wordt ervan uitgegaan dat de huidige situatie wordt voorgezet (mogelijkheid 1).

Voor de afdeling RO/BWT geldt dat daar inmiddels een uitbreiding van 1 fte is gerealiseerd. Dit is voldoende capaciteit om de besluiten die consequenties hebben voor deze afdeling door te voeren. Het gaat hierbij in het bijzonder om het aanpassen van de Bouwverordening (besluit 12), extra taken in relatie tot meer voorlichting rond het Bouwstoffenbesluit (besluit 11) en om de handhaving in relatie tot bouwen en slopen (besluit 13).

Ten aanzien van de afdeling ABJZ geldt dat er vier aanleidingen zijn te onderscheiden waarbij deze afdeling een belangrijke rol speelt:

1. Het informeren van de bevolking in algemene zin om de bevolking meer bewust te maken van de asbestproblematiek en ondersteunen van specifieke acties zoals rondom zwerfasbest, inzameling van asbesthoudend materiaal waarvoor het nodig is informatie naar buiten te geven.
2. Communicatie rond normale, reguliere projecten waarbij de asbestproblematiek een rol speelt.
3. Bij majeure fysieke projecten c.q. complexe problemen in relatie tot asbest waarbij een specifieke communicatiestrategie moet worden ontwikkeld.
4. Bij majeure fysieke projecten c.q. complexe problemen de communicatiestrategie uitvoeren, door het inzetten en vormgeven van de juiste communicatiemiddelen.

Uit de ervaringen in het verleden (2002 – 2004) binnen de gemeente Hof van Twente blijkt: De communicatie mbt 1 en 2 uitgevoerd kan worden binnen de huidige personele bezetting van de afdeling ABJZ onder voorwaarde dat de tweede formatieplaats voor communicatie, conform de concept-communicatienota, structureel wordt ingevuld.

Het derde aspect kan alleen worden ingevuld indien de tweede formatieplaats communicatie, op seniorniveau, conform de concept-communicatienota, structureel wordt ingevuld.

Voor het vierde aspect is niet op voorhand formatie gereserveerd. De benodigde personele inzet is afhankelijk van de gekozen communicatiestrategie in relatie tot de omvang van de problematiek. Naar verwachting zal deze op projectbasis worden ingevuld.

Voor de handhavingstaken (waaronder de handhaving van het Bouwstoffenbesluit) wordt qua tijdsplanning aangesloten bij het project Professionalisering van de Handhaving.

In de tabel 6.1 is een onderscheid gemaakt tussen structureel en incidenteel. Met incidenteel wordt eenmalig bedoeld, met een looptijd van een jaar, en komt boven op de structureel benodigde personele inzet. Bij structureel gaat het over de periode na 2004. Een evaluatie na een jaar waarin de hier aangeduide personele consequenties opnieuw worden geijkt is van belang.

Tabel 6.1: *Inschatting personele consequenties voor afdeling Milieu*

Besluit	Personele consequenties	Functietypering
1. Onderzoeksverplichting asbest 2. Handpicking / zeven 3. Zorgvuldigheidsprocedure bij toe te passen grond/puin 4. Extra bodemonderzoek bij waarden tussen 50 en 100 mg/kg gewogen asbest	Incidenteel: 0,1 fte Structureel: 0,1 fte	Beoordeling onderzoeken
6. Onderzoeken mogelijkheden voor facilitering bijzondere inzamelingsacties	Incidenteel: 0,1 fte	Beleid, onderzoek projecten
13. Programma ontwikkeling integrale handhaving.	Incidenteel: 0,4 fte Structureel: 0,2 fte	Handhaving
15. Realisatie bodeminformatiesysteem en bodemkwaliteitskaarten voor relevante gebieden met een bodembeheersplan	Incidenteel: 0,1 fte Structureel: 0,2 fte Incidenteel: 0,2 fte	Administratieve ondersteuning Beleid, onderzoek, projecten,
Inzet menskracht Bouwstoffenbesluit (handhaving is in samenhang bekeken met aanbeveling 13)	Incidenteel: 0,2 fte Incidenteel: 0,1 fte Structureel : 0,5 fte	Beleid, onderzoek, projecten Handhaving

- Uit de analyse van tabel 6.1 blijkt dat voor de afdeling Milieu er structureel 1,0 fte extra nodig is en incidenteel 1,2 fte. Dit komt boven op de thans beschikbare formatie van 1,55 (0,25 fte voor beoordeling onderzoek, 1,0 fte³¹ voor beleid, onderzoek, projecten, 0,35 fte - thans vacature- voor administratieve ondersteuning).

³¹ De functie bodemdeskundige is in de berekening als structureel beschikbaar geteld. Feitelijk is deze formatie in 2003 voornamelijk tijdelijk beschikbaar gesteld voor een periode van 4 jaar.