

Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest

Definitief
28 september 2017

Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest

Verantwoording

Titel	Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest
Opdrachtgever	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Projectleider	Edwin van der Strate
Auteur(s)	Mark in 't Veld, Maartje van Ravesteijn, Xander van Tekelenburg (Tauw) en Sef van Ments (van Ments Consult)
Projectnummer	1238830
Aantal pagina's	78 (exclusief bijlagen)
Datum	28 september 2017
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
BU Water & Ruimtelijke Kwaliteit
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
Telefoon +31 57 06 99 911

Dit document is eigendom van de opdrachtgever en mag door hem worden gebruikt voor het doel waarvoor het is vervaardigd met inachtneming van de rechten die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van het intellectuele eigendom. De auteursrechten van dit document blijven berusten bij Tauw. Kwaliteit en verbetering van product en proces hebben bij Tauw hoge prioriteit. Tauw hanteert daartoe een managementsysteem dat is gecertificeerd dan wel geaccrediteerd volgens:

- NEN-EN-ISO 9001

Inhoud

Verantwoording en colofon	5
1 Samenvatting	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Onderzoeksvraag	11
1.3 Onderzoeksmethodiek	11
1.4 Uitkomsten fase 1: evaluatie huidig stelsel	11
1.5 Uitkomsten fase 2: varianten	13
1.6 Tot slot.....	15
2 Inleiding.....	17
2.1 Aanleiding.....	17
2.2 Doel- en probleemstelling.....	17
2.3 Leeswijzer rapportage	17
3 Onderzoeksmethodiek	18
3.1 Onderzoeksvragen	18
3.1.1 Centrale vraagstelling.....	18
3.2 Onderzoeksproces	18
3.2.1 Projectorganisatie.....	19
3.2.2 Onderzoeksproces fase 1 beoordeling stelsel	21
3.2.3 Onderzoeksproces fase 2 Varianten	23
3.3 Onderzoeksverantwoording	24
4 Bevindingen fase 1: evaluatie huidig stelsel	26
4.1 Beleidsreconstructie	26
4.1.1 Historie	26
4.1.2 Beleidscontext en theorie	29
4.1.3 Beleidsdoel	32
4.2 Netwerkanalyse	35
4.2.1 Ingezette instrumenten en activiteiten	36
4.2.2 Direct betrokken partijen / primaire schil	37
4.2.3 Overige actoren / secundaire schil	42
4.3 Onderzoekskader	44
4.4 Interviews en enquête	46
4.4.1 Synthese hoofdlijnen uit interviews	46
4.4.2 Synthese antwoorden in enquêtes	47
4.4.3 Rondetafelgesprekken	49
4.5 Bevindingen.....	50

4.5.1	Methodiek	50
4.5.2	Onderzoeksvragen	51
4.5.3	Bevindingen strategisch niveau	52
4.5.4	Bevindingen tactisch niveau	53
4.5.5	Bevindingen operationeel niveau	55
5	Bevindingen fase 2: varianten.....	57
5.1	Keuze voor de te onderzoeken varianten	57
5.1.1	Varianten uit de Kamerbrief (2015)	57
5.1.2	Onderzoek naar varianten aan de hand van de interventieschaal voor toezicht en handhaving	58
5.1.3	Oplossingsrichting op basis van buitenlandse arbosystemen	61
5.2	De varianten uitgeschreven	63
5.2.1	Huidige stelsel (toelating)	63
5.2.2	Variant met 1 CKI	64
5.2.3	Variant met erkenningsregeling	65
5.2.4	Alternatief: asbest behandelen in de systematiek van een 'gewone' carcinogene stof (toezichtondersteuning)	65
5.2.5	Alternatief: vergunningverlening door de overheid in plaats van certificatie via CKI (vergunning)	66
5.3	Wegingscriteria en toetsingskader	67
5.3.1	Bronnen voor criteria	67
5.3.2	Criteria voor de weging van de varianten	69
5.3.3	Presentatie van de weging	70
5.4	Weging van de kansrijke varianten	70
5.4.1	Analyse op basis van criteria	70
5.4.2	Toezichtondersteuning	73
5.4.3	Toelating: erkenning	73
5.4.4	Toelating: 1 CKI	73
5.4.5	Vergunning / overheidsregulering	74
6	Discussie.....	75
6.1	Beperkingen binnen het onderzoek	75
6.2	De (werking van de) markt	76
6.3	De weerbarstige praktijk	77

Bijlage(n)

- 1 Bronnenlijst
- 2 Lijst van afkortingen
- 3 Interviewformat
- 4 Synthese overige vragen van interviews
- 5 Toelichting weging per criterium
- 6 Leden van de projectorganisatie
- 7 Deelnemers aan bijeenkomsten
- 8 Stellingen Rondetafelbijeenkomsten 1 en 9 november 2016

1 Samenvatting

1.1 Aanleiding

Met het certificatiestelsel Asbest dient gezond en veilig werken in de asbestinventarisatie en asbestsanering geborgd te worden. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangegeven dat hij de werking van het huidige certificeringstelsel wil onderzoeken, opdat hij de Tweede Kamer kan informeren over het functioneren ervan. Ook mogelijke varianten kunnen aangereikt worden. Dat is de aanleiding voor voorliggend onderzoek.

1.2 Onderzoeksvraag

De opdrachtgever, de directie Gezond en Veilig Werken van het ministerie van SZW, heeft de volgende vragen gesteld:

- Hoe functioneert het huidige certificatiestelsel asbest?
- Welke elementen hebben hier invloed op gehad?
- In hoeverre bieden alternatieve systemen een oplossing voor knelpunten?

1.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen: het onderzoek naar het functioneren van het huidige stelsel (fase 1) en het onderzoek naar mogelijke varianten (fase 2). Er is gekozen voor een onderzoeksmethodiek waarbij per fase eerst informatie wordt verzameld die daarna door de onderzoekers is verwerkt en geanalyseerd, vervolgens beoordeeld door en besproken met een begeleidingsgroep, een klankbordgroep en een onafhankelijke wetenschapper waarna de analyse aan het veld is voorgelegd ter toetsing.

Gelet op de beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve informatie is primair gekozen voor kwalitatieve methodes. Interviews, literatuur en gesprekken waren de primaire onderzoeksbronnen. Door de methode van intersubjectiviteit zijn meningen en beelden hieruit geobjectiveerd.

1.4 Uitkomsten fase 1: evaluatie huidig stelsel

Er zijn een beleidsreconstructie, een netwerkanalyse en een evaluatiekader opgesteld als basis voor het onderzoek en de analyse van de eerste fase. Een indeling in drie abstractieniveaus was leidend: strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau. In het navolgende is voor elk van deze drie niveaus een samenvatting van de bevindingen gegeven.

1.4.1 Strategisch niveau

In het kader van bijdragen aan veilig werken en het voorkomen van verspreiding van asbestvezels:

- Alle partijen onderschrijven het belang van veilig werken maar de interpretatie en uitwerking zijn in de praktijk uiteenlopend
- Doelen die met certificering worden beoogd zijn niet gekwantificeerd en daarmee lastig meetbaar

In het kader van bijdrage aan vormgeving eigen verantwoordelijkheid:

- Stelsel werkt niet belonend
- Branches kennen op papier geen eigen beleid
- Werkgevers participeren actief in werkkamers en CCvD van Ascert

In het kader van bijdragen aan gerechtvaardigd vertrouwen kwaliteit producten en diensten:

- Het stelsel is niet op de opdrachtgever gericht; vooral de particuliere opdrachtgever kan moeilijk beoordelen of kwaliteit daadwerkelijk geleverd wordt

In het kader van draagvlak voor het stelsel:

- Draagvlak voor het stelsel is wisselend: asbestverwijderende en -inventariserende bedrijven willen het stelsel niet kwijt maar zijn kritisch
- Gemeenten, omgevingsdiensten en opdrachtgevers zijn kritischer dan bedrijven

1.4.2 Tactisch niveau

In het kader van vertegenwoordiging belangen:

- Er is meer openheid en transparantie tussen partijen ten opzichte van vijf jaar terug, er is betrokkenheid en drive bij stakeholders om asbestproblematiek aan te pakken en er is sprake van een gedeeld belang: gezond en veilig werken
- Tegelijkertijd zijn de belangen van de betrokken partijen groot en, buiten gezond en veilig werken, op veel andere vlakken niet gedeeld en soms tegenstrijdig
- Niet alle belangen lijken evenwichtig vertegenwoordigd in het CCvD

In het kader van mogelijkheden toezicht overheid:

- De overheid heeft geen besluitvormende rol in Ascert maar stelt uiteindelijk wel de definitieve schema's vast waarbij ze de mogelijkheid heeft om alsnog aanpassingen door te voeren
- De scheiding tussen de arboreggeving en de milieureggeving leidt tot versnipperd toezicht
- Toezichthouders als I-SZW en omgevingsdiensten menen dat de commerciële afhankelijkheid van een CKI op gespannen voet staat met de rol van een ZBO. CKI's herkennen dat niet en geven wel aan dat ze check op juridische houdbaarheid doen alvorens overtreding door te zetten

1.4.3 Bevindingen operationeel niveau

In het kader van nalevingsgedrag:

- Doelen met betrekking tot naleving zijn niet gekwantificeerd en voortgang wordt niet consequent, integraal gemonitord
- Naleving lijkt te verbeteren, toezicht en handhaving lopen nog niet optimaal en het beeld is nog fragmentarisch

In kader van inzichtelijkheid en objectiviteit van het stelsel:

- Certificatieschema's zijn ingewikkeld maar duidelijk. Niet alle medewerkers binnen de branche kunnen het conceptueel niveau van de regels echter volgen
- Er is in de praktijk vaak discussie over de interpretatie van regels
- Beeldvorming over de risico's en de noodzaak van beschermende maatregelen verschilt (risicoperceptie)
- Inventarisatiebedrijven en asbestverwijderaars stellen dat in het huidige stelsel flexibiliteit en innovatie moeilijk te realiseren zijn

In kader van doelmatigheid en doeltreffendheid stelsel:

- Zowel kosten als baten voor bedrijven lijken beperkt maar het is niet gelukt om hierover betrouwbare cijfers te vinden
- Meerdere toezichthouders: vanuit de wetgeving is de rolverdeling tussen de verschillende toezichthouders in het asbestdossier wel duidelijk, maar in de praktijk houden toezichthouders zich niet altijd strikt aan hun domein, wat onduidelijkheid geeft
- Er is toegenomen juridificering

1.5 Uitkomsten fase 2: varianten

In fase 2 zijn mogelijke alternatieve varianten voor het certificatiestelsel onderzocht, criteria om de varianten mee te wegen opgesteld en een weging uitgevoerd.

Ook zijn beschikbare onderzoeken over buitenlandse arbostelsels voor asbest geanalyseerd.

De volgende varianten zijn gedefinieerd:

- Asbest behandelen in de systematiek van een 'gewone' carcinogene stof
- Het huidige stelsel met een erkenningsregeling
- Het huidige stelsel met toezicht door één, in plaats van meerdere CKI's
- Vergunningverlening door de overheid in plaats van certificatie via CKI

De volgende criteria zijn gedefinieerd ten behoeve van de weging van de varianten:

Invloed en gevolgen overheid
- De mogelijkheden om als overheid invloed uit te oefenen op de naleving van de werkwijze - De gevolgen voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving - Of de toezichthoudende instanties in de ene variant efficiënter werken dan in de andere - De mate waarin rol- en taakverdeling tussen toezichthoudende partijen helder is
Invloed en gevolgen marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers)
- De uitvoeringskosten van de variant voor de marktpartijen - Mogelijkheden van marktpartijen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van regels en werkwijze - Invloed van de verschillende varianten op de concurrentiepositie
Duidelijkheid, transparantie, reikwijdte
Eenvoud van het stelsel: is het ook voor marktpartijen te doorgronden
Draagvlak, belangen en vertrouwen
- De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij het veld - Wijze van onderhoud van het stelsel - Werkt de variant in de praktijk - Vermeerderen van onderling vertrouwen - De mate waarin het stelsel de transparantie van belangen in besluitvorming waarborgt - Interpretatieverschillen bij uitvoering
Flexibiliteit / ruimte voor innovatie
- De mate waarin het stelsel ruimte en flexibiliteit biedt voor innovaties - Mogelijkheden om in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de markt - De mate waarin het stelsel beloning voor een betere kwaliteit mogelijk maakt - De mate van flexibiliteit en differentiatie die mogelijk zijn in de uitvoering van asbestverwijdering
Kosten
- Totaalkosten van de variant (stelsel) - Eenmalige kosten bij transitie

Toezichtondersteuning

De variant 'toezichtondersteuning' heeft het meeste effect op de criteria die te maken hebben met 'draagvlak, belangen en vertrouwen'. In deze variant krijgt de marktsector de meeste eigen verantwoordelijkheid en inbreng bij de inhoud en werkwijze van het stelsel. Dat kan leiden tot meer draagvlak bij marktpartijen maar minder draagvlak bij de overheid. De eenmalige kosten en inspanningen van de omschakeling naar een dergelijk systeem zijn groot.

Toelating: erkenning

De variant waarin er een toelatingssysteem is in combinatie met erkenning, heeft met name een positief effect op de mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij de overheid. Dit komt omdat de overheid door de erkenning meer invloed heeft en meer mogelijkheden om partijen die niet goed functioneren te weren. Doordat de schema's geen onderdeel meer uitmaken van de wet, kan sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen en ontstaat meer flexibiliteit en ruimte voor innovatie.

Toelating: 1 CKI

In deze variant zijn de verschillen met het huidige stelsel gering. Licht positieve effecten zijn voor eenvoud van het stelsel en draagvlak bij de overheid. Een licht negatief effect is voor 'de uitvoeringskosten van de variant voor de marktpartijen' omdat de marktwerking binnen het stelsel vermindert (geen concurrentie tussen CKI's). Overigens is het nog de vraag of deze voldoet aan de internationale accreditatienormen en aan de EU-mededingingsregeling.

Vergunning / overheidsregulering

Deze variant scoort op criteria die te maken hebben met de invloed en gevolgen voor de overheid vooral positieve effecten. De variant scoort negatief op de mogelijkheden om als marktpartij (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) invloed uit te oefenen.

Voor de uitvoeringskosten zijn de effecten voor de overheid negatief: er is meer capaciteit nodig. Deze varianten biedt duidelijkheid omdat één partij (overheid) de werkwijze en regels bepaalt. Op de criteria die te maken hebben met draagvlak, belangen en vertrouwen is deze variant overwegend negatief omdat de regie en besluitvorming bij één partij (de overheid) ligt.

1.6 Tot slot

Dit onderzoek ging over het functioneren van het huidige certificatiestelsel asbest. Dat is echter één component van de totale keten van asbestverwijdering in Nederland. De onderzoekers willen daarom een aantal aspecten en componenten aanstippen die ook invloed hebben op het functioneren van het certificatiestelsel asbest.

Reikwijdte van het onderzoek

Het certificeringsstelsel is verankerd in de arboregelgeving. In de praktijk zijn asbestinventarisatie en asbestverwijdering echter onderdeel van de totale asbestverwijderingsketen waarop meerdere wettelijke regimes van invloed zijn. Vooral de milieuregelgeving is van grote invloed op de uitvoeringspraktijk die echter geen onderdeel van dit onderzoek vormde.

Beperkte beschikbaarheid van informatie

In het veld van het certificeringsstelsel asbest is weinig kwantitatieve informatie beschikbaar.

Gedrevenheid in het veld

De onderzoekers zijn getroffen door de grote gedrevenheid in het veld, bij alle betrokkenen, om het ingewikkelde maatschappelijke vraagstuk van asbestverwijdering goed aan te pakken en op een goede manier op te lossen.

Complexiteit in het veld

Het veld van de asbestverwijdering kenmerkt zich door zowel sociale complexiteit - er is niet één eigenaar van het probleem in het systeem, betrokkenen hebben diverse perspectieven en belangen, er is niet één regisseur - als door generatieve complexiteit - het vraagstuk is zo nieuw en fundamenteel dat er (nog) geen "kant-en-klare" oplossingen ontwikkeld (gegenereerd) zijn.

Naleving

Tijdens het onderzoek kwam regelmatig naar voren dat er een (beperkt) aantal bedrijven is dat het bewust niet zo nauw neemt met de naleving. Deze groep heeft een grote, negatieve impact op het beeld dat van de sector leeft.

De onderzoekers hebben ervaren dat in het veld van asbestverwijdering veel dynamiek en emotie zit, maar zeker ook veel betrokkenheid, drive en de wil om het goed te doen. Dat geeft de hoop en het vertrouwen dat dit onderzoek een bijdrage kan zijn aan de verbetering van het maatschappelijke vraagstuk van asbestverwijdering.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Nederland kent sinds geruime tijd een stelsel van asbestcertificaten waarbij gebruik gemaakt wordt van vakbekwaamheid certificaten voor personen en procescertificaten voor bedrijven die asbest inventariseren en verwijderen. Op 1 januari 2012 zijn de eisen in dit stelsel verduidelijkt en aangescherpt; zo zijn er verplichte sanctiemaatregelen opgenomen.

Er is discussie over de goede werking van het certificatiestelsel asbest. Daarbij worden verschillende alternatieven voorgesteld en wordt opgeroepen tot een herziening van het stelsel. Ook media-aandacht, incidenten en inspectie-uitkomsten hebben ertoe geleid dat door diverse partijen vraagtekens zijn gezet bij het huidige stelsel¹. Tot slot heeft het nalevingpercentage van asbestbedrijven, dat in 2014 46 % bedroeg², geleid tot vraagtekens bij het bestaande stelsel. Daarop is in een Algemeen Overleg van 30 oktober 2014 toegezegd om de Kamer te informeren over de gedachtevorming over asbestcertificatie c.q. regulering en de voor- en nadelen daarvan. Die gedachtevorming leidde tot een Kamerbrief³ van 28 april 2015 waarin de minister aangeeft dat hij de balans wil opmaken en de werking van het huidige (certificering)stelsel van gezond en veilig werken in de asbestinventarisatie en asbestsanering wil bekijken⁴ om vervolgens daarover de Kamer te informeren in 2017.

2.2 Doel- en probleemstelling

Doel van het onderzoek naar het functioneren van het certificatiestelsel asbest, is te onderzoeken hoe het huidige certificatiestelsel asbest functioneert en mogelijke varianten aan te reiken. Doel is een rapportage op te leveren op grond waarvan beslissingen over de inrichting van het certificatiestelsel asbest genomen kunnen worden.

2.3 Leeswijzer rapportage

In hoofdstuk 3 wordt de gebruikte onderzoeksmethodiek, het onderzoeksproces en de onderzoeksverantwoording gegeven. In hoofdstuk 4 worden analyse, bevindingen en constatering van de evaluatie van het huidige stelsel gepresenteerd. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen uit fase 2 van het onderzoek, de oplossingsrichtingen gepresenteerd. Hoofdstuk 6 beschrijft de beperkingen van het onderzoek en een aantal discussiepunten.

¹ [Artikel](#) 20-10-2014 in Trouw over lek in asbestregels, [Kamerbrief](#) over maatregelen dubbele certificaten asbestsanering, [Kamerbrief](#) in reactie op rapport 'De Uitdaging' in asbestproblematiek

² Sectorrapportage Asbest 2015, I-SZW, p. 7

³ Kamerstuk 25834 nr. 99 (vergaderjaar 2014-2015).

⁴ [Verslag](#) van een algemeen overleg, gehouden op 28 mei 2015, over Arbeidsomstandigheden (Kamerstuk 25834 nr. 100, vergaderjaar 2014-2015)

3 Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk staat beschreven wat er is onderzocht (onderzoeksvragen), hoe dat is gedaan (proces) en op welke uitgangspunten het onderzoek is gebaseerd (verantwoording).

3.1 Onderzoeksvragen

3.1.1 Centrale vraagstelling

De opdrachtgever, de directie Gezond en Veilig Werken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), heeft de volgende centrale vraagstelling gedefinieerd:

- Hoe functioneert het huidige certificatiestelsel asbest en welke elementen hebben hier invloed op gehad?
- In hoeverre zouden alternatieve systemen een (betere) oplossing bieden voor de knelpunten? Bekijk daarbij ook of bij eventuele alternatieve systemen de positieve punten behouden zouden worden of in de knel komen?

Deze vraagstelling is gebaseerd uit de Kamerbrief 2015⁵. Daarbij heeft de opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Reconstrueer de beleidstheorie achter het huidige asbestsysteem
- Wat is de stand van de naleving van de asbestregelgeving en beschrijf de trends?
- Beschrijf aan de hand van een set van indicatoren hoe het huidige stelsel functioneert.
 - Op basis van welke indicatoren (en met welke informatie/onderzoeksmethode) kan de centrale vraagstelling worden gemeten?
 - Wat zijn de sterke punten van het huidige stelsel? In hoeverre hebben zich positieve ontwikkelingen voorgedaan na de invoering van dit stelsel?
 - Wat zijn de knelpunten in het huidige stelsel? Op welke punten hebben zich negatieve ontwikkelingen voorgedaan (of stilstand)?

3.2 Onderzoeksproces

Op basis van bovenstaande vragen heeft het onderzoeksteam een onderzoeksplan opgesteld. Het onderzoek is opgedeeld in twee fasen: het onderzoek naar het functioneren van het huidige stelsel (fase 1) en het onderzoek naar varianten (fase 2). Er is gekozen voor een onderzoeksmethodiek waarbij per onderdeel eerst informatie wordt verzameld die daarna door de onderzoekers is verwerkt en geanalyseerd, vervolgens beoordeeld door en besproken met begeleidingsgroep, klankbordgroep en een onafhankelijke wetenschapper waarna de analyse tenslotte aan het veld is voorgelegd ter toetsing.

⁵ [Verslag](#) van een algemeen overleg op 28 mei 2015 over Arbeidsomstandigheden: Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2014-2015), Kamerstuk 25834 nr. 100

In paragraaf 3.2.1 wordt eerst de projectorganisatie toegelicht. Daarna wordt in paragraaf 3.2.2 het onderzoeksproces per fase uitgewerkt.

3.2.1 Projectorganisatie

Hieronder wordt de projectorganisatie toegelicht. Dat is tevens in figuur 3.1 grafisch weergegeven. De samenstelling van de verschillende groepen vindt u in bijlage 5.

Projectteam

Vanuit de onderzoeksorganisatie waren vier onderzoekers, onder leiding van een projectleider verantwoordelijk voor de opzet en uitwerking van het onderzoek. De projectleider van Tauw en de projectleider van SZW hadden regelmatig contact over voortgang van het onderzoek.

Begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep, bestaande uit een aantal direct bij het asbestbeleidsterrein en de opdracht betrokkenen, hield een vinger aan de pols bij de voortgang van het onderzoek. Zij hebben op vastgestelde momenten beslissingen genomen over afbakening, uitgangspunten en voortgang van het onderzoek.

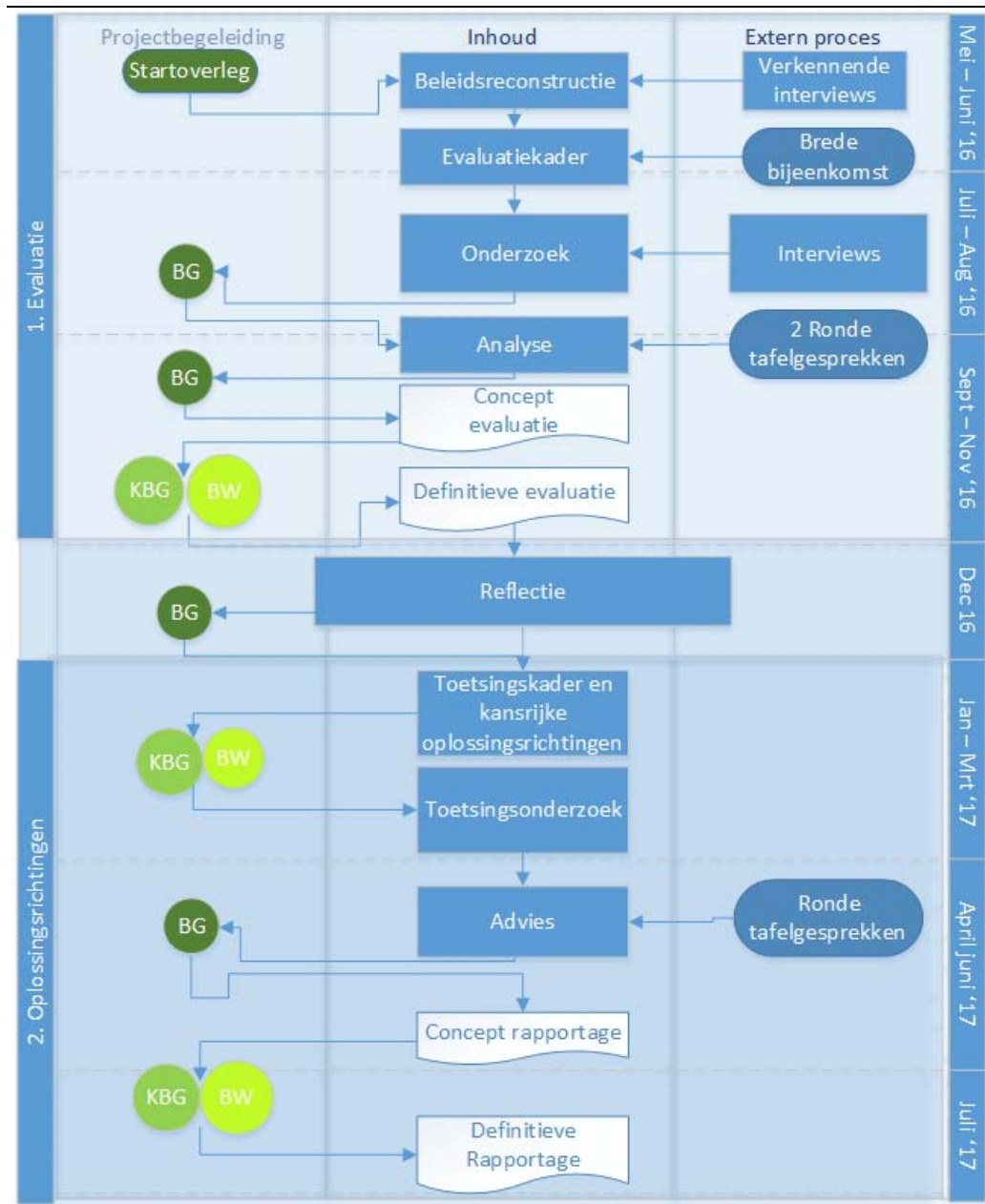
De klankbordgroep

De klankbordgroep heeft op een aantal vastgestelde momenten, vanuit een onafhankelijke positie gereflecteerd op het onderzoeksproces en de onderzoeksmethodologie. Zij hebben niet op de inhoud gereflecteerd: dat was de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Beoordeling door onafhankelijke wetenschapper

Ten behoeve van de objectiviteit en een kritische blik op onderzoeksproces en gebruikte methoden heeft een onafhankelijke wetenschapper in verschillende fases van het onderzoek meegelezen met en gereflecteerd op de (tussen)resultaten van dit onderzoek.

Prof. dr. A.B. Ringeling, emeritus hoogleraar Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam, vervulde deze rol.



Figuur 3.1 Processchema onderzoek (BG: Begeleidingsgroep, BW: Beoordeling door wetenschapper, KBG: Klankbordgroep)

3.2.2 Onderzoeksproces fase 1 beoordeling stelsel

Beleidsreconstructie

Het onderzoek startte met een reconstructie van hoe het huidige beleid voor asbestcertificering tot stand is gekomen, de beleidsreconstructie. Deze beleidsreconstructie hebben de onderzoekers uitgevoerd op basis van een literatuurstudie en verkennende interviews.

Literatuurstudie

Een breed scala aan relevante informatie en documentatie is door de onderzoekers bestudeerd. De bronnenlijst is te vinden in bijlage 1.

Verkennde interviews

Daarna hebben de onderzoekers enkele verkennende interviews gehouden met deskundigen van de ministeries van SZW en van Infrastructuur en Milieu (IenM), de Stichting Certificering Asbest (Ascert) en een Certificering- en Keuringsinstantie (CKI) om de bevindingen uit de literatuuranalyse te verdiepen, samenhang tussen ontwikkelingen en constatering beter in beeld te krijgen maar ook om de perspectieven en belangen van betrokkenen beter zichtbaar te maken⁶.

Onderzoekskader

De beleidsreconstructie was de basis voor het onderzoek in fase 1 (onderzoek functioneren stelsel). Om de beleidsreconstructie te operationaliseren hebben de onderzoekers een onderzoekskader opgesteld. Hierin is benoemd wat de afbakening is, welke vragen worden beantwoord, welke indicatoren worden gehanteerd, welke literatuur is gebruikt en welke partijen zijn benaderd voor informatie. Een netwerkanalyse maakte ook onderdeel uit van het onderzoekskader. De netwerkanalyse geeft een overzicht en daarmee ook afbakening van de betrokken partijen met hun rol (taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid) in het stelsel. Een concept van het onderzoekskader en de netwerkanalyse is vervolgens gedeeld op een brede bijeenkomst om feedback te krijgen op het materiaal.

Veldonderzoek fase 1 Onderzoek huidig stelsel

In het onderzoek hebben de onderzoekers een literatuurstudie verricht en daarna interviews en enquêtes gehouden. Op basis van de literatuurstudie en de netwerkanalyse is de selectie van te interviewen partijen gemaakt. Voor de enquête zijn ruim 40 handhavers van omgevingsdiensten/gemeenten en CKI's aangeschreven (daarvan hebben er 22 omgevingsdiensten/gemeenten en 2 CKI's gereageerd hebben gereageerd). In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van alle partijen die zijn geïnterviewd c.q. de enquête hebben ingevuld. De gebruikte vragenlijst is opgenomen in bijlage 3. Een deel van de partijen is individueel geïnterviewd, een deel in groepsinterviews en een deel via een vragenlijst (enquête).

⁶ Relevante inbreng die door respondenten is geleverd in een onderzoek naar "Quick Wins in de asbestregels en uitvoeringspraktijk" dat TNO momenteel uitvoert, is eveneens meegenomen in dit onderzoek naar het functioneren van het asbeststelsel

Tabel 3.1 Geïnterviewde partijen in fase 1

Partij	Soort interview
Overheid	
Ministerie SZW	Persoonlijk
Ministerie IenM	Persoonlijk
Toeziethouders en inspectie	
Inspectie SZW	Persoonlijk
Voorzitter NVCi	Persoonlijk
Inspecteurs SZW + Expertisecentrum Asbest	Groepsinterview (10 personen)
Inspectie ILT	Groepsinterview
Auditors CKI's	Via vragenlijst (2 CKI's)
Toeziethouders gemeenten	Via vragenlijst (8 gemeenten)
Toeziethouders omgevingsdiensten	Via vragenlijst (14 omgevingsdiensten)
Markt	
Voorzitter Raad van Toezicht Ascet	Persoonlijk
Voorzitter CCvD Ascet	Persoonlijk
Vertegenwoordigers koepelorganisaties	Groepsinterview: VOAM-VKBA, VVAB, VERAS
Vertegenwoordigers vastgoedeigenaren	Groepsinterview: VIA, Aedes, LTO, Agro Asbest Veilig
Vertegenwoordigers werknemers	FNV Bouw
DTA/DIA klankbordgroep bij Ascet	Persoonlijk interview
Bedrijven die niet zijn aangesloten bij brancheorganisaties	Groepsinterview (3 personen)
Belangenvereniging DTA	Persoonlijk
Vertegenwoordiger koepelorganisatie VAVB	Persoonlijk interview

Analyse fase 1

De resultaten uit de literatuurstudie, interviews en enquêtes zijn geverifieerd en verdiept in een tweetal rondetafelgesprekken. Om hiervoor input te vergaren is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'world cafe' methodiek. Het onderzoeksteam heeft een aantal stellingen geformuleerd waar de deelnemers in kleine groepen over hebben gediscussieerd. Dit heeft geleid tot aanscherping van de resultaten uit de onderzoeksfase. Deze sessies hebben plaatsgevonden op 1 en 9 november 2016. Een lijst van deelnemers en de gehanteerde stellingen zijn opgenomen in bijlage 6 en 7.

Na de rondetafelgesprekken zijn de uitkomsten geanalyseerd. Zo is door de onderzoekers geteld hoe vaak bepaalde beweringen in de interviews zijn gedaan en welke kernzinnen regelmatig in meerdere interviews en enquêtes terugkwamen. Ook is een 'objectiveringsslag' gemaakt. Daarbij hebben we 'gefilterd' op opvattingen die zijn gekleurd door belangen dan wel gebaseerd zijn op één gebeurtenis / ervaring van de geïnterviewde én door te polsen of beweringen vanuit meerdere stakeholdergroepen zijn teruggekomen. Als dat het geval is dan zijn ze meer betrouwbaar en dus zwaarder / belangrijker meegewogen in de conclusie van fase 1.

Rapportage fase 1

Na de rondetafelgesprekken is een rapport opgesteld waarin de bevindingen van de beleidsreconstructie, de netwerkanalyse en het onderzoekskader zijn opgenomen. Dit rapport is beoordeeld door de begeleidingsgroep, de klankbordgroep en de onafhankelijke wetenschapper. Vervolgens is hun commentaar verwerkt in de definitieve rapportage.

Reflectie

Aan het eind van fase 1 hebben de onderzoekers nogmaals de interviews en de analyse daarvan bestudeerd. Op basis hiervan is gereflecteerd op de bevindingen van fase 1: zijn de bevindingen evenwichtig, zijn er belangrijke zaken gemist?

3.2.3 Onderzoeksproces fase 2 Varianten

Als start van fase 2 is met de begeleidingsgroep vooruitgekeken naar de activiteiten voor deze fase van het onderzoek. Daarin zijn de mogelijke varianten voor het certificatiestelsel en de criteria en de weging daarvan onderzocht: de varianten.

Mogelijke varianten voor het certificatiestelsel

Na de reflectie zijn door de onderzoekers, op basis van de uitkomsten en input (o.a. vanuit de interviews en literatuuranalyse) van fase 1, de mogelijke varianten op het certificatiestelsel bepaald. Daarnaast is een literatuuranalyse gedaan naar buitenlandse arbo-systemen die mogelijk ter inspiratie zouden kunnen dienen (onder andere onderzoek van het RIVM en TNO, zie verder bijlage 1 Bronnenlijst). In paragraaf 5.2 zijn deze varianten beschreven.

Wegingscriteria

Tegelijk met het bepalen van de mogelijke varianten is een kader met wegingscriteria opgesteld waarmee de varianten zijn gewogen op de mate waarin ze een verbetering, gelijk blijven of een verslechtering zijn ten opzichte van het huidige stelsel. In paragraaf 5.3 zijn de wegingscriteria beschreven. De criteria waarop de varianten zijn afgewogen, zijn ontleend aan drie bronnen:

1. De Kamerbrief over het asbeststelsel
2. De bevindingen uit fase 1 van het onderzoek
3. De input uit de klankbordgroep

De varianten en wegingscriteria zijn besproken met de begeleidingsgroep, klankbordgroep en de onafhankelijke wetenschapper.

Toetsingsonderzoek

Na verwerking van de opmerkingen van de klankbordgroep en de onafhankelijke wetenschapper zijn de varianten gewogen met hulp van de wegingscriteria. Dit hebben de onderzoekers gedaan door met elkaar per criterium te beredeneren wat de mogelijke effecten van een oplossingsrichting zijn. De achterliggende redenering en de effecten per criterium zijn opgenomen in bijlage 4. Hiermee is te verifiëren en valideren hoe de onderzoekers tot de weging per criterium zijn gekomen.

Rondetafelgesprekken en advies

De opzet van het toetsingsonderzoek is in een tweetal rondetafelgesprekken op 19 april 2017 gepresenteerd aan een brede groep betrokkenen. Met hen zijn de onderzoekers het gesprek aangegaan over de varianten, de wegingscriteria en de weging van de varianten.

In de ochtend is gesproken met de vertegenwoordigers vanuit de overheden en toezichthouders. In de middag is gesproken met vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven. De lijst met aanwezige organisaties is in bijlage 6b opgenomen. De agenda en opzet van beide gesprekken was identiek. Eerst is een korte toelichting gegeven op de bevindingen uit de eerste fase en werkwijze die voor de 2^e fase zijn gemaakt ten aanzien van de varianten en de wegingscriteria. Vervolgens is in drie groepen gesproken over het voorstel voor de wegingscriteria. Met elke groep is een aantal van de wegingscriteria besproken aan de hand van de volgende algemene vragen:

- Wat is nodig om het punt (zoals genoemd in het criterium) te verbeteren?
- Kan het criterium scherper worden geformuleerd?
- Ontbreken er criteria? Welke aanvullingen zijn denkbaar?

De resultaten uit de verschillende groepen zijn op hoofdlijnen plenair teruggekoppeld. De deelnemers hebben daarnaast (ook na de rondetafelgesprekken nog) ruimte gekregen om schriftelijk nog aanvullingen en aanscherpingen op de voorstellen in te dienen. In dat kader hebben de deelnemers van de rondetafelgesprekken gewezen op het belang van het duiden van de inbreng uit fase 1 ten behoeve van verwerking in de tweede fase van het onderzoek. Dit is door de onderzoekers meegenomen en in deze rapportage nader geduid.

Conceptrapport varianten

De bevindingen uit het toetsingsonderzoek aangevuld met de bevindingen en aanscherpingen vanuit de rondetafelgesprekken zijn beschreven in een conceptrapport over fase 2 met daarin de varianten in de vorm van de gewogen varianten. Dit rapport is vervolgens besproken met de begeleidingsgroep en voorgelegd aan de klankbordgroep en de onafhankelijke wetenschapper.

Definitief rapport

De opmerkingen uit de begeleidingsgroep, klankbordgroep en van de onafhankelijke wetenschapper zijn ten slotte verwerkt in de voorliggende definitieve rapportage. Deze bevat zowel de bevindingen van fase 2 als ook die van fase 1.

3.3 Onderzoeksverantwoording

In deze paragraaf worden methodologische uitgangspunten en aannames beschreven als verantwoording van het onderzoek.

Kwalitatief onderzoek

Het veld rondom het certificeringsstelsel asbest wordt mede gekenmerkt doordat er weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld in de vorm van een model met daarbij horende eerdere meetresultaten waartegen getoetst wordt. Daarmee is een kwantitatief onderzoek, dat de huidige objectieve situatie vergelijkt met een eerdere objectieve situatie niet te realiseren.

Gekozen is voor kwalitatieve methodes. Dat is passend bij dit onderzoek, waarbij een beleid onderzocht wordt waar veel verschillende stakeholders en partijen bij betrokken zijn. Dat betekent een aantal methodologische keuzes voor de onderzoeksopzet.

Gebruik van interviews en gesprekken als primaire onderzoeksbron

Waar objectieve feiten niet of minder voorhanden zijn, vormen meningen en beelden een bron van onderzoek. Gesprekken en interviews waren naast de literatuurstudie de primaire databron. Door de methode van intersubjectiviteit zijn de meningen en beelden geobjectiveerd.

Intersubjectiviteit

Intersubjectiviteit betekent dat de onderzoekers uitspraken hebben gedaan over de uitkomsten vanuit het perspectief en de interpretatie van de onderzoeker. Door volgens een aantal methoden te werken zijn hun subjectieve waarnemingen en waarheden verifieerbaar gemaakt. Dat betekent dat hun interpretatie ook door andere onderzoekers kan worden herhaald en daarmee geverifieerd dan wel gefalsificeerd.

Dat zijn de volgende methodes.

- Cycli van dataverzameling - analyse - toetsing door derden - bijstelling
De basisonderzoeksmethode was dat de onderzoekers data verzamelden met interviews, enquêtes en literatuur. Daar pasten zij analyse op toe. Het resultaat van deze analyse legden zij steeds voor aan toetsers, met name aan de begeleidingscommissie, de klankbordgroep, de externe wetenschapper en de ronde tafelconferenties. Dit gebeurde iteratief tijdens het onderzoeksproces: er is steeds voortgebouwd op de bevindingen en analyse, zodat wat nu voorligt het resultaat is van een aantal van bovenstaande cycli en het materiaal een aantal keer is getoetst en beoordeeld
- Toets op aantal keer dat iets in interview is genoemd
Alle data uit de interviews zijn in een spreadsheet verzameld (in de rijen de vragen, in de kolommen de respondenten). Een uitspraak is relevant voor het onderzoek beoordeeld, als deze minimaal door drie respondenten is genoemd. Daarbij is ook gekeken of uitspraken met name zijn gedaan door vertegenwoordigers vanuit marktpartijen, vanuit de overheid en toezichthouders of breed vanuit alle partijen zijn gemaakt
- Redenaties door de onderzoekers
In de analyses en vooral bij het opstellen van de wegingscriteria en de weging van de varianten, hebben de onderzoekers redeneringen opgebouwd die zij onderling uitgebreid bediscussieerd en gevalideerd hebben. De varianten zijn per criterium onderling gewogen, er is geen overall weging en score toegekend omdat dit een beleidskeuze is. Het onderzoek levert daarvoor de bouwstenen aan

4 Bevindingen fase 1: evaluatie huidig stelsel

4.1 Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie is gebaseerd op beleids- en andere documenten aangevuld met informatie uit gesprekken met medewerkers van de ministeries van SZW en IenM en een CKI.

4.1.1 Historie

In deze paragraaf is aan de hand van een tijdlijn een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkeling in wetgeving en beleid met betrekking tot de certificering in de keten van asbestverwijdering.

1978 verbod op blauw asbest / spuitasbest

In het Asbestbesluit van 1978 werd het verspuiten van asbest (spuitasbest is zeer losgebonden en bevat vrijwel pure asbestvezels) en het gebruik van blauwe asbest verboden.

1993: Algeheel Asbestverbod

Verbod op alle soorten asbest via het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet. Vanaf dit moment is het verboden om asbest of asbesthoudende producten te bewerken, te verwerken of in voorraad te houden. Het opnieuw toepassen van oude asbesthoudende producten is eveneens verboden. Eind 90-er jaren was reeds een convenant gesloten tussen overheid en marktpartijen om het gebruik van asbest zoveel mogelijk te beperken. In 1993 waren voor alle bouwproducten alternatieven beschikbaar zonder asbest, zodat kon worden overgegaan tot een wettelijk verbod.

1993: Asbestverwijderingsbesluit

Dit besluit heeft tot doel de verspreiding van asbest naar het milieu te beperken. Het besluit bevat voorschriften voor het verwijderen en afvoeren van asbest uit bouwwerken en voor het verwijderen van asbest uit objecten als beroeps- of bedrijfsmatige bezigheid. Het besluit is op 1 oktober 1993 gedeeltelijk in werking getreden. De voorschriften voor het verwijderen van asbest uit bouwwerken zijn pas in werking getreden vanaf het moment dat de voorschriften zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening.

In 1993 was reeds sprake van een particulier, vrijwillige stelsel van accreditatie en certificatie, om veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te borgen. Het ministerie van VROM heeft aansluiting gezocht bij dit systeem. Op grond van het asbestverwijderingsbesluit 1993 konden door de minister van VROM twee merktekens worden aangewezen (asbestverwijdering en asbestonderzoek). Aan die merktekens waren deskundige bedrijven te herkennen.

1996: verplicht certificeringssysteem

De verplichting tot certificatie vloeit voort uit zowel het Asbestverwijderingsbesluit als het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Gebruik van een merkteken voor asbestonderzoek en -verwijdering werd in augustus 1994 bij een ministeriele regeling op grond van het Asbestverwijderingsbesluit door het ministerie van VROM vastgelegd.

Daarin werd een overgangsperiode van 1,5 jaar voorzien waarin alle marktpartijen zich konden voorbereiden op de certificatieverplichting van 1 maart 1996. Bij asbestverwijdering past het ministerie van VROM procescertificaten toe. Het is verboden asbest te verwijderen tenzij dit gebeurt door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. De desbetreffende procescertificaten mogen alleen afgegeven worden door certificatie-instellingen die door de Raad voor Accreditatie (RvA) zijn geaccrediteerd. Het gaat hier om verplichte certificering, maar er is geen sprake van aanwijzing van de CKI's door het ministerie van VROM. De Stichting Beheer Certificatieregelingen (SBC), met een bestuur en een Centraal College van Deskundigen (CCvD), beheert de beoordelingsrichtlijnen.

1997 Arbeidsomstandighedenbesluit

Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet van 1993 is op 1 juli 1997 opgegaan in het Arbeidsomstandighedenbesluit. In het besluit zijn voorschriften opgenomen die gelden als asbest wordt gesloopt. Een van de voorschriften is de verplichting dat bij de verwijderingswerkzaamheden een zogeheten persoonsgecertificeerde deskundig toezichthouder asbestsloop (DTA-A) aanwezig moet zijn. Een DTA-A beschikt over een certificaat van vakbekwaamheid, afgegeven door een door de Minister van SZW daartoe aangewezen certificerende instelling.

Deze certificeringsplicht is per 1 november 2001 van kracht geworden. Voor die tijd was wel reeds sprake van een verplichting om de werkzaamheden te laten uitvoeren onder toezicht van een deskundig persoon die een speciale, erkende opleiding met goed gevolg (diploma) heeft gevolgd, en de werkzaamheden uit te voeren aan de hand van een schriftelijk werkplan.

2006: Asbestverwijderingsbesluit 2005 (Avb) en het Arbobesluit

Het besluit dat op 1 januari 2006 in werking is getreden vervangt het Asbestverwijderingsbesluit 1993 en wijzigt het Arbeidsomstandighedenbesluit met betrekking tot de regels voor het werken met asbest. De belangrijkste wijzigingen met betrekking tot certificering die zijn doorgevoerd, zijn de volgende:

- Opdrachtgevers voor sloopwerkzaamheden zijn verplicht gebruik te maken van gecertificeerde bedrijven aangezien het in het verleden, met name voor een aantal bedrijfsmatige opdrachtgevers, financieel lonend bleek om gebruik te maken van malafide inventarisatie- of sloopbedrijven
- Opdrachtgevers zijn in geval van sloopwerkzaamheden aan bouwwerken van voor 1994 verplicht een asbestinventarisatie door een gecertificeerd inventarisatiebureau te laten uitvoeren

- Het asbestverwijderingsbedrijf is verplicht om asbestverwijderingswerkzaamheden aan de CKI en de Arbeidsinspectie (nu Inspectie SZW) te melden
- De certificatieverplichting voor asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven is overgeheveld van het Asbestverwijderingsbesluit naar het Arbeidsomstandighedenbesluit 1998. De Wet milieugevaarlijke stoffen waarop de certificering in het Asbestverwijderingsbesluit was gebaseerd, bood geen grondslag voor het gewenste certificatiesysteem. De Arbeidsomstandighedenwet 1998 bood een zodanige grondslag wel. Bovendien was het beheersen van risico bij inventarisatie en verwijdering van asbest vooral gerelateerd aan risico's met betrekking tot arbeidsomstandigheden

Het stelsel van certificering voor asbest is met deze aanpassing onder verantwoordelijkheid van het ministerie SZW komen te vallen.

2012: Aanscherping certificeringstelsel

Op 1 februari 2012 is het bestaande certificatiestelsel voor asbest grondig aangescherpt. De eisen zijn strenger geworden en strakker geformuleerd, sanctionering door onder andere de CKI's naar de certificaathouder is verplichtend voorgeschreven. Zie ook paragraaf 5.2 voor een toelichting op het toezicht door de CKI op de certificaathouder en het toezicht door toezichthoudende overheidsinstellingen. Daarnaast heeft het kabinet op 4 oktober 2012 de boetes en sancties door de Inspectie SZW (I-SZW) verzwaaard, waardoor bedrijven bij een overtreding zwaarder dan voorheen worden geraakt. Daarnaast is per januari 2012 de Beleidsregel maatregelenbeleid certificering Arbeidsomstandighedenwet en Warenwet van kracht geworden.

De CKI's die de certificaten verlenen worden aangewezen door de minister van SZW en worden voor deze wettelijke taak aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Alle eisen zijn toetsbaar geformuleerd, waardoor afwijkingen beter vastgesteld kunnen worden. Verder is vastgelegd welke corrigerende maatregelen door certificerende instellingen moeten worden opgelegd indien certificaathouders niet meer aan alle eisen voldoen. In ernstige gevallen zal dit leiden tot het intrekken van het certificaat. In de certificatieschema's zijn overtredingen van de eisen uit het schema ingedeeld in vier categorieën. Een CKI kan bij het opleggen van sanctiemaatregelen aan de certificaathouder kiezen uit maatregelen die zijn gekoppeld aan die categorieën. Deze maatregelen worden opgelegd aan de certificaathouder en zijn dus niet beperkt tot een enkele activiteit. Audits van de RvA of toezichtonderzoek door de I-SZW kunnen aan het licht brengen dat CKI's niet meer voldoen aan alle eisen. Afhankelijk van de aard en mate van tekortkomingen kan het ministerie van SZW op basis van de Beleidsregel maatregelenbeleid ook sancties opleggen aan de CKI.

4.1.2 Beleidscontext en theorie

Aangezien tachtig procent van alle asbest in Nederland is toegepast in de bouw en bouwwerken en objecten waarin asbest of asbesthoudende producten aanwezig zijn in de toekomst steeds meer voor sloop in aanmerking komen⁷, is goede regelgeving omtrent de verwijdering van asbest en asbesthoudende producten noodzakelijk. Het ministerie van SZW maakt daarbij in de loop der jaren steeds meer gebruik van het stelsel van accreditatie en certificatie, om veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te borgen.

Dit stelsel is in de particuliere context ontstaan. Begin 90-er jaren was reeds sprake van een particulier, vrijwillige stelsel van accreditatie en certificatie, om veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te borgen. Met behulp van beoordelingsrichtlijnen werd invulling gegeven aan de deskundigheidseisen voor asbestverwijdering en asbestonderzoek. Aan de hand van die richtlijn wordt beoordeeld of een bedrijf het certificaat asbestverwijdering krijgt. Het idee voor certificering is afkomstig uit de sector zelf. De sector kwam tot dit initiatief opdat de markt een beter onderscheid zou kunnen maken tussen betrouwbare en minder betrouwbare asbestverwijderaars.

De Commissie Kortmann, ingesteld in het kader van een geplande algehele herziening van de Arbeidsomstandighedenwet, heeft in september 1994 het rapport “Van keurslijf naar keurmerk, wetgevingsbeleid voor veilig en gezond werk” uitgebracht.

In dit advies wordt gepleit voor (meer) gebruik van privaatrecht, certificatie en financiële prikkels om tot adequate arbeidsomstandigheden te komen. Volgens het rapport van de commissie scheppen vooral ontwikkelingen in het privaatrecht ruimte om de verantwoordelijkheid van arbeidsomstandigheden primair bij het bedrijfsleven te leggen. Hiertoe zou de infrastructuur voor normalisatie, certificatie en accreditatie verder moeten worden versterkt. Daarnaast zou het bedrijfsleven tot certificatie van de arbozorg aangezet kunnen worden door invoering van een arbokeurmerk. Aan certificatie moeten dan wel gevolgen verbonden worden. Daarbij dacht de Commissie Kortmann hoofdzakelijk aan financiële prikkels zoals premiematiging bij aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven, premiedifferentiatie voor de sociale verzekeringen, versterking van de marktpositie door gebruik van het arbokeurmerk, en matiging van schadeplichtigheid bij civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Het kabinet was toen echter van oordeel, dat een volledig privaat stelsel zoals voorgesteld door de Commissie Kortmann, moest worden afgewezen. De overheid heeft echter het reeds bestaande particuliere, vrijwillige stelsel in de loop van de jaren '90 wel omgezet in een stelsel van wettelijke certificatie om meer greep te krijgen op de gang van zaken. Dit heeft geresulteerd in een verplichte certificering voor asbestinventarisatie en -verwijdering in 1996 en een certificeringsplicht voor de deskundig toezichthouder asbestsloop in 2001.

⁷ Nota van toelichting bij Asbest-verwijderingsbesluit Staatsblad 290, 1993

In 2003 heeft het toenmalig kabinet de infrastructuur van de private certificatie en accreditatie laten evalueren. Het kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid uit 2003 dat hierop is gebaseerd, geeft een beleidskader voor nieuwe certificatieregelingen, of te vernieuwen regelingen waar een publiek belang aan de orde is. Uit een uitgevoerde inventarisatie is naar voren gekomen dat er in de publieke sfeer op dat moment ruim 80 certificatieregelingen (waaronder die voor asbest) operationeel waren. Daarmee zijn in diverse beleidsomgevingen goede ervaringen opgedaan, maar ook is gebleken dat aan het gebruik van het instrument beperkingen kleven.

Het kabinet legt in haar standpunt het accent op het duidelijk vastleggen van wederzijdse verantwoordelijkheden en een verdere structurering van het overheidsbeleid met betrekking tot certificatie en accreditatie. Het kabinet wil specifiek voor certificering het volgende beleid voeren respectievelijk de volgende activiteiten ontwikkelen:

1. *Afwegingskader voor certificatie*
Het is gewenst dat de betrokken minister in nieuwe situaties analyseert of certificatie zich wel leent voor dat nieuwe beleidsthema (de "of-vraag").
2. *Verantwoordelijkheden*
De overheid is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De private normstellende instanties zijn belast met de uitwerking van de normstellende documenten. De private CKI's certificeren op basis van de normen en controleren bij het toezicht of de certificaathouder zich aan die normen houdt. Ten behoeve van de overheid beoordeelt of accrediteert de RvA een CKI, en de RvA ziet daarbij toe op het goed (blijven) functioneren van die CKI.
3. *Drie certificatievarianten*
Gelet op een goede ordening en transparantie maakt het kabinet een onderscheid tussen drie certificatievarianten waarmee naar haar mening in de publieke behoefte aan certificatie kan worden voorzien. Te weten de Zelfreguleringsvariant, de Toezichtondersteuningsvariant (certificatieregelingen op vrijwillige basis) en de Toelatingsvariant (certificatieregelingen die deel uitmaken van wetgeving).
4. *Overheidsbetrokkenheid bij de ontwikkeling van certificatieschema's*
Een wettelijke regeling die gebruik maakt van een certificatieschema zal voldoende duidelijk moeten zijn voor de marktpartijen. In een wettelijke regeling zal duidelijk vermeld moeten staan hoe de wettelijke eisen technisch zijn uit te werken in een certificatieschema.
5. *Aanwijzing van certificerende instellingen en het toezicht op hun functioneren*
Teneinde bestuurlijk te kunnen ingrijpen ingeval een in wettelijk kader opererende CKI niet goed functioneert, zullen CKI's door de betrokken minister moeten worden aangewezen.
6. *Accreditatie als ondersteuning voor aanwijzingsbesluit*
Voor het kabinet is uitgangspunt dat er aan een aanwijzing van een CKI in principe een toetsing (een accreditatie of een 'beoordeling') ten grondslag ligt.
7. *Certificerende instellingen bestuursorgaan*
Het kabinet is van mening dat nieuwe wetgeving waarvan een certificatieregeling deel uitmaakt duidelijkheid moet verschaffen over de vraag of een aangewezen CKI al dan niet een bestuursorgaan is in de zin van de Awb.

8. *Transparantie certificatie en accreditatie*

Alle maatschappelijk belanghebbende partijen hebben belang bij inzicht in de resultaten van certificatie. In samenspraak met CCvD, CKI's en de RvA wil het kabinet streven naar een zo groot mogelijke transparantie.

Nadat een aantal jaren ervaring was opgedaan werd geconstateerd dat de regelgeving omtrent asbestverwijdering onvoldoende waarborgen bood voor de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van asbest, zodat aanpassing daarvan nodig was. Dit was met name het gevolg van het geringe nalevingsgedrag bij een deel van de asbestverwijderingsbedrijven, dat voor een belangrijk deel een gevolg was van een niet goed functionerend certificatiesysteem. Teneinde te komen tot een systeem dat minder fraudegevoelig is, is in 2002 een werkgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het asbestbedrijfsleven en de overheid. Deze werkgroep heeft geconcludeerd dat om voldoende waarborgen te kunnen bieden voor de integriteit van asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven en een voldoende hoog niveau van arbeidsbescherming te kunnen garanderen de certificatiestructuur een publiekrechtelijk accent dient te krijgen. Het private toezicht bleek destijds onvoldoende corrigerend te werken. De rol van de overheid ten aanzien van de certificeringsaanpak is toen derhalve verzwakt. Hierbij is aangesloten bij het Kabinetsstandpunt Accreditatie en Certificatie. Het draagvlak bij marktpartijen voor deze aanpak was hoog, mede door de rol die hen werd toebedeeld bij het inrichten van de certificatieschema's. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de aanscherping van het certificeringsstelsel in het Asbestverwijderingsbesluit van 2005. Daarbij is afgesproken na ongeveer vijf jaar de werking van de vernieuwde certificatiesystematiek te evalueren.

Na enige jaren werd echter de conclusie getrokken dat door de commerciële belangen van de certificerende instellingen het zelfcorrigerend vermogen van het stelsel nog onvoldoende was. Met name het toezicht van certificerende instellingen op certificaathouders schoot tekort. Door onduidelijkheid over de interpretatie van de certificatie-eisen in de certificatieschema's bleven (sanctie) maatregelen geregeld achterwege. Het doel van goede arbeidsomstandigheden werd te vaak niet bereikt. Een verdergaande stelselwijziging werd daarom nodig geacht. In essentie kwam de wijziging op het volgende neer:

- a) De abstracte criteria worden uitgewerkt in certificatieschema's voor aanwijzing en toezicht. Deze schema's worden door het veld (beheerstichtingen met CCvD's) ontwikkeld en door SZW vastgesteld
- b) I-SZW houdt toezicht op de bedrijven (en op de werking van het stelsel) en CKI op de certificaathouders (dual toezicht)
- c) De beoordeling (en herbeoordeling) van de CKI geschiedt voortaan door de RvA. De (potentiële) CKI moet zich in eerste instantie richten tot de RvA, die op kosten van de (potentiële) CKI een beoordeling doet aan de hand van de onder ad a genoemde schema's. Op basis van deze beoordeling wijst het Ministerie van SZW aan c.q. verlengt de aanwijzing

- d) Met het oog op een uniforme aanpak wordt de looptijd van een aanwijzing als CKI normaliter op vier jaar gesteld. Daarna vindt volledige herbeoordeling plaats, onverminderd tussentijdse controles. Verder worden de certificatie-eisen eenduidig uitgewerkt in certificatieschema's. Zo worden verschillende interpretatiemogelijkheden voorkomen. Ook deze schema's worden door het veld (beheerstichtingen met CCvD's) ontwikkeld en door het ministerie van SZW vastgesteld
- e) Het ministerie van SZW stelt een toezichts- en handhavingsbeleid op, waarin wordt aangegeven welke tekortkomingen/overtredingen leiden tot welke maatregelen / sancties

Deze wijzigingen zijn verankerd bij de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in 2009 en hebben geleid tot de stelselwijziging die in 2012 in werking is getreden.

In 2014 zijn twee rapporten uitgebracht over de consequenties die de invoering van het nieuwe certificatiestelsel per 2012 hebben gehad voor het werkveld asbest. Het eerste rapport (genaamd 'Naar een strengere aanpak') handelt over de toepassing van de nieuwe sanctieregels ten aanzien van de certificaathouder. Het onderzoek leidde tot het oordeel dat drie van de vijf CKI's in aanmerking kwamen voor toepassing van het maatregelenbeleid. De aanleiding van de maatregelen was dat de CKI's nog niet de nieuwe sanctieregels uit het herziene schema toepasten.

Het tweede rapport (genaamd 'Een goede start') handelt over de examinering en daaropvolgende certificering van personen, werkzaam met asbest. De conclusie was dat de eisen van het nieuwe stelsel nog altijd niet volledig geïmplementeerd zijn. De I-SZW is desondanks van mening dat de inspanningen van de CKI's voldoende zijn geweest, waardoor geen maatregelen zijn opgelegd. Naar aanleiding van een beoordeling van de RvA heeft de I-SZW besloten tot afwijzing van de verzoeken van twee CKI's tot heraanwijzing voor het certificeren van asbestverwijderings- en asbestinventarisatiebedrijven. Beide CKI's bleken onderdeel te zijn van een holding waarbinnen ook bedrijven opereerden die asbest inventariseren en verwijderen. Dit was gezien de voorwaarden in het certificatieschema voor aanwijzing en toezicht ten aanzien van de onafhankelijkheid niet toegestaan.

4.1.3 Beleidsdoel

Bij het uitvoeren van een evaluatie vormen de beleidsdoelen de basis voor het onderzoekskader en de onderzoeksvragen. Uit de reconstructie van de beleidshistorie en de beleidscontext zijn echter slechts beperkt concrete en meetbare doelstellingen naar voren gekomen die met het certificeringstelsel voor asbest moeten worden bereikt.

Duidelijk is dat de doelstelling van het asbestbeleid is om zowel te voorkomen dat asbestvezels zich in het leefmilieu verspreiden (Asbestverwijderingsbesluit, ministerie IenM) als de blootstelling aan asbestvezel bij het beroeps- of bedrijfsmatig verwijderen van asbest uit bouwwerken te minimaliseren (Arbeidsomstandighedenbesluit, ministerie SZW). Certificering moet de uitvoering van dit beleid ondersteunen maar is alleen verankerd in de arboregelgeving.

Certificatie is het geheel aan activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling (CKI) vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen. Daarbij kan certificatie al dan niet onder accreditatie plaatsvinden. Indien er sprake is van geaccrediteerde certificatie is de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de deskundigheid van CKI's geborgd door accreditatie van de Raad voor Accreditatie (RvA) of een andere erkende accreditatie instantie.

(Bron: Beleidsreactie signalering certificering en toezicht 2015)

Uit de verschillende beleidsnota's is wel in algemene zin op te maken dat:

- Certificering moet bijdragen aan een zo hoog mogelijke naleving van de wettelijke regels met betrekking tot asbest. Certificatie kan echter het toezicht niet vervangen
- Certificering moet bijdragen aan het realiseren van het uitgangspunt vanuit het arbobeleid, te weten de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen voor het veilig en gezond werken met asbest

In een aantal documenten worden daarnaast ook criteria, randvoorwaarden en motieven voor certificering genoemd die aangeven welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze voor certificering ten opzichte van de alternatieven en bij de invulling van het stelsel. Dit zijn weliswaar geen concrete doelen, maar deze kunnen wel als bouwstenen worden gezien voor het onderzoekskader en voor de onderzoeksvragen.

In het "Kabinetstandpunt certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid" uit 2003 worden randvoorwaarden voor het functioneren van certificering en motieven bij het toepassen van certificering genoemd. Dit kabinetstandpunt heeft weliswaar niet specifiek betrekking op het stelsel voor asbest maar in meerdere nota's is aangegeven dat zoveel mogelijk is aangesloten bij dit kabinetstandpunt. De genoemde randvoorwaarden en motieven kunnen daarom wel bij de uitwerking van het onderzoekskader worden betrokken.

Randvoorwaarden voor het functioneren van certificering (bron: kabinetstandpunt certificatie en accreditatie 2003):

- De aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie
- De certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon
- De betrokken sector moet een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven
- Er is voldoende paralleliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf
- Er bestaat voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur

Motieven bij certificeringen (bron: kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie 2003):

- Het stimuleren en bevorderen van publieke doelstellingen in het economisch en maatschappelijk verkeer
- Het komen tot regels die beter aansluiten bij de handelspraktijk in een bepaalde sector
- Het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwerklijken van maatschappelijke belangen
- Het gebruikmaken van de grote(re) flexibiliteit die certificatie biedt ten opzichte van wetgeving op gebieden die (nog) sterk in ontwikkeling zijn
- Het benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft
- Het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) toezicht capaciteit ten behoeve van de naleving van geldende regels
- Het qua systematiek aansluiten bij gangbare Europese of internationale ontwikkelingen

In de Memorie van Toelichting bij het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (Staatsblad 2005, 704) en in de interne nota SZW "Argumentatie inzet certificering voor een veiliger asbestverwijdering" (oktober 2005), worden een aantal criteria genoemd waarop het stelsel van certificering is vergeleken met andere beheersinstrumenten zoals vergunningverlening en versterkte inzet van inspectiecapaciteit:

- De mate waarin de overheid invloed kan uitoefenen op het stelsel
- Politieke haalbaarheid
- De handhavingsmogelijkheden
- Het verwachte niveau van naleving van de regels
- De mate waarin invulling wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van partijen voor arbeidsomstandigheden (Professionaliteit en emancipatie van de branche)
- De mate waarin er draagvlak is bij het bedrijfsleven
- De uitvoeringslasten bij de overheid
- De uitvoeringslasten bij het bedrijfsleven

In de brief over het stelsel asbest van april 2015 geeft de minister van SZW aan de werking van het stelsel te willen monitoren en met de sector in gesprek te willen blijven op de volgende punten:

- *Onafhankelijkheid van de keten en belangenvertegenwoordiging*
Een van de nadelen van certificatie is de financiële afhankelijkheid tussen CKI en certificaathouder. Onafhankelijkheid van partijen is onder meer geborgd in de certificatieschema's. Het CCvD binnen de beheerstichting Ascert is de plek voor representatieve vertegenwoordiging van de diverse partijen en hun belangen van de sector, waaronder opdrachtgevers- en nemers.

- *Professionaliteit en emancipatie in de branche.*

In een sector waarin werkgevers en werknemers zelf initiatieven nemen om de veiligheid in de branche te vergroten, is sprake van een verhoogde mate van professionaliteit. Door goede praktijken en bonafide bedrijven actief te benoemen en uit te dragen en door goede bedrijven te belonen, kan werking en acceptatie van het stelsel verder worden versterkt. Ook de bewustwording en de bereidheid van opdrachtgevers om goede gecertificeerde bedrijven in te huren, kan hierdoor worden vergroot. De openbaarmaking van inspectiegegevens bij zware of ernstige overtredingen op asbestgebied kan hier aan bijdragen.

- *Eenvoudige en heldere kaders*

In de certificatieschema's zijn in 2012 aanpassingen gedaan waardoor de kennis en examinering van de deskundigheid is aangescherpt en verbeterd. Ook zijn eisen ten aanzien van bedrijven explicieter gemaakt. De schema's zijn echter in de jaren bijzonder omvangrijk en complex geworden. De minister van SZW heeft daarom het initiatief genomen om de schema's nu al te vereenvoudigen en op te schonen, waardoor ze duidelijker worden en daarmee beter leesbaar. Heldere regels bevorderen naleving in de praktijk.

4.2 Netwerkanalyse

Asbest is een gevaarlijke stof. Daarom gelden wettelijke regels om burgers in het algemeen en werknemers in het bijzonder te beschermen. Voor een verantwoorde verwijdering van asbest is het Asbestverwijderingsbesluit 2005 van belang. Bij dit Asbestverwijderingsbesluit zijn vele partijen betrokken, die in paragraaf 4.2.2. in hun onderlinge rol en afhankelijkheid beschreven worden.

De regelgeving op basis van de Arbeidsomstandighedenwet bevat maatregelen ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers die met asbest in aanraking kunnen komen. Op grond van het bepaalde bij en krachtens de Arbeidsomstandighedenwet is het inventariseren en verwijderen van asbest voorbehouden aan bedrijven die beschikken over een procescertificaat asbestinventarisatie respectievelijk een procescertificaat asbestverwijdering. De eisen hiervoor staan in de werkveldspecifieke certificatieschema's voor asbestinventarisatiebedrijven en voor asbestverwijderingsbedrijven die met ingang van 1 januari 2012 zijn opgenomen in bijlagen bij de Arbeidsomstandighedenregeling. Tegelijkertijd zijn eisen vastgesteld waaraan certificerende instellingen moeten voldoen om door de minister van SZW te kunnen worden aangewezen waardoor zij bevoegd zijn de wettelijk verplichte procescertificaten asbestinventarisatie en asbestverwijdering af te geven. Deze bijlage wordt wel aangeduid als het werkveldspecifieke document voor Aanwijzing en Toezicht.

In het certificatiestelsel is er sprake van een duaal toezichtcomplex. De certificerende instelling moet beoordelen of de betreffende partij in aanmerking komt om een certificaat te verkrijgen dan wel te behouden. Als basis hiervoor dienen de opgenomen vereisten uit het certificatieschema. Daarnaast controleren toezichthoudende overheidsinstellingen of bedrijven en personen zich aan de wet houden.

4.2.1 Ingezette instrumenten en activiteiten

Het certificatieschema voor het inventariseren van asbest⁸

In dit certificatieschema staat een zorgvuldige beschrijving voor de inventarisatie van aanwezige asbest, asbesthoudende producten en asbest besmet materiaal of asbest besmette constructieonderdelen in een bouwwerk of object.

Het primaire doel van een asbestinventarisatie is het opsporen van asbesthoudende toepassingen in bouwwerken en/of objecten en de bevindingen hiervan te beschrijven in een asbestinventarisatierapport voorafgaand aan sloop of renovatieprojecten, ten behoeve van het verwijderen van asbest of het opruimen van asbest na een incident.

Voor de gevonden asbesttoepassingen moet er een risicoklasse beoordeling worden gemaakt gebaseerd op de mate van blootstelling bij de verwijdering hiervan. Tevens dient het asbestinventarisatiebedrijf aantoonbaar op de hoogte te zijn van het certificatieschema, en moeten er periodiek interne audits en werkplekinspecties worden uitgevoerd om vast te stellen of aan de eisen van het certificatieschema wordt voldaan. Ook moet schriftelijk worden voldaan aan de eisen van de opdrachtgever en de naleving van het certificatieschema.

Deskundig inventariseerder Asbest (DIA)

De DIA moet, als direct betrokken medewerker voor de inventarisatie van aanwezig asbest, asbesthoudende producten en asbestbesmet materiaal of asbestverontreinigde constructie-onderdelen in een bouwwerk of object, kennis hebben van bouwwerken en asbest. Het DIA-persoonscertificaat is een bewijs van deze kennis.

Asbestinventarisatiebedrijven die werken onder het certificatieschema asbestinventarisatie zijn verplicht om hun inventariseerders conform certificatieschema SC-560 te laten certificeren als aantoonbaar bewijs van vakbekwaamheid. Het examen DIA bestaat uit twee onderdelen:

- Een bouwkundig examen (theorie)
- Een asbest examen (theorie en praktijk)

Het certificatieschema voor het verwijderen van asbest⁹

In de SC-530 staat een zorgvuldige beschrijving voor het arbeids- en milieutechnisch verwijderen van asbest, asbesthoudende producten en asbest besmet materiaal of constructieonderdelen tijdens sloop en renovatiewerkzaamheden in bouwwerken en objecten. Ook is hierin beschreven hoe om te gaan met asbest dat is vrijgekomen na incidenten.

⁸ Voorheen aangeduid als SC 540. Deze naamgeving is vervallen per 1 maart 2017; het schema voor inventarisatie is op die datum samengevoegd met het schema voor asbestsanering en zijn beide opgenomen als een integrale, nieuwe, bijlage XIIIa bij de Arbeidsomstandighedenregeling

⁹ Voorheen aangeduid als SC 530. Deze naamgeving is vervallen per 1 maart 2017; het schema voor asbestverwijdering is op die datum samengevoegd met het schema voor asbestinventarisatie en zijn beide opgenomen als een integrale, nieuwe, bijlage XIIIa bij de Arbeidsomstandighedenregeling)

Het asbestverwijderingsbedrijf moet aantoonbaar op de hoogte zijn van, en werken volgens, het certificatieschema. Ook moet worden voldaan aan de eisen van de opdrachtgever en de naleving van het certificatieschema. Door het asbestverwijderingsbedrijf worden periodiek interne audits en werkplekinspecties uitgevoerd om vast te stellen of aan de eisen van het certificatieschema wordt voldaan. Het gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijf beschikt over een procedure voor de adequate behandeling van klachten en tekortkomingen. Het asbestverwijderingsbedrijf dient aantoonbaar te beschikken over een aansprakelijkheidsverzekering voor de werkzaamheden en de verzekeringspolissen jaarlijks te beoordelen.

Certificatieschema Persoonscertificaten DAV-1, DAV-2 en DTA¹⁰

Asbest verwijderen betreft een risicovolle beroepsactiviteit. Om het maatschappelijke belang - veiligheid en gezondheid in verband met de arbeid - te waarborgen, is door de overheid gekozen voor een wettelijk verplichte certificatieregeling voor personen die deze werkzaamheden uitvoeren. Er zowel een persoonscertificaat voor de Deskundig Asbestverwijderaar (DAV) als voor de Deskundig Toezichthouder Asbestverwijdering (DTA). Het persoonscertificaat wordt onder deze regeling verstrekt door CKI's. Het huidige DAV-certificaat is opgesplitst in twee niveaus. Iemand die DAV wil worden, start met het behalen van een DAV-1-certificaat. Dit certificaat heeft een geldigheidsduur van zes maanden. Na het behalen van het DAV-1 certificaat dient de kandidaat verder te gaan met het DAV-2 certificaat. Binnen een termijn van zes maanden na het behalen van het DAV-1 certificaat dient de kandidaat, onder begeleiding van een mentor, in de praktijk aan de slag te gaan bij één of meerdere gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven.

4.2.2 Direct betrokken partijen / primaire schil

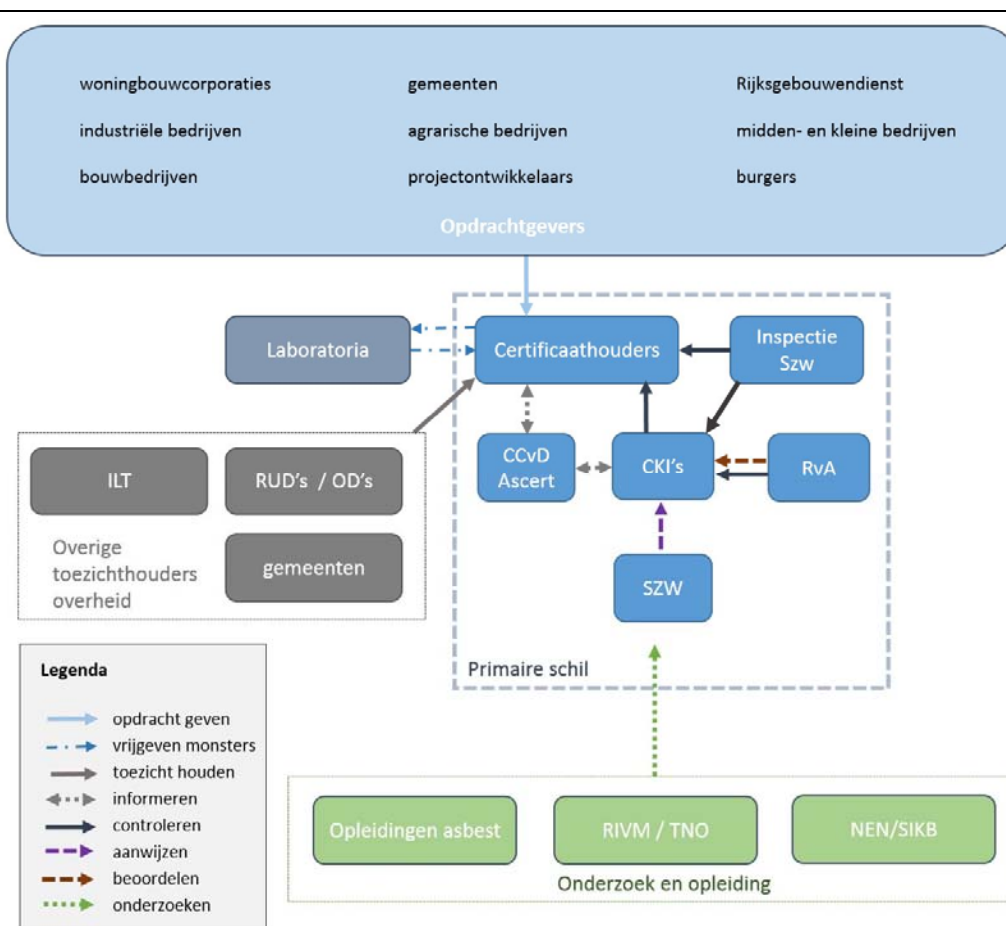
In en rond het certificeringsstelsel asbest zijn veel partijen met verschillende rollen, belangen en perspectieven actief. In deze netwerkanalyse wordt een overzicht gegeven van de betrokken partijen met hun rol in de asbestcertificering (voor de formele rollen, zie de beleidsreconstructie). Enerzijds geeft dit inzicht in de samenhang van het stelsel, maar ook in de punten waar spanning kan optreden. Het doel van de netwerkanalyse is om deze punten inzichtelijk te maken en om te zorgen dat de partijen evenwichtig worden betrokken bij het onderzoek. In figuur 3.1 zijn de belangrijkste actoren in de keten van asbestverwijdering¹¹ weergegeven met daarbij de verschillende interacties:

1. Actoren in het certificeringsstelsel; partijen die direct te maken hebben met de certificering (primaire schil)
2. Overige actoren bij de inventarisatie en verwijdering van asbest (secundaire schil)

¹⁰ Bijlage XIIIc van de arboregeling

¹¹ N.B. het gaat om het proces van reguliere asbestverwijdering. Het calamiteitenproces voor asbestverwijdering dat bijvoorbeeld na een brand in werking treedt, nemen we niet mee in het onderzoek en dus ook niet in deze netwerkanalyse

In figuur 4.1 zijn met de donkerblauwe blokjes de actoren in het certificatiestelsel weergegeven. Het gaat om zes actoren: het ministerie van SZW, de beheerstichting Ascet met als onderdeel daarvan het CCvD, de RvA, de CKI's, de I-SZW en de Certificaathouders. Hieronder zijn de belangrijkste verantwoordelijkheden, rollen en taken van deze actoren puntsgewijs vermeld (bron: brochure 'Certificatiestelsel SZW', 2012). Daarnaast is de structuur van Ascet toegelicht en is van het CCvD de huidige ledenlijst opgenomen. Ten slotte is bij de certificaathouders en CKI's weergegeven om hoeveel bedrijven het globaal gaat en welke brancheorganisaties er actief zijn.



Figuur 4.1 Actoren en interacties in het certificatiestelsel asbest

SZW

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de inrichting van het certificatiestelsel. De minister wijst CKI's aan die op een specifiek werkveld certificaten mogen verstrekken. De minister stelt de schema's voor aanwijzing en toezicht en de werkveldspecifieke certificatieschema's vast.

In de Arbeidsomstandighedenwet en de Warenwet is vastgelegd dat de minister toeziet op de rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de door hem aangewezen instellingen. Per 1 maart 2010 is dit toezicht op de CKI's ondergebracht bij de Arbeidsinspectie (vanaf 2012 de I-SZW).

Inspectie SZW

De I-SZW controleert namens de minister of werkgevers en werknemers beschikken over wettelijk voorgeschreven certificaten. De I-SZW houdt tevens toezicht op de naleving van de arbeidsomstandighedenregelgeving.

Certificatie- en keuringsinstelling (CKI)

De CKI geeft certificaten af en controleert periodiek of gecertificeerde personen of systemen nog steeds voldoen aan de daaraan gestelde eisen in de certificatieschema's. Indien nodig treft de CKI maatregelen, bijvoorbeeld het schorsen of intrekken van het certificaat. Een CKI is een ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) wat betekent dat de instelling geen onderdeel van de overheid is, maar wel wettelijke taken heeft. Voor de 'Procescertificatie inventariseren en verwijderen asbest' zijn de volgende CKI's aangewezen:

- Eerland Certification BV (voor asbestinventarisatie en -verwijdering) en
- Bureau Veritas Inspection and Certification The Netherlands B.V. (voor asbestverwijdering)
- Technischer Überwachungs Verein Nederland (TÜV Nederland) (voor asbestinventarisatie en -verwijdering)

Voor de Persoonscertificatie DTA en DAV zijn de volgende CKI's aangewezen:

- Instituut voor Beroepsexamens (IBEX)
- Det Norske Veritas (DNV)

Daarnaast is er een koepelvereniging voor CKI's, namelijk de NVCi (Nederlandse vereniging van certificatie-instellingen), voorheen Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen (VOC).

De CKI's worden betaald door de certificaathouders.

Raad voor Accreditatie (RvA)

Een CKI moet altijd een positieve beoordeling van de Raad hebben om aangewezen te worden.

De RvA kent twee activiteiten:

- Beoordelen van de CKI:
Op verzoek van een CKI beoordeelt de RvA of deze voldoet aan het werkveldspecifieke schema voor aanwijzing en toezicht waarvoor de CKI een aanwijzing van de minister van SZW wil ontvangen

- Uitvoeren van een jaarlijkse controle:
de RvA neemt het verzoek in behandeling onder voorwaarde van instemming met periodieke jaarlijkse controles door de RvA. De CKI moet hiervoor een overeenkomst afsluiten met de RvA.

Beheersstichting: ASCERT

Ascet is de door de minister van SZW aangewezen beheersstichting in het werkveld asbest. Ascet vervult binnen het werkveld asbest een coördinerende en faciliterende rol voor SZW. Ascet verstrekt zelf geen certificaten. Dit is voorbehouden aan de CKI's. Binnen Ascet zijn de belanghebbende partijen vertegenwoordigd. Het CCvD van Ascet beheert het certificatieschema, kan wijzigingsvoorstellen doen en die aan SZW aanbieden. SZW heeft hiertoe met Ascet een convenant afgesloten. De minister kan het schema vervolgens in wetgeving (Arbeidsomstandighedenregeling) opnemen. Op de site van Ascet zijn de certificatieschema's en een overzicht van gecertificeerde asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven ook te vinden.

Ascet heeft een onafhankelijke voorzitter en een Raad van Toezicht. Verder functioneert binnen Ascet het CCvD (zie hieronder) en zijn twee werkkamers ingericht: Werkkamer Persoon en Werkkamer Proces. Een Werkkamer is door het bestuur van Ascet ingesteld voor:

- De voorbereiding voor het ontwikkelen en beheren van certificatieschema's voor specifieke certificatieonderwerpen binnen het werkveld asbest
- Het opstellen van specifieke adviezen, interpretaties en/of aanpassingen inzake de uitvoering van certificatieschema's binnen het werkveld asbest

Centrale College van Deskundigen (CCvD)

Uitgangspunt is dat binnen het CCvD de deskundigen van de belanghebbende partijen binnen een bepaald werkveld op een evenwichtige manier zijn vertegenwoordigd. Tot die partijen behoren de CKI's, maar bijvoorbeeld ook opdrachtgevers, gebruikers/certificaathouders. Het CCvD is dé plaats waar de deskundigen op een bepaald werkveld elkaar ontmoeten en gezamenlijk de eisen en richtlijnen uitwerken in de vorm van schema's voor aanwijzing en toezicht en certificatieschema's.

Het uitwerken van de certificatieschema's en normen in samenspraak met of door het veld zelf creëert draagvlak bij de betrokken partijen en draagt er aan bij dat het stelsel in de praktijk ook daadwerkelijk zal werken.

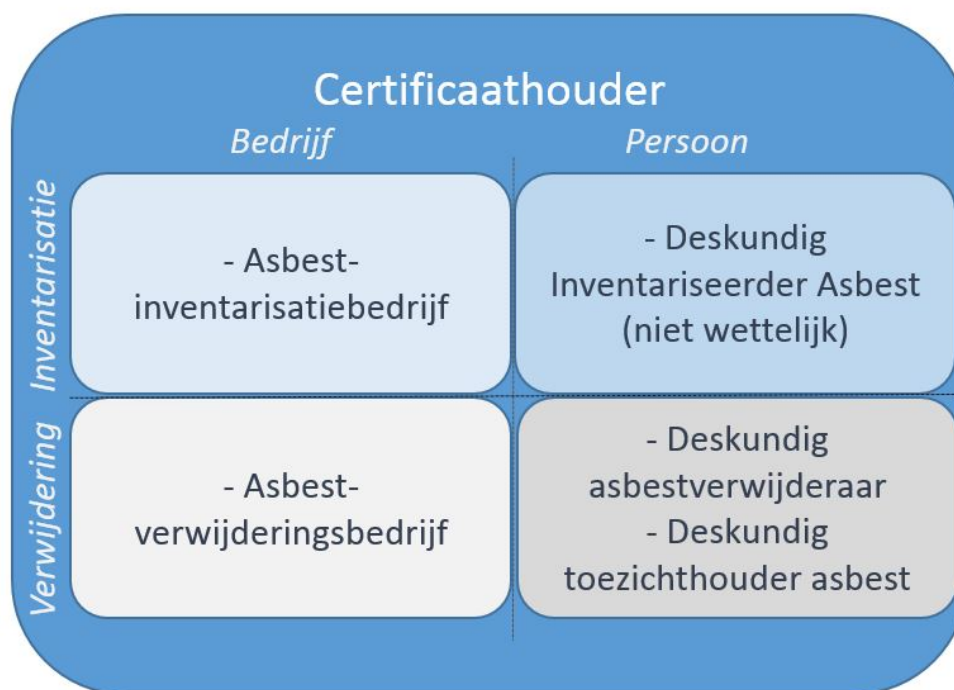
Certificaathouder (CH)

De certificaathouder kan een gecertificeerd persoon zijn of een gecertificeerd bedrijf.

Asbestinventarisatiebedrijven moeten wettelijk verplicht gecertificeerd zijn conform de bijlage XIIIa bij de Arbeidsomstandighedenregeling. Het schema werd voorheen aangeduid met de codering die Ascet aan het schema heeft gegeven: SC-540. De feitelijke inventarisatie wordt uitgevoerd door een Deskundig Inventariseerder Asbest (DIA), waarvoor ook een (niet wettelijk verplicht) certificatieschema bestaat dat wordt beheerd door Ascet.

Asbestverwijderingsbedrijven moeten wettelijk verplicht gecertificeerd zijn conform de bijlage XIIIa bij de Arbeidsomstandighedenregeling. Nog veelal aangehaald als SC-530. De feitelijke verwijdering moet worden uitgevoerd door een gecertificeerde DTA-er of door een gecertificeerde DAV onder toezicht van en DTA-er.

Hieronder zijn de verschillende typen certificaathouders met betrekking tot asbest schematisch weergegeven en daarna toegelicht.



Figuur 4.2 Verschillende typen certificaathouders

Asbestinventarisatiebedrijven

Circa 120 bedrijven; verenigd in VOAM-VKBA, brancheorganisatie voor asbestonderzoeksbijbedrijven.

Asbestverwijderende bedrijven

Circa 350 bedrijven; verenigd in vier verschillende brancheverenigingen, namelijk:

- VVTB, Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen.
Branchevereniging van en voor asbestverwijderende bedrijven
- VAVB, Vereniging van Asbestverwijderende Bedrijven
- VERAS (Vereniging voor Aannemers in de Sloop), belangenvereniging voor sloopaannemers in Nederland

Vakbonden van werknemers die met asbestverwijdering of inventarisatie te maken hebben

- Het Zwarte Corps
- FNV Bouw
- CNV Bouw
- DTA Klankbordgroep

4.2.3 Overige actoren / secundaire schil

In figuur 3.1 zijn de overige actoren weergegeven. Hieronder is per type actor puntsgewijs weergegeven om hoeveel partijen het gaat en door welke brancheorganisaties deze vertegenwoordigd zijn.

Opdrachtgevers voor asbestinventarisatie en/of asbestverwijdering

Meer dan 1.000 partijen; verdeeld over:

- Industrie
Branchevereniging: VIA - Verenigd Industrie inzake regelgeving omtrent Asbest en schadelijke vezels (leden zijn onder andere Nuon, Shell, Tata Steel, Akzo Nobel en VNCI)
- MKB - MKB Nederland
- Agrariërs - LTO Nederland
- Woningbouwcorporaties - Aedes
- Bouwers en projectontwikkelaars - Bouwend Nederland en NEPROM
- Overheden - Rijksvastgoedbedrijf / Rijksgebouwendienst
- Particulieren

Asbestlaboratoria

Circa 18 laboratoria, verenigd in:

- Fenelab, branchevereniging voor geaccrediteerde laboratoria en kalibratie- en inspectie-instellingen in Nederland

Asbestverwerkers

- BRBS, Branchevereniging Breken en Sorteren (puinbrekers en sorteerbedrijven)

Toezichthouders en handhavers

- Gemeenten (VNG)
- Omgevingsdiensten / regionale uitvoeringsdiensten
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- (Milieu)politie

Sommige gemeenten hebben het toezichthouden op asbestwerken uitbesteed aan de omgevingsdiensten. Het uitbesteden aan de omgevingsdiensten is echter niet verplicht (vanaf 1 januari 2017 is wel sprake van een verplichting). Sommige gemeenten doen het (nog) zelf maar dergelijke projecten zijn in de meeste gemeenten zeldzaam terwijl ze wel in hoge mate specifieke kennis en expertise vragen. De gemeentelijke werknemers in het toezicht op bouwwerkzaamheden zijn verenigd in de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

Opleiding, onderzoek- en kennisinstituten

- Opleidings- en examineringsinstituten (in verband met opleidingen in asbest) - Vereniging van Asbest Opleidingsinstituten (VAO)
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)TNO (TNO voert onderzoek uit naar diverse (veiligheids-)aspecten van asbest, zoals blootstelling, analyse technieken en verwerking technieken)
- NEN (Nederlands Normalisatie Instituut)
- IFV (Instituut Fysieke Veiligheid)
- SIKB (Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer) - asbest in bodem

Omgeving opdrachtgevend systeem

Daarnaast is er de omgeving rond de opdrachtgever van dit onderzoek, het ministerie SZW, directie Gezond en Veilig Werken.

- Ministerie IenM (voorheen ministerie VROM, asbest in woon-/leefmilieu, coördinerend ministerie op asbest)
- Tweede Kamer: vaste Kamercommissies SZW, IenM, EZ

Deze laatste groep is niet in figuur 4.1 weergegeven omdat deze partijen wat verder van het certificeringsstelsel af staan.

4.3 Onderzoekskader

Op basis van de beleidsreconstructie, verkennende interviews en de brede bijeenkomst is het onderzoekskader opgesteld. Daarbij is een indeling gemaakt op drie abstractieniveaus waarbij de abstractieniveaus vanuit vier invalshoeken zijn beschouwd.

Abstractieniveaus:

- Strategisch niveau: worden de motieven voor de inzet van certificering in de praktijk waargemaakt?
- Tactisch niveau: biedt het certificeringsstelsel voor- of nadelen ten opzichte van andere beheersinstrumenten?
- Operationeel niveau: wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het goed functioneren van het certificeringsstelsel?

Invalshoeken:

- Doelbereik
- Inzichtelijkheid en objectiviteit
- Doelmatigheid en doelgerichtheid vanuit de bedrijven (zowel opdrachtgevers als uitvoerend bedrijfsleven)
- Doelmatigheid en doelgerichtheid vanuit de overheid

Hieronder zijn de verschillende doelen, criteria en randvoorwaarden die in de beleidsreconstructie zijn gevonden geformuleerd als vragen en gerangschikt naar de indeling op basis van de drie abstractieniveaus en de vier invalshoeken.

Strategisch niveau

Doelbereik

- Lopen de doelen met betrekking tot de keten van asbestverwijdering vanuit de overheid en bedrijfsleven parallel en waar niet?
- Werken de doelen met betrekking tot asbestverwijdering voldoende door in het economisch en maatschappelijk verkeer?

Inzichtelijkheid en objectiviteit

- Wordt wat betreft systematiek aangesloten bij Europese of internationale standaarden, zowel nu als kijkend naar de ontwikkelingen op EU-niveau?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: bedrijven (zowel opdrachtgevers als uitvoerend bedrijfsleven)

- Heeft certificering bijgedragen aan een verbeterde aansluiting op praktijk in de sector?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: overheid

- Biedt certificatie aanvullende flexibiliteit ten opzichte van wetgeving?
- Draagt certificering bij aan efficiëntere inzet van handhavingscapaciteit?
- Maakt de overheid gebruik van expertise bij markt- en/of gecertificeerde partijen?

*Tactisch niveau***Doelbereik**

- Welke mogelijkheden heeft de overheid om invloed uit te oefenen op vormgeving van het stelsel?
- Biedt het stelsel prikkels voor bedrijfsleven om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid?

Inzichtelijkheid en objectiviteit (van het stelsel)

- Hoe worden verschillende partijen betrokken bij het opstellen van certificatieschema's en normen?
- Is de rol- en taakverdeling helder? Waar is sprake van afhankelijkheid of vermenging van belangen?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: bedrijven (zowel opdrachtgevers als uitvoerend bedrijfsleven)

- Is de organisatiegraad van de betrokken sectoren voldoende? Zijn er belangentegenstellingen tussen de sectoren?
- Is er binnen de sectoren voldoende structuur en zijn er voldoende middelen om inhoud te geven aan het stelsel?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: overheid

- Is de inzet van de beschikbare inspectiecapaciteit als gevolg van de aanscherping van het certificeringsstelsel veranderd (kan zowel meer of minder inzet zijn als verandering in de manier van inzet)?
- Is sprake van een goede afstemming tussen verschillende betrokken overheden? Worden de belangen van de verschillende overheden voldoende meegenomen in het stelsel?

*Operationeel niveau***Doelbereik**

- Wat is de ontwikkeling in de mate van naleving in de keten van asbestverwijdering (aantal overtredingen van de regels)?
- In hoeverre nemen bedrijven / markt op eigen initiatief maatregelen om risico's in de keten van asbestverwijdering te beperken?

Inzichtelijkheid en objectiviteit (schema's en normen)

- Bestaat er consensus over toepassing / uitleg van schema's en normen? Hoe vaak ontstaat er discussie tijdens toezicht en handhaving over de uitleg?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: bedrijven (zowel opdrachtgevers als uitvoerend bedrijfsleven)

- Is de bewustwording van de risico's van het werken met asbest bij de werknemers veranderd onder invloed van de certificering?
- Wat zijn de voor- of nadelen van het huidige certificeringsstelsel voor de individuele bedrijven. Is het stelsel van invloed op de markt / concurrentiepositie van bedrijven?
- Wat zijn de uitvoeringskosten voor de individuele bedrijven (jaarlijkse kosten en inzet personeel)?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: overheid

- Biedt het certificeringsstelsel in de praktijk voldoende mogelijkheden voor toezicht en handhaving (onderverdeeld naar de schakels in de keten)?
- Wat zijn de uitvoeringskosten bij de betrokken overheden (jaarlijkse kosten en inzet personeel)?

4.4 Interviews en enquête

Op basis van bovenstaand onderzoekskader zijn vragen opgesteld die in de vorm van interviews en een enquête zijn opgehaald. Op basis van de antwoorden zijn de 'geobjectiveerde meningen en beelden' (zie paragraaf 3.3) van de interviews en enquêtes uitgewerkt.

In deze paragraaf wordt de synthese van de interviews, de enquêtes en van de ronde tafel gesprekken gepresenteerd.

4.4.1 Synthese hoofdlijnen uit interviews

Voor de interviews is één vragenlijst gebruikt waarin een aantal 'algemene' vragen en 'overige' vragen zijn gesteld. In deze paragraaf wordt de synthese van de algemene vragen gepresenteerd. De synthese van de overige vragen is vanwege de omvang in bijlage 4 opgenomen.

Synthese algemene vragen

Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen het stelsel certificering asbest?

- Vanaf jaren 90 was het eerst een kwaliteitssysteem tot aan de overname van het dossier door SZW. Vanaf dat moment wordt elke paar jaar het stelsel gewijzigd en meer nadruk op controle en handhaafbaarheid gelegd
- Invoering van sanctiebeleid leidt naar mening van de asbestsaneringsbedrijven tot afvinklijstjes bij toezicht

- Het stelsel is randvoorwaardelijk (toelatingsvariant certificering). Als je aan die randvoorwaarde voldoet ligt het voor de hand dat een opdrachtgever kiest voor de laagste prijs
- De markt is sinds 2006 sterk gegroeid en in de komende jaren wordt ook een sterke groei verwacht. Dit vraagt om flexibiliteit en innovatie. Het huidige stelsel heeft er moeite mee om flexibiliteit en innovatie te ondersteunen (veranderingen worden erg traag doorgevoerd). Het stelsel bevordert de innovatie niet
- Het uitblijven van resultaat in de vorm van een afname van aantal asbestslachtoffers, zorgt voor onrust en druk op het asbestdossier en daarmee op het certificeringsstelsel

Wat zijn volgens u de sterke punten?

- Het stelsel komt tot stand in een samenwerking tussen overheid en stakeholders zodat overheid meer afstand kan houden
- Het stelsel is openbaar en transparant (dat wil zeggen voor iedereen toegankelijk)
- Het stelsel heeft kwaliteit (in termen van veilig werken) aantoonbaar en toetsbaar gemaakt

Wat zijn volgens u de verbeterpunten?

- Er zijn veel loop-holes (mogelijkheden om buiten het systeem om te werken of ondanks overtredingen toch een certificaat te behouden of te verkrijgen)
- Het is weinig transparant hoe producten tot stand komen
- Het stelsel is ingewikkeld en daardoor moeilijk te doorgronden voor buitenstaanders
- Het stelsel helpt niet om grip te krijgen op het probleem dat emoties en beeldvorming het asbestdossier beïnvloeden
- Het huidige stelsel is erg gericht op het vinden van fouten en het bestraffen en te weinig op het stimuleren van kwaliteit

4.4.2 Synthese antwoorden in enquêtes

Om een beeld te krijgen van toezicht en handhaving door de verschillende partijen, zijn 40 gemeenten en omgevingsdiensten en CKI's aangeschreven (22 gemeenten en 2 omgevingsdiensten hebben gereageerd)¹². De enquête bestond uit gesloten vragen (grootste deel) en open vragen (enkele). Ook bij de gesloten vragen hadden de respondenten de mogelijkheid om hun antwoord toe te lichten. Van deze mogelijkheid is regelmatig gebruik gemaakt. Hieronder is een synthese van de resultaten opgenomen.

In welke mate biedt het certificeringsstelsel u in de praktijk voldoende mogelijkheden voor toezicht en handhaving?

Met name gemeenten en omgevingsdiensten melden op het moment van de enquête dat het stelsel hen onvoldoende mogelijkheden biedt. Dat wordt vooral bepaald doordat het beeld bij deze organisaties is dat overtredingen die zij constateren en melden aan de CKI's naar hun mening onvoldoende door de CKI's worden opgepakt waardoor het gevoel bij de geënquêteerde toezichthouders van gemeenten en omgevingsdiensten heerst dat er niets mee gedaan wordt.

¹² Ook onder de auditors van CKI's is de enquête uitgezet. Hier kwamen twee reacties op

In welke mate vindt u, dat u als toezichthoudende partij, voldoende betrokken wordt bij het opstellen van certificatieschema's en normen?

Gemeenten en omgevingsdiensten vinden dat zij niet tot nauwelijks betrokken worden. Er lijkt verbetering te komen door de opgestarte werkkamer voor de Omgevingsdiensten, maar daarvan moet de uiteindelijke invulling en uitwerking nog blijken.

In welke mate is de rol- en taakverdeling tussen betrokken toezichthoudende partijen (I-SZW en ILT, Certificerende instellingen, omgevingsdiensten, gemeenten) volgens u duidelijk?

De taakverdeling lijkt op papier voor de meeste partijen duidelijk maar leidt in de uitvoering en afstemming bij omgevingsdiensten en gemeenten nogal eens tot onduidelijkheid. Er zijn veel instanties die een taak hebben waardoor afstemming belangrijk is en dat vraag tijd en energie.

In hoeverre zitten de toezichthouders op beleidsniveau op één lijn wat betreft het uitwerken van schema's en normen?

Zie vraag over opstellen van de schema's en normen. Reacties hier zitten op dezelfde lijn.

Hoeveel capaciteit en kosten besteedt uw organisatie jaarlijks aan toezicht en handhaving van het certificeringsstelsel asbest?

Per respondent zijn sterk wisselende antwoorden gegeven.

Welk type overtredingen constateert u in de praktijk het meest met betrekking tot het certificatiestelsel asbest?

De meest voorkomende overtredingen zijn: onvoldoende onderdruk/stoffers vegen in plaats van natte doek / administratie niet bijgehouden.

Hoe vaak heeft u contact met de andere toezichthouders over toezicht en handhaving met betrekking tot het certificeringsstelsel asbest?

Er is met regelmaat contact tussen alle partijen variërend van dagelijks tot één keer per maand.

Is volgens u de naleving bij asbestverwijdering sinds de invoering van het herziene certificeringsstelsel asbest gestegen, gelijk gebleven of gedaald?

De naleving is gestegen zeker onder gecertificeerde instellingen. Desondanks is de mening van meerdere respondenten dat het niet snel genoeg stijgt.

Hoe vaak ontstaat er discussie over de uitleg c.q. interpretatie van schema's en normen tussen u en andere opdrachtgevende en/of uitvoerende partijen?

Antwoorden variëren van 'vaak' tot 'altijd' en dan vooral met saneringsaannemers over de interpretatie van de schema's. Het algemene beeld dat uit de antwoorden naar voren komt, is dat dit écht te veel en vaak speelt en dat dat verbeterd zou moeten worden.

Over welke onderwerpen ontstaat (het meeste) discussie tussen u en de opdrachtgevende en/of uitvoerende partijen?

Er worden vele onderwerpen genoemd, waarbij met name 'onderdruk' eruit springt.

Hoe vaak ontstaat er discussie over de uitleg c.q. interpretatie van schema's en normen tussen u en andere toezichthouders?

Antwoorden variëren tussen 'af en toe' en 'vaak'.

In hoeverre helpen de interpretatiedocumenten van Ascert u met het interpreteren van de verschillende regelgeving?

Hier zijn de reacties gelijk verdeeld tussen 'slecht' en 'voldoende'.

Is er volgens u een vaste groep van bedrijven die bewust de regels en normen overtreden?

De reacties zijn hier verdeeld tussen 'ja, er is een vaste groep' en 'nee, alle bedrijven overtreden weleens'. Opmerking die erbij wordt gemaakt, is dat het soms ook vanuit pragmatisme gebeurt.

U heeft aangegeven dat er een vaste groep bedrijven bewust de regels overtreden. Hoe groot is de percentage van het totaal?

De percentages variëren, maar liggen gemiddeld rond de 25 % van de bezochte bedrijven.

Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen het stelsel certificering asbest?

De antwoorden variëren waarbij met name de omgevingsdiensten de score 'slecht' meegeven.

Wat zijn volgens u de sterke punten en wat zijn volgens u de verbeterpunten binnen het stelsel certificering asbest?

Er worden heel uiteenlopende punten genoemd waardoor hier niet een eenduidig beeld uit naar voren komt. Een veel voorkomend punt is duidelijker regels waardoor er minder discussie over interpretatie mogelijk is.

4.4.3 Rondetafelgesprekken

Tijdens twee bijeenkomsten, op 1 november respectievelijk 9 november 2016 zijn de bevindingen uit het onderzoek tot dan voorgelegd aan twee groepen betrokkenen uit het veld. De agenda van deze gesprekken bestond uit drie punten:

1. Toelichting op bevindingen tot dat moment
2. Reactie van aanwezigen op een aantal stellingen
3. In gesprek naar aanleiding van stellingen

De reactie van de deelnemers is gebruikt als toetsing en reflectie op de bevindingen tot dan toe.

De onderzoekers noteerden in het verslag van de bijeenkomst de volgende reactie.

Wat valt op?

1. Veel belangen en hoe kun je die allemaal evenwichtig laten vertegenwoordigen in gremia?
2. Goede verdeling in meningen en 'werkelijkheid'.
3. Betrokkenheid werknemers lijkt laag maar is dat ook écht zo?
4. Onduidelijkheid over invulling bij toezichthouders (omgevingsdiensten, gemeente en CKI's)
5. Grote verscheidenheid aan beelden: hoe kun je elkaar beter vinden en daardoor beter begrijpen?

Wat vind je ervan:

1. Herkenbare inventarisatie en bevestiging van eerdere onderzoeken
2. Hoe kun je feiten en meningen/belangen goed wegen?
3. Veel meningen die ook uiteenlopen: meningen en feiten goed wegen
4. Er kan nog meer diepgang in het onderzoek

Wat raakt je?

1. Dat het nog niet gelukt is om probleem op te lossen en er daardoor nog steeds veel paniecreacties bestaan
2. Betrokkenheid is groot
3. Toegenomen juridificering
4. Wantrouwen tussen bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) en toezichthoudende partijen

De stellingen waarover gediscussieerd is zijn opgenomen in bijlage 7.

4.5 Bevindingen

4.5.1 Methodiek

De onderzoekers hebben op basis van hun informatieverzameling en analyse, en na terugkoppeling en toetsing in de begeleidingsgroep, de rondetafelgesprekken en de klankbordgroep als eerste voor elk van de te beantwoorden onderzoeksvragen een analyse gemaakt naar:

- Papieren werkelijkheid: wat zijn regels, wat is opgeschreven, wat is beleid?
- Praktijk werkelijkheid: hoe pakt het uit, wat zien we in de praktijk?
- Meningen en beelden: wat horen we van betrokkenen?

Op basis daarvan zijn per onderzoeksvraag de bevindingen geformuleerd die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd.

Hieronder zijn eerst de onderzoeksvragen nader toegelicht en vervolgens de bevindingen beschreven. Voor een nadere beschrijving van de methodiek en het proces van informatieverzameling en analyse, zie ook hoofdstuk 3.

4.5.2 Onderzoeksvragen

Uit de beleidsanalyse blijkt dat er een groot aantal criteria kan worden onderscheiden aan de hand waarvan het functioneren van het stelsel kan worden beoordeeld. De onderzoekers kozen ervoor om de uiteindelijke onderzoeksvragen zij met dit onderzoek willen beantwoorden, te beperken tot de vragen die naar hun mening het meest zeggen over het functioneren van het stelsel. Het betreft de volgende centrale vragen op de drie verschillende abstractieniveaus:

Strategisch niveau

Centrale vraag: worden de doelen voor de inzet van certificering in de praktijk waargemaakt?

Hierbij is gekeken naar de volgende doelen en randvoorwaarden:

1. Overheid: in hoeverre draagt het stelsel bij aan veilig werken met asbest en aan het voorkomen van verspreiding van asbestvezels in het milieu?
2. Bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven): in hoeverre draagt het stelsel bij aan het vormgeven van de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers met betrekking tot veilig werken met asbest?
3. Maatschappelijk en economische verkeer: in hoeverre biedt het stelsel een gerechtvaardigd vertrouwen in de kwaliteit van de aangeboden producten en diensten?
4. Wat is het draagvlak voor het stelsel?
5. Wat is de balans tussen kosten en baten?

Tactisch niveau

Centrale vraag: is het certificeringsstelsel optimaal ingericht? Hierbij is gefocust op de volgende twee aspecten die centraal staan bij de inrichting van het stelsel:

- Hoe worden de belangen van marktpartijen in het stelsel vertegenwoordigd?
 - Zijn er prikkels voor bedrijfsleven om de eigen verantwoordelijkheid vorm te geven?
 - Is de betrokkenheid van partijen en de rol- en taakverdeling helder?
 - Is de organisatiegraad van en uniformiteit binnen de sectoren voldoende?
- Hoe worden de mogelijkheden voor toezicht door de overheid meegenomen?
 - Wat is de invloed van de overheid op vormgeving van het stelsel?
 - Is er afstemming tussen verschillende betrokken overheden?

Operationeel niveau

Centrale vraag: wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het goed functioneren van het certificeringsstelsel? Als belangrijkste criteria voor het functioneren van het stelsel is gekeken naar:

- Het nalevingsgedrag: is de naleving van de asbestregelgeving onder invloed van het stelsel verbeterd?
- De inzichtelijkheid en objectiviteit van het stelsel: is de uitwerking voldoende eenduidig en begrijpelijk voor de directe doelgroep?
- De doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel: wat is de efficiëntie en de effectiviteit van het stelsel?

4.5.3 Bevindingen strategisch niveau

1. Bijdrage aan veilig werken met asbest en aan het voorkomen van verspreiding van asbestvezels in het milieu
 - Voor een certificeringsstelsel moet er een duidelijk gezamenlijk belang zijn (bron: kabinetsstandpunt certificering). Voor asbest is dit “veilig werken”. Alle partijen onderschrijven het belang van “veilig werken” maar op uitvoeringsniveau blijkt de interpretatie en daardoor de uitwerking heel uiteenlopend te zijn
 - Juridisch gezien is certificering gekoppeld aan de Arbeidsomstandighedenregeling. Vroeger was certificering een onderdeel van de milieuregelgeving, daarna is het overgegaan naar de Arbowet (zie beleidsreconstructie). Het primaire doel van de arboregels is het “veilig werken met asbest”. In de praktijk wordt bij de uitwerking van de regels echter ook de verspreiding van vezels in het milieu (milieudoelstelling) meegenomen. Dat staat bijvoorbeeld als doel in de statuten van beheerstichting Ascert. Haar doelstelling is dat asbest in de gehele keten verantwoord wordt verwijderd zodanig dat het geen schade kan veroorzaken aan personen en/of het milieu. Er zijn daardoor in het werkveld verschillende beelden bij welke doelen nagestreefd worden. Dit zorgt voor onduidelijkheid (bijvoorbeeld in de discussie over containment buiten)
 - Certificering moet bijdragen aan het realiseren van de doelen van de arboregelgeving, de doelen die met certificering worden beoogd zijn echter niet gekwantificeerd en daarmee lastig meetbaar. Doordat doelen globaal zijn geformuleerd is monitoring lastig en vindt dit ad hoc plaats. Het stelsel is in de afgelopen jaren regelmatig bijgesteld. De conclusie van de onderzoekers op basis van de beleidsreconstructie is dat daarbij vooral is gestuurd op signalen en incidenten (en in veel mindere mate op feitelijk cijfermateriaal). De basis voor het bijstellen van beleid is daarmee niet een systematische analyse geweest, maar veel meer gebaseerd op signalen, incidenten en recenter handavingscijfers
2. Bijdrage aan vormgeving aan eigen verantwoordelijkheid van werkgevers met betrekking tot veilig werken met asbest
 - Het stelsel werkt niet belonend (er is maar één kwaliteit, als je het beter doet heb je er geen voordeel van). Er is wel sprake van een negatieve prikkel, omdat verlies van certificaat direct de bedrijfsvoering raakt
 - Branches kennen op papier geen “eigen beleid” gekoppeld aan het certificeringsstelsel om naleving door de leden te bevorderen
 - Werkgevers participeren wel actief in werkkamers en CCvD van Ascert en dragen daarmee wel bij aan de totstandkoming en onderhoud van schema's en interpretatiedocumenten

3. Bijdrage aan een gerechtvaardigd vertrouwen in de kwaliteit van de aangeboden producten en diensten
 - Het stelsel is randvoorwaardelijk (toelatingsvariant certificering). Een kernbeginsel van certificering is dat partijen die afnemen van gecertificeerde leveranciers een gerechtvaardigd vertrouwen in de kwaliteit van producten en diensten hebben. In de praktijk is het stelsel echter niet op de opdrachtgever gericht. Vooral de minder professionele opdrachtgevers kunnen moeilijk beoordelen of ze de kwaliteit van dienstverlening daadwerkelijk krijgen en kiezen daarom in de praktijk voor de laagste prijs
 - In de afgelopen jaren zijn er meerdere aanpassingen geweest, bijvoorbeeld van de categorie-indelingen en gebruikte terminologie. Dit maakt het voor buitenstaanders zoals opdrachtgevers lastig om bij te houden en te begrijpen wat "veilig werken" in de praktijk precies inhoudt
4. Wat is het draagvlak voor het stelsel
 - Draagvlak voor het stelsel is wisselend: asbestverwijderende en -inventariserende bedrijven die ook actief betrokken zijn in het CCvD en Ascert, geven aan het stelsel niet kwijt te willen maar zijn wel kritisch op het functioneren (bijvoorbeeld op de snelheid van doorvoering van wijzigingen). Gemeenten, omgevingsdiensten en opdrachtgevers, zijn veel kritischer over de werking van het certificatiestelsel, met name op de beperkte reikwijdte (alleen arbeidsomstandigheden en niet milieu) en daardoor de beperkte invloed op het stelsel
5. Evenwicht tussen kosten en baten
 - Over de doorwerking van het stelsel in kosten / baten voor de maatschappij is onvoldoende informatie bekend om daar een uitspraak over te kunnen doen. Er zijn geluiden dat het stelsel relatief zwaar doorwerkt op kleine projecten (vaak bij particuliere opdrachtgevers) maar dit kan niet onderbouwd worden met cijfers

4.5.4 Bevindingen tactisch niveau

1. Vertegenwoordiging belangen
 - De veranderde organisatie van het stelsel heeft ten opzichte van vijf jaar geleden meer openheid en transparantie in de gesprekken tussen de partijen gebracht. Er is door de partijen in de primaire schil geïnvesteerd in het uitwerken van wat 'veilig' werken inhoudt en dit is vastgelegd in de certificatieschema's. Er is betrokkenheid en drive bij stakeholders om asbestproblematiek aan te pakken en er is sprake van een gedeeld belang: gezond en veilig werken

- Via het CCvD Ascert worden de belangen van de stakeholders ingebracht en is de organisatie van het beheer van het stelsel geregeld. Rolverdeling tussen overheid en marktpartijen is helder: partijen binnen het CCvD van Ascert geven vorm aan de inhoud van schema's, SZW staat hierbij bewust meer aan de zijlijn en toets de schemavoorstellen na indiening vervolgens op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- De belangen van de betrokken partijen binnen Ascert zijn groot en niet op alle vlakken parallel en soms tegenstrijdig. Wel wordt getracht om altijd consensus in besluitvorming te krijgen binnen het CCvD van Ascert
- Bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) zijn via de branches vertegenwoordigd in het CCvD van Ascert. Niet alle saneringsbedrijven zijn echter aangesloten bij de brancheorganisaties die deelnemen in het CCvD. De aangesloten bedrijven geven aan wel het grootste deel van de markt te vertegenwoordigen
- Niet alle belangen lijken evenwichtig vertegenwoordigd in het CCvD. De bijdrage vanuit de industriële projecten (objecten) is minder traceerbaar. Ook de vertegenwoordiging vanuit de opdrachtgevers en werknemers is beperkt vergeleken met de vertegenwoordiging vanuit de sanerings- en inventarisatiebedrijven

2. Mogelijkheden toezicht overheid

- Overheid heeft geen besluitvormende rol in Ascert (alleen toehoorder in CCvD). Uitvoering van de toets op handhaafbaarheid vindt pas plaats na en losstaand van de belangenafweging in Ascert
- De bevoegdheidsverdeling bij toezicht en handhaving is vanuit de wetgeving helder maar de taakverdeling is daardoor in de praktijk ook versnipperd met name als gevolg van de scheiding tussen de arboregelgeving en de milieuregelgeving:
 - Arboregelgeving: I-SZW
 - Certificatieschema / certificatievoorwaarden: CKI,
 - Milieuregelgeving: gemeenten/OD en Inspectie ILTEr zijn goede ervaringen in projecten met integraal toezicht in de asbestketen
- Bij de status van de CKI als ZBO worden door de andere toezichthouders (I-SZW en de omgevingsdiensten) vraagtekens gezet. Zij menen dat de commerciële afhankelijkheid van een CKI ten aanzien van diens certificaathouder op gespannen voet staat met de rol van een ZBO. Echter de juridische houdbaarheid van een overtreding is naar eigen zeggen voor CKI's bepalend voor het doorzetten van maatregelen en niet de commerciële afhankelijkheid

4.5.5 Bevindingen operationeel niveau

1. Het nalevingsgedrag:

- Doelen met betrekking tot naleving zijn niet gekwantificeerd, de voortgang wordt niet consequent gemonitord. Via gerichte steekproeven van de I-SZW (sectorrapportages), gegevens van de CKI's en enquêtes bij gemeenten is er zicht op het nalevingsgedrag. Dit wordt echter niet in trends in loop der jaren bijgehouden en gerapporteerd
- Naleving van de arboregels lijkt te verbeteren maar toezicht en handhaving verloopt nog niet optimaal en het beeld is nog fragmentarisch:
 - Op basis van cijfers I-SZW neemt het nalevingspercentage toe
 - Een directe link met het certificeringsstelsel is niet te leggen
 - Cijfers vanuit CKI's en I-SZW over aantal en typen overtredingen verschillen (I-SZW rapporteert vanuit het toezicht op de eisen vanuit Arbowet / -besluit meer en zwaardere overtredingen dan CKI's vanuit het toezicht op de eisen vanuit de certificatieschema's)

2. De inzichtelijkheid en objectiviteit van het stelsel:

- Certificatieschema's zijn ingewikkeld (overzicht en conceptueel denken is nodig om het te doorgronden) maar op zich wel duidelijk. Niet alle medewerkers binnen de branche beschikken echter over een conceptueel denkniveau. De regels zijn niet vertaald naar een eenvoudige instructie waarmee werknemers op pad kunnen worden gestuurd
- Ondanks vereenvoudigingen en aanscherpingen¹³ van de schema's en normen, is er in de praktijk discussie over de interpretatie (het betreft de situatie met de schema's van vóór 1 maart 2017). Deels lijkt dit terug te voeren op het verschil in belangen en risicoperceptie, deels op het feit dat toezichthouder en bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) elkaars deskundigheid en goede bedoelingen in twijfel trekken. Elke expert heeft zijn eigen mening en er is nog geen breed door alle partijen geaccepteerde kennisautoriteit op dit terrein. De indruk van de onderzoekers is dat er in de sector veel over elkaar wordt gepraat en weinig met elkaar
- Beeldvorming over de risico's en de noodzaak van beschermende maatregelen verschilt (verschil in risicoperceptie). Vanuit de overheid is het beleid gericht op het in overeenstemming laten zijn van de maatregelen met de risico's. Dat wil zeggen: streng waar het moet, minder streng waar het kan. Wanneer er geen informatie is over de specifieke risico's, maar het wel waarschijnlijk is dat er vezels vrijkomen, wordt een worst-case scenario gehanteerd. Het is aan de uitvoerende partijen zelf om te zorgen dat er informatie over de risico's verzameld wordt. De uitvoerende partijen (met name de saneringsbedrijven) lijken het niet eens te zijn met deze worstcase benadering

¹³ Het gaat hier om de recente wijzigingen van voor het najaar van 2016, toen de interviews werden gehouden

- Vanuit de bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) is men ook van mening dat voorschriften vanuit risico's moeten worden beredeneerd. Ook vind men dat voor de noodzaak van maatregelen een gedegen (recente en wetenschappelijke) onderbouwing moet kunnen worden gegeven. Dit is naar de mening van de saneringsbedrijven vaak niet het geval bij de voorschriften in de huidige schema's¹⁴. Inventarisatiebedrijven en asbestverwijderaars stellen dat door het karakter van het huidige stelsel - dat gericht is op handhaving en conformeren - het moeilijk is flexibiliteit en innovatie te steunen. In het stelsel zelf lijken geen regels opgenomen die flexibiliteit en innovatie belemmeren

3. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel:

- Zowel de kosten als de baten voor bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) lijken beperkt
 - De belangrijkste winst voor bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) is eenduidigheid in regels en het "level playing field" voor bedrijven dat hierdoor wordt gecreëerd. Het stelsel biedt beperkt beloning in de vorm van meer werk (certificaat is immers randvoorwaarde)
 - De directe kosten voor certificering voor individuele gecertificeerde bedrijven lijken beperkt maar het is niet gelukt om hier in dit onderzoek betrouwbare cijfers over te achterhalen. De directe kosten gekoppeld aan de uitvoering van het stelsel worden niet gemonitord
- Er is sprake van meerdere toezichthouders in het asbestdossier (I-SZW, CKI's, gemeenten / omgevingsdiensten, ILT). Vanuit de wetgeving is de rolverdeling wel duidelijk. In de praktijk functioneert het niet altijd goed (toezichthouders houden zich niet strikt aan hun domein). De formele scheiding tussen het arbo- en milieudomein leidt naar de mening van met name de gemeenten/omgevingsdiensten tot inefficiëntie bij de uitvoering van toezicht en handhaving. De benodigde capaciteit en kosten voor toezicht en handhaving worden niet systematisch bijgehouden
- De aanscherping van handhaving en de daar aan verbonden consequenties heeft geleid tot een toename van het aantal rechtszaken waarbij bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) een sanctie aanvechten. Deze juridificering kan worden versterkt door het hanteren van een escalatieladder door de CKI's. Bij de escalatieladder telt het aantal overtredingen dat een bedrijf begaat bij elkaar op, hetgeen leidt tot een 'escalatie' naar een zwaardere sanctie. De toegenomen juridificering vraagt ook extra capaciteit van CKI's en de I-SZW
- De aansluiting tussen inventarisatietraject en saneringstraject zorgt in de praktijk voor inefficiëntie in de uitvoering (bijvoorbeeld onvolledig inventarisatie rapport of aantreffen van asbest tijdens de sanering waarna asbestinventarisatie moeten worden aangevuld voordat met de sanering kan worden verder gegaan)

¹⁴ Het gaat hier om de recente wijzigingen van voor het najaar van 2016, toen de interviews werden gehouden

5 Bevindingen fase 2: varianten

Een van de doelen van het onderzoek is het vinden van mogelijke varianten voor het huidige stelsel. Om dit doel in te vullen zijn in fase 2 mogelijke alternatieve varianten voor het certificatiestelsel onderzocht. Ook zijn er criteria gedefinieerd waarmee de varianten gewogen kunnen worden. Ten slotte is de daadwerkelijke weging uitgevoerd.

5.1 Keuze voor de te onderzoeken varianten

Voor het bepalen van de te onderzoeken varianten hebben de onderzoekers gekeken naar de volgende zaken:

- De Kamerbrief uit 2015¹⁵
- Onderzoek naar varianten aan de hand van de interventieschaal voor toezicht en handhaving
- Onderzoeken over buitenlandse arbo-systemen voor asbest (TNO, 2013a en RIVM, 2016)

5.1.1 Varianten uit de Kamerbrief (2015)

Als vertrekpunt is aangehouden wat er in de Kamerbrief over het certificeringsstelsel asbest (april 2015) staat. Daarin is een drietal modelmatige varianten naast elkaar gezet die zich onderscheiden in de mate waarin de overheid bij het stelsel betrokken is.

1. Een stelsel dat werken met asbest gelijk stelt aan werken met andere gevaarlijke stoffen in het arbostelsel. De sector stelt veilige werkwijzen vast of heeft een uitgewerkte arbocatalogus. De sector moet voldoen aan de Arbowet en kan daar met eigen initiatieven nadere invulling aan geven, in combinatie met het reguliere toezicht door de I-SZW. Door marginale toetsing op de catalogus en het vervallen van tweedelijns toezicht is er bij deze variant sprake van minder overheidsbemoeienis dan bij het huidige stelsel
2. Het huidige gemengde stelsel met een grote rol voor de vertegenwoordigers uit de asbestketen bij het opstellen van de regels, met dubbel toezicht door I-SZW en door CKI's op certificaathouders en vaststelling van de regels door de overheid. In het huidige stelsel ziet de I-SZW toe op het functioneren van het stelsel en op de naleving van arboregelgeving. De Inspectie ziet echter niet toe op de naleving van het certificaat, dat doet de CKI
3. Een stelsel met meer autoriteit en regie (verlenen van vergunningen) bij de overheid. Vergunningen kunnen worden afgegeven aan bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) of per opdracht. Toezicht op de vergunningen en vergunninghouders wordt enkel door de overheid gedaan en de regels voor uitvoering van de asbestwerkzaamheden worden door de overheid opgesteld. Er is bij deze variant sprake van meer overheidsbemoeienis dan bij het huidige stelsel

¹⁵ [Kamerstuk](#) 25834 nr.99 (vergaderjaar 2014-2015). En bijbehorend [Verslag](#) van een algemeen overleg op 28 mei 2015 over Arbeidsomstandigheden: Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2014-2015), Kamerstuk 25834 nr. 100

Vanuit de opdracht zijn de onderzoekers uitgegaan van de reikwijdte van het huidige certificatiestelsel asbest. Dat wil zeggen dat bij de uitwerking van de varianten uitgangspunt was dat een variant verankerd wordt in de arboregelgeving en primair gericht is op “veilig en gezond werken”. De focus ligt op de activiteiten “inventarisatie” en “verwijdering” van asbest in gebouwen en installaties en tot de partijen die daar direct bij zijn betrokken.

5.1.2 Onderzoek naar varianten aan de hand van de interventieschaal voor toezicht en handhaving

Om varianten op het huidige stelsel te kunnen bepalen, hebben de onderzoekers een model ontworpen om de varianten te positioneren, de toezicht- en nalevingschaal. Hierin staat aan de ene kant van de schaal de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van het veld/de markt, en aan de ander kant van de schaal ‘totaal’ nalevingstoezicht aan de hand van prescriptieve regels in een systeem van vergunningen en controle.

Als randvoorwaarden voor een keuze van varianten zijn twee strategische en algemeen geaccepteerde doelen genomen waaraan het stelsel áltijd moet bijdragen:

- Een goede naleving van de arboregels met betrekking tot veilig werken met asbest (en daarmee tevens bijdragen aan het voorkomen van verspreiding naar de omgeving)
- Het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de branche op het gebied van veilig werken met asbest

Op basis hiervan zijn de varianten onderzocht (zie paragraaf 5.2) en is de lijst met afwegingscriteria samengesteld (zie paragraaf 5.3).

Interventieschaal voor toezicht en naleving

zelfregulering	toezichtondersteuning	toelating	vergunning
veld reguleert			overheid reguleert

Dit levert de volgende mogelijke varianten op, die verder onderzocht kunnen worden.

- Aan de linkerkant van het spectrum bevindt zich *zelfregulering*. Deze variant stelt hoge eisen aan het zelfregulerende vermogen van de sector: de naleving is de verantwoordelijkheid van bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven). In deze variant is toezicht de verantwoordelijkheid van bedrijven (door bijvoorbeeld self-assessments en onderlinge visitatie)
- Een stap meer naar rechts bevindt zich de *toezichtondersteuning*. Er is sprake van algemeen geformuleerde wettelijke verplichtingen (doelen). Het veld stelt dan zelf veilige werkwijzen vast die passen binnen het wettelijk kader (of daar invulling aangeven) en zorgt zelf voor toezicht de naleving daarvan, bijvoorbeeld door een (vrijwillig) certificeringssysteem. De I-SZW toetst of er geen overtredingen zijn van de hoger gelegen wettelijke doelvoorschriften
- Nog verder naar rechts bevindt zich de *toelating* waarbij naast wettelijke regels ook sprake is van een wettelijk verplicht certificatiesysteem. Daarbij is certificering verplicht om te worden toegelaten tot de markt. In deze variant gaan de onderzoekers ervan uit dat de certificeringsschema's zijn verankerd in de wetgeving. De overheid besteedt toezicht als het ware uit aan certificerende instellingen die toetsen of bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) zich aan de certificatieschema's houden. Daar is vaak een zogenoemde beheersstichting bij betrokken die tactische en operationele taken voor het systeem uitvoert. In een dergelijk systeem kan een overheidsorganisatie als I-SZW toetsen of de wettelijke regels worden nageleefd
- Rechts op de schaal bevindt zich een systeem van *vergunningverlening* en controle. Daarbij voert de overheid de regie op het stelsel. Zij verleent vergunningen en voert controle op naleving uit

De laatste drie varianten worden ook beschreven in het kabinetstandpunt uit 2016 over certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid¹⁶ dat dient als uitgangspunt voor het gebruik van conformiteitsbeoordelingen (waaronder certificering) als beleidsinstrument voor beleid en regelgeving.

De drie varianten die zijn beschreven in de Kamerbrief over het asbeststelsel 'dekken' het grootste deel van de interventieschaal af. Alleen een oplossingsrichting aan de linkerkant van het spectrum (zelfregulering) ontbreekt. De onderzoekers hebben deze oplossingsrichting echter niet nader onderzocht, omdat het asbestvraagstuk zich daar niet voor leent. In het kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling in het kader van overheidsbeleid wordt bijvoorbeeld gesteld dat het niet voor de hand ligt te kiezen voor zelfregulering als het gaat om het voorkomen van ernstige risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid. Bovendien nemen de onderzoekers gezien de veelvuldige discussies over de inhoud aan dat er op dit moment onvoldoende (breed) vertrouwen bestaat in de kwaliteit van de beoordelingsinfrastructuur.

¹⁶ Herzien kabinetsstandpunt conformiteitsbeoordeling in het kader van overheidsbeleid 19 september 2016, kst 29304, nr 6

In onderstaand schema zijn de belangrijkste kenmerken van de drie overige varianten samengevat (Toezicht en handhaving hoeft niet alleen door de I-SZW te worden uitgevoerd, maar kan ook plaatsvinden door andere toezichthouder als gemeenten / Omgevingsdiensten).

	Asbest als “gewone” carcinogene stof	Huidige stelsel	Vergunningverlening
Positie op de interventieschaal	Toezichtondersteuning	Toelating	Vergunning
Wettelijke basis	Arbowetgeving. Regels zelf geen onderdeel wetgeving (vergelijk arbocatalogus)	Arbowetgeving. Certificeringstelsel verankerd in Arbobesluit	Arbowetgeving. Verplichte werkwijze onderdeel voorschriften vergunning
Toezicht en handhaving overheid op wetgeving	T&H van verplichtingen in arboregelgeving arbocatalogus wordt wel bij het toezicht “betrokken” (dat wil zeggen dat de arbocatalogus wordt gezien als “stand der techniek”)	T&H van verplichtingen in arboregelgeving	T&H op de vergunning
Rol certificering/ CKI's	Op basis van vrijwilligheid. Certificering kan onderscheidend werken voor de markt	Verplichte certificering. Controle op naleving schema's door CKI als ZBO.	Geen. Eventueel (niet wettelijke verplichte) toezicht-ondersteunende variant mogelijk
Schema's/ invulling werkwijze	Door sociale partners in opgesteld. Ministerie moet arbocatalogus toetsen	Schema's gezamenlijk door marktpartijen opgesteld. Overheid zorgt voor verankering in arbowetgeving	Werkwijze door overheid opgesteld en opgenomen in vergunningen.
Eigen verantwoordelijkheid marktpartijen	Verantwoordelijkheid primair bij werkgevers en werknemers. Zij zien toe op naleving arbocatalogus.	Gedeelde verantwoordelijkheid van marktpartijen en overheid.	Overheid heeft regie (mogelijk rol / inbreng bij opstellen werkwijzen).

5.1.3 Oplossingsrichting op basis van buitenlandse arbo-systemen

Daarna hebbende onderzoekers ter inspiratie gekeken naar de bij ons beschikbare onderzoeken over buitenlandse arbo-systemen voor asbest. Dit met als doel een oplossingsrichting te formuleren op basis van goede ervaringen hiermee uit het buitenland. Het gaat om onderzoeksinspanningen die zijn verricht door TNO en het RIVM.

Het TNO-onderzoek (TNO, 2013a) betreft een vergelijking van diverse arbo-systemen, waaronder asbest maar ook voor bijvoorbeeld het besturen van kranen. Het onderzoek is gericht op vijf landen: België, Denemarken, Duitsland, Polen en Verenigd Koninkrijk. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat:

- Er in alle vijf landen een nationale regeling is voor de verwijdering van asbest
- Die regeling in alle vijf de landen verplicht is (regulering)
- Het toezicht op naleving van die regels in vier van de vijf onderzochte landen door de overheid wordt gedaan. Alleen in Denemarken houden private organisaties toezicht
- Werknemers die asbest verwijderen in alle onderzochte landen een opleiding/certificaat moeten hebben om met asbest te werken

Het onderzoek betreft geen beleidsevaluatie; er zijn (daarom) geen vragen gesteld of bevindingen opgenomen over hoe het stelsel in die landen werkt en welke zaken er goed of minder goed gaan. Daarmee biedt dit onderzoek onvoldoende aanknopingspunten voor het formuleren van een oplossingsrichting naar buitenlands voorbeeld.

Het RIVM voerde in 2016 een interne verkenning uit die tot doel had om beter zicht te krijgen op het beleid voor asbestverwijdering in andere EU-landen. De verkenning richtte zich in de aanvankelijk op negen landen: België, Groot-Brittannië (UK), Duitsland, Denemarken, Polen, Frankrijk, Italië, Zweden en Finland. Vervolgens zijn met vier van de negen landen verdiepende interviews gehouden (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Finland). Het belangrijkste punt uit de aan ons door het RIVM beschikbaar gestelde conceptverslagen is dat, met uitzondering van Denemarken, de geïnterviewde landen een systeem kennen van vergunning vanuit overheidswege. Uit de verslagen wordt niet duidelijk waarom drie van de vier landen voor een vergunningstelsel hebben gekozen. Wel komt de algemene indruk naar voren dat in de landen met een vergunning- / erkenningstelsel, bedrijven met een licentie/erkenning goed en safe te werk gaan. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat het moeilijk blijft om te voorkomen dat bedrijven zonder een licentie werkzaamheden uitvoeren op het gebied van asbestverwijdering aangezien de Inspectie niet het complete veld kan overzien.

België heeft een getrappt systeem waarbij asbestverwijderingsbedrijven eerst gecertificeerd dienen te worden door private certificeringsbedrijven en vervolgens worden erkend door de overheid. Criteria voor vergunning dan wel certificering zijn wettelijk vastgelegd, evenals die voor erkenning.

Deze Belgische oplossingsrichting is verder onderzocht op basis van literatuuronderzoek. Bekend is dat in België wordt gewerkt met een erkenning van ondernemingen en werkgevers die “sloop- of verwijderingswerkzaamheden uitvoeren waarbij belangrijke hoeveelheden asbestkunnen vrijkomen”¹⁷. Voorwaarde voor erkenning is dat het bedrijf beschikt over een gecertificeerd kwaliteitsborgingssysteem en dat de verwijderingswerken gebeuren in overeenstemming met de eisen van het Koninklijk Besluit (KB) van 16 maart 2006. De technische en organisatorische onderlegdheid om aan het KB van 16 maart 2006 te voldoen moet worden aangetoond. De werkzaamheden mogen enkel worden uitgevoerd door personen die de gepaste opleiding en jaarlijkse bijscholing genoten hebben.

De erkenning kan worden geschorst of ingetrokken; bijvoorbeeld wanneer de erkenningsvoorwaarden niet meer door het bedrijf worden nageleefd, wanneer de onderneming werkzaamheden uitvoert waarvoor de erkenning niet is toegekend, wanneer de bepalingen van het Koninklijk Besluit van 16 maart 2006 niet worden nageleefd of wanneer men asbestverwijderingswerken laat uitvoeren door personeel dat niet daartoe bevoegd is. De erkenning wordt ambtshalve ingetrokken indien het kwaliteitsborgingssysteem niet meer gecertificeerd is of indien de erkende onderneming gedurende twee jaar geen enkele activiteit heeft uitgeoefend in het domein waarop de erkenning betrekking heeft.

De oplossingsrichting met erkenning zoals die in België wordt toegepast, kent veel overeenkomsten met de manier waarop kwaliteitsborging in Nederland is geregeld in het werkveld van de bodem(verontreiniging). Ook daar is sprake van een combinatie van een wettelijk verplichte certificering aangevuld met een erkenning door de Minister (in het geval van bodem is dit de minister van IenM, verankering in Besluit Bodemkwaliteit). Een verschil met het huidige stelsel voor asbest is dat de certificeringsschema's geen onderdeel uitmaken van de regelgeving, er wordt in de regelgeving slechts naar verwezen. Omdat de schema's niet in de wetgeving zijn opgenomen, kan het vaststellen en wijzigen van de schema's enkel onder de verantwoordelijkheid van het CCvD van de beheersorganisatie worden uitgevoerd (en is geen wetswijziging nodig). In het bodemdossier is de beheersorganisatie het SIKB waarin de belangrijkste stakeholders zijn vertegenwoordigd.

In de vergelijking van de varianten kan dit worden gezien als een variant op het huidige stelsel. Er is immers sprake van een wettelijke verplichting en verankering van certificering echter zonder dat de schema's in de regelgeving zijn opgenomen en aangevuld met een erkenningsplicht.

¹⁷ Het komt er op neer dat erkenning enkel niet nodig is wanneer sprake is van zogemaande 'eenvoudige handelingen'. Dit is gedefinieerd als “methodes van verwijdering van asbest of asbesthoudend materiaal, waarbij het risico op vrijkomen van asbest in alle gevallen zo beperkt is dat de concentratie van 0,01 vezels per cm³ niet wordt overschreden”

5.2 De varianten uitgeschreven

Uit het onderzoek naar varianten zijn geen andere realistische varianten naar voren gekomen dan degene die passen op de interventieschaal en die reeds zijn genoemd in de Kamerbrief. Het gaat om:

- Asbest behandelen in de systematiek van een 'gewone' carcinogene stof ('toezichtondersteuning' op de interventieschaal)
- Vergunningverlening door de overheid in plaats van certificatie via CKI ('vergunning' op de interventieschaal)

Bij het onderzoek hebben de onderzoekers daarnaast twee aanvullende varianten op het huidige stelsel bekeken, namelijk:

- Huidige stelsel met 1 CKI zoals voorgesteld in een motie van de Tweede Kamer¹⁸
- Huidige stelsel zonder dat de schema's in de regelgeving zijn opgenomen en aangevuld met een erkenningsplicht

De varianten zijn hieronder beschreven en nader toegelicht. Voor de volledigheid is ook het huidige stelsel ('toelating' op de interventieschaal) beschreven. Ook combinaties van varianten, (zoals "1 cki" en een erkenning, of erkenning in combinatie met certificatieschema's die wel in de regelgeving zijn opgenomen) zouden in principe mogelijk zijn. Om het onderzoek overzichtelijk te houden zijn die in het vervolg niet verder uitgewerkt.

5.2.1 Huidige stelsel (toelating)

Het huidige certificatiestelsel is een van de instrumenten die het ministerie van SZW inzet om veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te borgen. Voor bepaalde werkzaamheden met asbest is een wettelijk certificaat verplicht. De bedoeling van het certificaat is, dat de gebruiker een 'gefundeerd vertrouwen' mag hebben dat aan de te stellen eisen is voldaan. Certificaten worden aan de certificaathouders verstrekt door certificerings- en keuringsinstellingen (CKI's) die daartoe door de minister van SZW zijn aangewezen. De CKI's toetsen of het product, het proces of de deskundige persoon aan criteria voldoen. Certificatie-eisen worden opgesteld door deskundigen van partijen die bij een onderwerp betrokken zijn (verenigd in een CCvD). Dit zijn bijvoorbeeld klanten, gebruikers, producenten en certificerende instellingen. Als de eisen voldoen aan de voorwaarden van de overheid, dan worden ze door de minister van SZW vastgesteld en krijgen ze daarmee een wettelijke status. Ascert is de door de minister van SZW aangewezen beheersstichting in het werkveld asbest. De I-SZW houdt toezicht op het functioneren van het certificatiestelsel, waaronder het functioneren van de CKI's om een gelijk speelveld te behouden. De RvA toetst of een CKI aan de vereiste normen voldoet en controleert een CKI jaarlijks. Daarnaast controleert de RvA de eindbeoordeling die na de asbestsanering is uitgevoerd door een geaccrediteerde inspectie-instelling. De I-SZW kan de CKI's maatregelen opleggen wanneer ze niet goed functioneren.

¹⁸ [Kamerstuk](#) 25883, nr. 252 (vergaderjaar 2014-2015)

In dit onderzoek is het huidige stelsel de 'nulvariant' waarmee de varianten worden vergeleken en waar ze tegen worden afgezet bij de weging. In de komende jaren zal er (net als in de afgelopen jaren) veel ontwikkeling en dynamiek zijn in het huidige stelsel. Deze ontwikkelingen worden (voor zover reeds concreet en relevant) beschouwd als onderdeel van de nulvariant.

5.2.2 Variant met 1 CKI

In de praktijk is het mogelijk dat er onderscheid bestaat tussen de wijze waarop CKI's hun rol invullen, ondanks afstemmingsoverleg tussen CKI's over de aanpak om te voorkomen dat verschillen in toezicht kunnen optreden, en ondanks de controles van de RvA en I-SZW. Dat blijkt ook uit de interviews en gesprekken in fase 1. Zo kan er verschil zijn in de mate van beoordeling en interpretatie van de schema's, en de ervaring leert ook dat elke CKI een eigen stijl ontwikkelt. Daarnaast speelt een rol dat een CKI een financiële afhankelijkheid heeft van de bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) die zij certificeert. Deze bedrijven kunnen in het huidige stelsel overstappen naar een andere CKI of daar mee dreigen. Deze beoordelingsverschillen tussen de CKI's en de mogelijkheid voor bedrijven om te wisselen tussen CKI's (en daarmee een financieel probleem voor een CKI te creëren) is de reden dat de Tweede Kamer heeft verzocht een stelsel met 1 CKI te onderzoeken. Een extra voordeel van een dergelijk stelsel is dat voorkomen kan worden dat een bedrijf probeert om onder een sanctie van de eigen CKI uit te komen. De positie en inrichting van het CCvD (Ascert) behoeft in deze variant geen aanpassing. Om de financiële onafhankelijkheid van de CKI te vergroten ligt het voor de hand de financiering centraal te regelen bijvoorbeeld via een afdracht door de certificaathouders. Door de keuze voor 1 CKI zal de marktwerking echter verminderen: er is geen concurrentie, wat prijsopdrijvend kan werkend. Dat kan invloed hebben op de uitvoeringskosten van het certificatiestelsel.

Overigens kan men vraagtekens zetten bij het realistisch gehalte van deze variant. Er moet voldaan worden aan de internationale accreditatienormen en aan de EU-mededingingsregeling. Dit houdt in dat de markt open moet staan voor nieuwe toetreders. Dat betekent dat deze variant niet zonder meer wettelijk mogelijk is¹⁹. Voor realisatie hiervan is een aanpassing van het Arbobesluit denkbaar.

Een mogelijkheid om aan het feit dat de markt open moet staan voor nieuwe toetreders tegemoet te komen, is om niet te kiezen voor één vaste CKI maar door deze taak voor een aantal jaren openbaar aan te besteden en regelmatig opnieuw op de markt te brengen. Hoe dan ook, het kan een interessante oplossingsrichting zijn. Om die reden is deze optie wel als variant uitgewerkt en onderzocht. Bij deze variant kan het stelsel inhoudelijk in principe ongewijzigd blijven.

¹⁹ Dit betreft een mondelinge mededeling van een vertegenwoordiger van TNO. Dit wordt op dit moment door TNO onderzocht

5.2.3 Variant met erkenningsregeling

Naar het voorbeeld van België, wordt in deze variant in de wet vastgelegd dat alleen door de overheid erkende bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) werkzaamheden mogen uitvoeren. Voor de invulling van deze variant hebben de onderzoekers er voor gekozen aan te sluiten bij de systematiek zoals die wordt gehanteerd in het werkveld Bodem. Een erkenning is in dat geval de randvoorwaarde om asbestinventarisaties en asbestsaneringen te mogen uitvoeren. Voor het verkrijgen van een erkenning is een certificaat en een bewijs van goed gedrag noodzakelijk. Bij verlies van certificaat, maar ook bij het herhaaldelijk niet naleven van de regels (veroordeling), kan de erkenning door de minister worden ingetrokken. Het opstellen van de certificatieschema's zelf maakt echter geen onderdeel uit van de wetgeving. In de wetgeving is wel vastgelegd op welke schema's het certificaat gebaseerd moet zijn. Opstellen van de schema's is de verantwoordelijkheid van een CCvD waarin alle relevante marktpartijen zijn vertegenwoordigd (het huidige Ascert zou die rol kunnen vervullen). Er is sprake van een privaat stelsel waarin private partijen veel ruimte hebben bij de inhoudelijke en praktische uitwerking van het stelsel.

Het overheidstoezicht richt zich primair op de doelvoorschriften uit de asbestwetgeving. Net als bij het werkveld Bodem kan de afstemming tussen de doelvoorschriften en de certificeringschema's worden geconcretiseerd aan de hand van "essentiële eisen". Een essentiële eis is een bepaling in een privaat document waar ook de I-SZW toezicht houdt op de naleving. De Inspectie houdt alleen toezicht op de bepalingen die als essentiële eis zijn aangewezen, niet op alle bepalingen van het schema.

5.2.4 Alternatief: asbest behandelen in de systematiek van een 'gewone' carcinogene stof (toezichtondersteuning)

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) biedt werkgevers en werknemers de ruimte om zelf invulling te geven aan gezond en veilig werken, ook met gevaarlijke stoffen. In de wet staan normen beschreven. Hoe deze normen moeten worden nageleefd, wordt aan de bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) zelf overgelaten.²⁰ Deze maatregelen kunnen worden vastgelegd in een arbocatalogus. In de arbocatalogus voor de sector sloop zijn op dit moment reeds regels opgenomen voor asbestwerkzaamheden die vallen onder risicoklasse 1.

Voor CMR-stoffen (de C staat voor carcinogeen en asbest is dus een CMR-stof) is er aanvullend beleid en gelden er extra eisen. Asbest kan dus niet als een "gewone gevaarlijke stof" worden gekwalificeerd. Echter het aanvullend beleid en extra eisen hebben geen invloed op toezicht en handhaving en op zelfsturing en eigen verantwoordelijkheid van bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven). In die zin kan de systematiek voor "gewone gevaarlijke stoffen" wel op de asbestproblematiek worden geprojecteerd.

²⁰ Voor kankerverwekkende stoffen bestaan overigens wel aanvullende regelgeving, zie: <https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/kankerverwekkende-en-mutagene-stoffen>

In een arbocatalogus beschrijven werkgevers en werknemers op eigen initiatief hoe ze zullen voldoen aan doelvoorschriften van de overheid voor gezond en veilig werken. De catalogus beschrijft technieken en manieren, goede praktijken, normen en praktische handleidingen voor veilig en gezond werken. Een arbocatalogus kan op branche- of bedrijfsniveau gemaakt worden. Voor de omgang met asbest kan dus één aparte arbocatalogus worden vastgesteld; of meerdere, bijvoorbeeld een voor asbestinventarisatie en een voor asbestverwijdering. Daarnaast is een bedrijfstakinggerichte uitwerking mogelijk waarbij optimaal kan worden aangesloten op de uitvoeringspraktijk. Vrijwillige certificering kan onderdeel uitmaken van de uitwerking. De rol van het CCvD (Ascert) verdwijnt in deze variant en wordt overgenomen door het overleg van de sociale partners. Dit alternatief beperkt zich strikt tot het arbodomein (arbocatalogus) en houdt geen rekening met het domein van het milieu/leefomgeving.

De catalogi worden niet uitgebreid getoetst door de SZW, maar marginaal. Er wordt bekeken of de totstandkoming goed verlopen is en of de catalogus adequaat is. Samengevat wordt in de regel het volgende getoetst:

- Is beschreven voor welk werkgebied (branche/bedrijfssector of landelijk) de catalogus bedoeld is?
- Vertegenwoordigen de opstellers de werkgevers en werknemers op wie de arbocatalogus van toepassing is?
- Is de catalogus beschikbaar voor werkgevers en werknemers?
- Wordt bij navolging van de catalogus voldaan aan de doelvoorschriften? Dit punt wordt getoetst met een zogenaamde quickscan: is de catalogus begrijpelijk, logisch en niet in strijd met de wet?

De I-SZW controleert bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) op naleving van de wet- en regelgeving (doelvoorschriften zijn nog steeds in de Arbowet opgenomen) maar houdt daarbij rekening met de oplossingen uit de arbocatalogus. Wie de oplossingen uit een positief getoetste arbocatalogus opvolgt, mag ervan uitgaan aan de wetgeving te voldoen. Bij ernstige overtredingen van de Arbowet treedt de Inspectie daarentegen hard op.

5.2.5 Alternatief: vergunningverlening door de overheid in plaats van certificatie via CKI (vergunning)

Dit alternatief houdt in dat het ministerie van SZW voor een bepaalde of onbepaalde termijn een vergunning afgeeft aan een asbestbedrijf. In de meeste ons omringende landen is een vergunningstelsel voor asbestverwijdering gebruikelijk. Aan een dergelijke vergunning worden uitvoeringsvoorwaarden gekoppeld. De Inspectie inspecteert vervolgens de vergunninghouders met een zekere frequentie om te controleren of aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Bij dit alternatief zijn verschillende mogelijkheden voor verdere uitwerking mogelijk, bijvoorbeeld een vergunning per asbestwerk of een vergunning per type werk (bijvoorbeeld voor het verwijderen van asbestdaken). Deze laatste mogelijkheid (per type werk) lijkt vanuit het oogpunt van efficiency het meest realistisch. Deze mogelijkheid is meegenomen in de weging.

Bij vergunningverlening per type werk kan gebruik worden gemaakt van standaardvoorschriften of algemene regels waardoor elk bedrijf met identieke randvoorwaarden te maken krijgt. De verantwoordelijkheid voor het uitwerken van deze standaardvoorschriften ligt bij de overheid. Daarbij kan zij gebruik maken van kennis uit de markt. Er is geen directe rol voor certificering tenzij certificering via een voorschrift verplicht wordt gesteld, of men middels vrijwillige certificering zich (vrijwillig) wil onderscheiden in de markt. De rol van het huidige CCvD (binnen Ascert) zal in dit alternatief waarschijnlijk verdwijnen wanneer de certificeringsplicht zou komen te vervallen.

5.3 Wegingscriteria en toetsingskader

5.3.1 Bronnen voor criteria

De criteria waarop de varianten zijn afgewogen, zijn ontleend aan drie bronnen:

1. De Kamerbrief over het asbeststelsel²¹
2. De bevindingen uit fase 1 van het onderzoek
3. De input uit de klankbordgroep

Deze criteria zijn vervolgens verder besproken en getoetst met het veld gedurende rondetafelgesprekken (zie paragraaf 5.3.2).

Ad 1: Kamerbrief

In de Kamerbrief over het asbeststelsel worden drie criteria genoemd waarop de varianten kunnen worden vergeleken, te weten:

- Handhavingsmogelijkheden (te vertalen als de mogelijkheden om als overheid invloed uit te oefenen op de mate van naleving van de werkwijze)
- Overheidsbemoeienis (te vertalen als de gevolgen voor de kosten en benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving)
- De lasten voor het bedrijfsleven (te vertalen als de uitvoeringskosten van het stelsel voor de marktpartijen)

Ad 2: Bevindingen fase 1

Verbeterpunten uit het onderzoek van fase 1 vormen input voor het opstellen van de wegingscriteria:

- Doelen formuleren, consequent doorvoeren, meetbaar maken (kwantificeren) en een monitoringsstelsel opzetten om te meten in hoeverre eraan wordt voldaan
 - Dit geldt voor alle varianten en is daarmee geen onderscheidend criterium om te gebruiken bij de weging
- Overleg tussen bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) en toezichthouders over (interpretatie van) de regels
 - Criterium: draagvlak voor inhoud werkwijze / schema's
- Ruimte voor flexibiliteit en innovatie
 - Criterium: flexibiliteit om in te spelen op ontwikkelingen en vragen uit de markt

²¹ [Kamerstuk](#) 25834, nr. 99 (vergaderjaar 2014-2015)

- Positieve prikkels voor leveren van kwaliteit zodat opdrachtgevers ook op basis hiervan kunnen kiezen (in plaats van alleen het hebben van een certificaat als randvoorwaarde om het werk te mogen uitvoeren als bedrijf)
 - Criterium: beloning voor het leveren van een betere kwaliteit
- Samenwerking/afstemming tussen toezichthouders / handhavers
 - Criterium: efficiëntie T&H of heldere rol- en taakverdeling tussen toezichthoudende partijen

Ad 3. Input vanuit de klankbordgroep

Criteria voor weging van varianten die zijn besproken (niet op volgorde van belangrijkheid)²²:

1. Ruimte voor innovaties
2. Vertrouwen (in stelsel én in uitvoering) verminderen van onderling wantrouwen
3. Financiën: zorg dat je die helder hebt en vooral ook wie betaalt
4. Eenvoud van het systeem
5. Wendbaarheid: snel aanpassen aan veranderingen (doelvoorschriften en geen middelvoorschriften)
6. Onderhoudbaarheid
7. Reikwijdte: alleen arbo of ook milieu?
8. Transparantie van belangen en besluitvorming
9. Positie / emancipatie van de opdrachtgever

²² Voor het zoeken naar varianten wordt het belang van gezond en veilig werken en veiligheidsniveau als gegeven beschouwd. Gezond en veilig werken is vooral vertaald in inhoudelijke regels en voorschriften. De varianten verschillen niet wat betreft deze inhoudelijke regels, maar vooral in de manier waarop ze worden afgedwongen

5.3.2 Criteria voor de weging van de varianten

De criteria uit de in paragraaf 5.3.1 genoemde drie bronnen zijn waar mogelijk samengevoegd en daaruit is de onderstaande lijst met criteria ontstaan.

Invloed en gevolgen overheid (1)
- De mogelijkheden om als overheid invloed uit te oefenen op de naleving van de werkwijze (handhavingsmogelijkheden) - De gevolgen voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving - Of de toezichthoudende instanties in de ene variant efficiënter werken dan in de andere - De mate waarin rol- en taakverdeling tussen toezichthoudende partijen helder is
Invloed en gevolgen marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) (2)
- De uitvoeringskosten van de variant voor de marktpartijen (lasten bedrijfsleven) - Mogelijkheden van marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van regels en werkwijze - Invloed van de verschillende varianten op de concurrentiepositie
Duidelijkheid, transparantie, reikwijdte(3)
Eenvoud van het stelsel: is het ook voor marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers), te doorgronden
Draagvlak, belangen en vertrouwen(4)
- De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij het veld - Wijze van onderhoud van het stelsel (onderhoudbaarheid) - Werkt de variant in de praktijk - Vermeerderen van onderling vertrouwen - De mate waarin het stelsel de transparantie van belangen in besluitvorming waarborgt - Interpretatieverschillen bij uitvoering
Flexibiliteit / ruimte voor innovatie(5)
- De mate waarin het stelsel ruimte en flexibiliteit biedt voor innovaties - Mogelijkheden om in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de markt - De mate waarin het stelsel beloning voor een betere kwaliteit mogelijk maakt - De mate van flexibiliteit en differentiatie die mogelijk zijn in de uitvoering van asbestverwijdering
Kosten (6)
- Totaalkosten van de variant (stelsel) - Eenmalige kosten bij transitie
Veilig werken (7)
De mate waarin het stelsel veilig werken bevordert

Deze criteria zijn in een tweetal rondetafelgesprekken getoetst en besproken met de stakeholders vanuit zowel de overheid en toezichthouders als de marktpartijen (waaronder asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers). Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de set met criteria, maar de informatie uit de bijeenkomsten is wel gebruikt bij de afweging van de varianten.

5.3.3 Presentatie van de weging

In de weging is het huidige stelsel als vertrekpunt genomen; de varianten zijn vergeleken met het huidige stelsel. Wanneer (positieve of negatieve) veranderingen zijn beschreven, dan gaat het om veranderingen ten opzichte van het huidige stelsel.

Om de veranderingen ten opzichte van het huidige stelsel weer te geven, is de volgende vijfpuntsschaal gebruikt:

++	Positieve verandering ten opzichten van het huidige stelsel
+	Licht positieve verandering ten opzichte van het huidige stelsel
0	Geen of nauwelijks verandering ten opzichte van het huidige stelsel
-	Licht negatieve verandering ten opzichte van het huidige stelsel
--	Negatieve verandering ten opzichte van het huidige stelsel

5.4 Weging van de kansrijke varianten

5.4.1 Analyse op basis van criteria

In de onderstaande tabel is de weging van de varianten samengevat. Daarna is de weging per variant toegelicht. Hierbij is gefocust op die criteria waar er een verandering is ten opzichte van het huidige stelsel (zie bijlage 4 voor een uitgebreidere toelichting met onderbouwing per criterium). In het algemeen valt op dat de twee varianten aan de uiterste zijde van de interventieschaal (toezichtondersteuning en vergunning) de meeste effecten sorteren (zowel positief als negatief). Bij de middelste twee varianten zijn de effecten veel minder omdat de verschillen met het huidige stelsel klein(er) zijn.

		Toezicht- ondersteuning	Toelating: erkenning	Toelating: 1 CKI	Vergunning/ Overheids- regulering
Invloed en gevolgen overheid (1)					
De mogelijkheden om als overheid invloed uit te oefenen op de naleving van de werkwijze	1	-	+	0	++
De gevolgen voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving	2	0	-	0	--
Of de toezichthoudende instanties in de ene variant efficiënter werken dan in de andere	3	+	-	0	+
De mate waarin rol- en taakverdeling tussen toezichthoudende partijen helder is	4	0	0	0	++
Invloed en gevolgen marktpartijen²³ (2)					
De uitvoeringskosten van de variant voor de marktpartijen ¹⁵	5	0	-	-	+
Mogelijkheden van marktpartijen ¹⁵ om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van regels en werkwijze	6	++	+	0	--
Invloed van de verschillende varianten op de concurrentiepositie	7	+	0	0	-
Duidelijkheid, transparantie, reikwijdte (3)					
Eenvoud van het stelsel: is het ook voor marktpartijen ¹⁵ te doorgronden?	8	0	0	+	++
Draagvlak, belangen en vertrouwen (4)					
De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij de overheid	9	-	++	+	+
De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij het veld	10	+	+	0	-

²³ Met marktpartijen wordt bedoeld: asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers

		Toezicht- ondersteuning	Toelating: erkenning	Toelating: 1 CKI	Vergunning/ Overheids- regulering
Wijze van onderhoud van het stelsel (onderhoudbaarheid)	11	+	0	0	-
Werkt het stelsel in de praktijk?	12	+	0	0	-
Vermeerderen van onderling vertrouwen	13	-	+	0	-
De mate waarin de variant de transparantie van belangen in besluitvorming waarborgt	14	+	0	0	++
Interpretatieverschillen bij uitvoering	15	-	-	0	+
Flexibiliteit / ruimte voor innovatie (5)					
De mate waarin het stelsel ruimte en flexibiliteit biedt voor innovaties	16	-	0	0	-
Mogelijkheden om in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de markt	17	+	+	0	-
De mate waarin het stelsel beloning voor betere kwaliteit mogelijk maakt	18	0	0	0	0
De mate van flexibiliteit en differentiatie die mogelijk zijn in de uitvoering van asbestverwijdering	19	0	0	0	0
Kosten (6)					
Kosten totaal	20	+	-	0	--
eenmalige kosten	21	--	-	0	--
Veilig werken (7)					
De mate waarin het stelsel veilig werken bevordert	22	0	0	0	0

5.4.2 Toezichtondersteuning

De variant 'toezichtondersteuning' heeft het meeste effect op de criteria die te maken hebben met 'draagvlak, belangen en vertrouwen'. Het gaat deels om licht positieve (+) effecten (op vier criteria) en deels om licht (-) negatieve effecten (op drie criteria). Dit heeft ermee te maken dat in deze variant de marktsector de meeste eigen verantwoordelijkheid en inbreng krijgt bij de inhoud en werkwijze van het stelsel. Dit maakt de kans dat er draagvlak voor is bij de marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) groter. Tegelijk is daardoor bijvoorbeeld de kans op draagvlak bij de overheid lager. Hierdoor is er een kans dat het vertrouwen tussen de verschillende in het stelsel betrokken partijen onderling afneemt.

In deze variant zijn de mogelijkheden het grootst om als marktpartij of belanghebbende invloed te hebben / mede te bepalen hoe regels / schema's worden ingevuld. Op dit criterium scoort de variant toezichtondersteuning daarom positief (++). Daar staat dan wel tegenover dat de eenmalige kosten en inspanning van de omschakeling naar een dergelijk systeem groot zijn.

5.4.3 Toelating: erkenning

De variant waarin er een toelatingssysteem is in combinatie met erkenning, geeft met name een positief effect (++) op de mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij de overheid. Dit komt omdat de overheid door de erkenning meer invloed heeft en meer mogelijkheden om partijen die niet goed functioneren te weren. Er komt een handhavingsmogelijkheid bij. Op de andere twee criteria die te maken hebben met draagvlak (in het veld) en vertrouwen tussen de partijen, scoort de variant licht positief (+). Dit komt omdat in deze variant de slecht presterende bedrijven beter kunnen worden aangepakt.

Verder scoort deze variant het meest positief op de criteria die te maken hebben met flexibiliteit en ruimte voor innovatie. Doordat de schema's geen onderdeel meer uitmaken van de wet, kan sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen.

De variant heeft weinig (licht) negatieve effecten. Op drie criteria is er een licht negatieve score: efficiëntie van toezicht en handhaving in het systeem, interpretatieverschillen bij de uitvoering en eenmalige kosten.

5.4.4 Toelating: 1 CKI

Uit lopende onderzoek van TNO kwam naar voren (mondelinge mededeling) dat voor deze variant een slag om de arm moet worden gehouden, omdat nog moet worden onderzocht in hoeverre met deze variant kan worden voldaan aan de internationale accreditatienormen en aan de EU-mededingingsregeling.

In deze variant zijn de verschillen met het huidige stelsel het kleinst. De variant scoort daarom vooral neutraal (0). Op twee criteria zien de onderzoekers licht positieve effecten. Het gaat om de criteria die te maken hebben met de eenvoud van het stelsel en met het draagvlak bij de overheid. Dit laatste komt omdat de commerciële relatie tussen een CKI en gecertificeerd bedrijf verandert: er zou meer commerciële onafhankelijkheid zijn.

Het licht negatieve effect bij het criterium 'de uitvoeringskosten van de variant voor de marktpartijen²⁴ (lasten bedrijfsleven)' heeft te maken met het feit dat een deel van de marktwerking binnen het stelsel verdwijnt.

5.4.5 Vergunning / overheidsregulering

Deze variant heeft de meeste (licht) positieve maar ook de meeste (licht) negatieve effecten. Op de criteria die te maken hebben met de invloed en gevolgen voor de overheid scoort de variant vooral positieve effecten (met name op het criterium 'mate waarin rol- en taakverdeling tussen toezichhoudende partijen helder is'). Een uitzondering is het criterium 'kosten en benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving (overheidsbemoeienis)'. Die kosten gekoppeld aan toegenomen overheidsbemoeienis zijn in deze variant significant hoger. Om die reden scoort de variant hierop negatief (- -).

Voor de invloed en gevolgen voor marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) is voor de variant licht positief (+) als het gaat om de uitvoeringskosten en de invloed van het stelsel op de concurrentiepositie maar negatief (- -) als het gaat om de mogelijkheden om als marktpartij invloed uit te oefenen.

Van alle varianten is deze het eenvoudigst te doorgronden omdat er één partij (overheid) is die de werkwijze en regels bepaalt. Op dit criterium is de variant daarom positief (++) beoordeeld.

De variant vergunning is van alle varianten het meest negatief voor de criteria die te maken hebben met draagvlak, belangen en vertrouwen. Dit komt omdat de regie en besluitvorming duidelijk bij één partij (de overheid) ligt. De overheid heeft de regie en bepaalt de regels. Een uitzondering zijn de criteria: "mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij de overheid", "mate waarin de variant de transparantie van belangen in besluitvorming waarborgt" en "interpretatieverschillen bij uitvoering". Op deze criteria is de weging (licht) positief; in deze variant zijn de werkwijze en de belangen het meest transparant en helder.

Op de criteria met betrekking tot de flexibiliteit en ruimte voor innovatie scoort deze variant als enige licht negatief, omdat het strikt vastleggen van uitvoeringsregels in vergunningen betekent dat er minder (experimenter)ruimte voor innovaties is en het vergunningenstelsel zich minder goed leent voor het inspelen op (markt)ontwikkelingen.

²⁴ Met marktpartijen wordt bedoeld op asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers

6 Discussie

Het “Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest” richtte zich op het functioneren van het huidige certificatiestelsel asbest om vanuit die kennis oplossingen voor eventuele knelpunten en mogelijke varianten aan te rijken. Het certificatiestelsel asbest is echter één component van de totale keten van asbestverwijdering in Nederland. Het leek de onderzoekers daarom goed om een discussiehoofdstuk toe te voegen, waarin wordt ingegaan op een aantal aspecten en componenten die invloed hebben op het functioneren van het certificatiestelsel asbest, ook al zijn zij geen direct onderdeel daarvan.

Daarom beschrijven wij achtereenvolgens:

- Beperkingen binnen het onderzoek
- De (werking) van de markt
- De weerbaarheid van de praktijk

6.1 Beperkingen binnen het onderzoek

Door de opzet en afbakening van het onderzoek ontstonden per definitie een aantal beperkingen. Het is goed die hier nog eens te benoemen.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op het huidige certificeringsstelsel, dat is verankerd in de arboregelgeving. Het doel van de arboregelgeving is “veilig en gezond werken”. In de praktijk zijn asbestinventarisatie en asbestverwijdering echter onderdeel van de totale asbestverwijderingsketen waarop meerdere wettelijke regimes van invloed zijn. Vooral de milieuregelgeving - gericht op het voorkomen van verspreiding van asbestvezels in het milieu - is van grote invloed op de uitvoeringspraktijk. In ieder geval de efficiëntie van toezicht en handhaving zouden kunnen worden verbeterd als zowel arbo- als milieuaspecten integraal in een stelsel worden beschouwd. Nogmaals, vanuit opzet en afbakening van het onderzoek konden de onderzoekers deze oplossingsrichtingen niet verkennen. Een mogelijke oplossingsrichting om de efficiëntie te vergroten die tijdens het onderzoek wel ter sprake kwam, maar verder niet kon worden geduimd of onderbouwd, is het instellen van een Asbestautoriteit (ANVS).

Geïnterviewde partijen

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de primaire schil; dat wil zeggen direct betrokkenen in het stelsel van asbestcertificering (zie paragraaf 4.2.2 en figuur 4.1). Partijen in de secundaire schil zijn meegenomen wanneer deze van (indirecte) invloed kunnen zijn op het functioneren van het stelsel.

Feiten en meningen

Het bleek dat in het veld van het certificeringsstelsel asbest weinig kwantitatieve informatie beschikbaar was. Daardoor is als informatiebron vooral gebruik gemaakt van interviews en gesprekken, naast literatuuronderzoek. Dat betekent ook dat een primaire informatiebron voor dit rapport bestaat uit de tijdens interviews geschetste meningen en beelden over het werkveld, de werking en de naleving. Ook al konden de onderzoekers met kwalitatieve methodes (zie hiervoor de onderzoeksverantwoording hoofdstuk 3.3) toch verantwoorde uitspraken doen, dat is wel een factor die in het beoordelen van de resultaten meegewogen moet worden.

6.2 De (werking van de) markt

Gedrevenheid in het veld

De onderzoekers zijn getroffen door de grote gedrevenheid in het veld om het ingewikkelde maatschappelijke vraagstuk van asbestverwijdering goed aan te pakken en op een goede manier op te lossen. Deze gedrevenheid geldt zowel de partijen die zich met asbestinventarisatie en verwijdering bezig houden, de toezichthouders, als de opdrachtgevers.

Het oplossen van het maatschappelijke vraagstuk van asbestverwijdering is niet eenvoudig, er zijn de nodige dynamieken die dat moeilijk maken. Maar die oprechte gedrevenheid is de brandstof waarmee een duurzame en fundamentele oplossing van asbestverwijdering gevoed kan worden.

Complexiteit in het veld

Het veld van de asbestverwijdering kenmerkt zich door hoge mate van sociale complexiteit. Dit betekent dat er niet één eigenaar van het probleem in het systeem is. Betrokkenen hebben diverse - mogelijk diepgewortelde en zelfs tegenstrijdige - perspectieven en belangen. Maar ook is er niet één eigenaar of regisseur, die met gezag partijen weet te binden en een bepaalde richting weet te sturen, anders dan via wetgeving.

Een tijdelijke oplossing voor het gebrek aan eigenaarschap kan de hiervoor genoemde asbestautoriteit zijn, maar het risico bestaat dat een dergelijke structuuroplossing niet werkt, omdat het échte eigenaarschap in het veld moet ontstaan. Daarom is voor duurzame oplossingen een participatieve aanpak nodig, waarbij in ieder geval rechtstreeks betrokkenen meedoen: het gaat om meer dan draagvlak, het gaat om meedoen. Ook moet een oplossing worden gevonden vanuit het perspectief van het vraagstuk en niet vanuit het perspectief van een instituut of een organisatie. Anders staan altijd onverenigbare belangen centraal, in plaats van het perspectief van het oplossen van asbestproblematiek.

Daarnaast is er generatieve complexiteit. Dat betekent dat het vraagstuk zo nieuw en fundamenteel is, dat er (nog) geen "kant-en-klare" oplossingen ontwikkeld (gegenereerd) zijn. Het veld voelt dat traditionele oplossingen niet (meer) werken en dat de grenzen van de werking van het systeem zijn bereikt. Voor oplossingen betekent dat dat een nieuwe manier van denken en doen aan de orde is, dat nieuwe, creatieve technieken en aanpakken nodig zijn.

Veel elkaar beïnvloedende en ook tegenstrijdige belangen

Zoals hierboven al geschetst hebben betrokkenen in het veld diverse, tegenstrijdige en mogelijk zelfs tegenstrijdige perspectieven en belangen.

De onderzoekers hadden de ervaring dat er veel over elkaar gepraat wordt - en dat dan vaak in negatieve maar niet geverifieerde beelden - in plaats van met elkaar. Belangen worden wel benoemd, en soms ook wel erkend, maar niet vanuit het perspectief van de ander besproken. Voor oplossingen betekent dat, dat er minimaal meer communicatie en overleg en vooral 'in gesprek' zijn met elkaar nodig is; dat vraagt een goede regie en een open houding.

Is de markt wel een markt?

Kijkend naar de markt, constateren de onderzoekers dat er geen sprake is van een echt vrije markt. Er is overheidsregulatie en daarmee zijn er beperkingen voor toetreders. Bij de uitwerking van oplossingen in het veld is een nader onderscheid in marktpartijen met hun rollen, zoals ook bijvoorbeeld in onze netwerkanalyse geschetst, nodig. In deze rapportage heeft dat onderscheid minder aandacht gekregen, omdat de onderzoekers meenden dat het steeds onderscheiden van alle partijen, met hun respectieve rollen en positie, een te ingewikkeld en onleesbaar rapport zou opleveren.

6.3 De weerbarstige praktijk

Naleving

Tijdens het onderzoek kwam steeds weer naar voren dat er een beperkt aantal bedrijven is dat het bewust niet zo nauw neemt met de naleving. Dat zijn bedrijven die moedwillig omwille van financieel gewin de regels van asbestverwijdering overtreden en zo bewust grote risico's nemen met de gezondheid van de eigen werknemers en de omgeving. Dit fenomeen is bekend, maar kennelijk moeilijk uitroeibaar. Deze groep heeft wel een grote impact op het beeld dat van de sector leeft en verpest het voor die bedrijven die wel hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en zich op een goede manier aan de regels houden. Het is een frustratie van de onderzoekers dat het niet gelukt is deze groep beter te identificeren.

Risicoperceptie

Ondanks dat alle partijen het belang van gezond werken, als hoofddoel van het stelsel, onderschrijven blijkt er in de praktijk toch vaak discussie over interpretatie van schema's (het betreft de situatie met de schema's van vóór 1 maart 2017). Naar de mening van de onderzoekers komt dit door het verschil in risicoperceptie tussen partijen. Het is van belang om te werken aan het verkrijgen van een gedeelde risicoperceptie, omdat naar de mening van de onderzoekers daarmee de discussies over interpretatie zullen verminderen.

Kenmerk R002-1238830MIV-evp-V03-NL

Bijlage

1

Bronnenlijst

1. Aedes (2016a). Aedes over: asbestregels en de gevolgen voor corporaties. 26 september 2016
2. Aedes (2016b). Handboek Asbest 2016. Den-Haag, 2016
3. Auditdienst Rijk (2016). Vertegenwoordiging binnen het CCvD van de Stichting Ascet. Den-Haag, 31 mei 2016
4. Berenschot (2003). Eindrapport onderzoek naar het systeem van accreditatie en certificatie voor SZW-doeleinden. Den-Haag, februari 2003
5. Berenschot (2010). Certificatie en regeldruk. Inventarisatie van certificatie voor ACTAL. 15 maart 2010
6. Bijlage bij nieuwsbericht, Rijksoverheid (2011c). Stelselwijziging arbo-certificaten en de gevolgen voor asbest. 14 oktober 2011, Rijksoverheid
7. Bureau Bartels B.V. (2009). Eindrapport naleving Asbestregels. Amersfoort, 31 juli 2009
8. Capgemini Consulting (2015). Rapportage sterkte- zwakte analyse asbest certificeringsstelsel. 16 april 2015
9. Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). Verzoek om reactie op een voorstel tot schemawijziging SC-502 (inclusief brief RIR Nederland) 6 maart 2014
10. Directeur Arbeidsomstandigheden (n.d.) Aanvullende Nota aan Algemene Leiding, inzake financiering certificatie
11. Directeur Arbeidsomstandigheden (2000). Nota Beleidskader Arbo-certificatie subsidies. 2 februari 2000
12. Directoraat-Generaal Werk (2011a). Brief: Vernieuwing certificatie asbest
13. Directoraat-Generaal Werk (2011b). Bijlage bij brief, Vernieuwing arbo-certificaten en de gevolgen voor asbest
14. Inspectie SZW (2012). Meerjarenplan 2013-2014
15. Inspectie SZW (2013). Sectorrapportage Asbest 2013. Rijksoverheid, juli 2013
16. Inspectie SZW (2014). Veilig en gezond werken met asbest. Resultaten van toezicht- en handhavingsactiviteiten over 2013. Rijksoverheid, juli 2014
17. Inspectie SZW (2015a). Arbeidsomstandigheden en certificering 2014. Het toezicht op de verplichte certificatie van personen, producten en systemen. Rijksoverheid, april 2015
18. Inspectie SZW (2015b). Meerjarenplan 2015-2018
19. Inspectie SZW (2015c). Sectorrapportage Asbest 2015. Rijksoverheid, augustus 2015
20. Inspectie SZW (2016). Infographic Asbest
21. Inspectie SZW Nieuwsbericht (2015). Drie rijkstoezichthouders geven een kritisch signaal af over certificeringstelsels. 19 januari 2015
22. Mascini, P. (2013). Literatuurstudie, Effectiviteit van regulatory governance: noodzakelijke condities en hun beïnvloeding door regulerende overheidsinstanties. Rotterdam, november 2013
23. Minister van Economische Zaken (2015). Kamerbrief: Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie. Directoraat-generaal Energie, Telecom & Medeging, 14 januari 2015
24. Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2013). Kamerbrief: Aanbieding rapportages Asbest, 11 juli 2013, Ref. 2013-0000091763
25. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014a). Kamerbrief: Reactie op uitdaging asbestproblematiek. Rijksoverheid, 12 mei 2014
26. Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2014b). Kamerbrief: Aanbieding Factsheet Asbest 2013. 24 juni 2014, Ref. 2014-0000080558
27. Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2015a). Kamerbrief: Sectorrapportage Asbest, 24 augustus 2015, Ref. 2015-0000230015

28. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015b). Kamerbrief: Stelsel Asbest, 28 april 2015, Ref. 20150000084598
29. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (n.d.). Beleidsnota over het gebruik van het systeem van accreditatie en certificatie in de context van SZW. Nr. 03 95319
30. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999). Subsidie Penvoerderschap documenten STIPT
31. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). Startnotitie beleid accreditatie en certificatie, 13 februari 2003
32. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a). Presentatie werkveldspecifieke uitwerking modeldocumenten. Symposium SZW, 26 maart 2008
33. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b). Presentatie: Certificatie arbeidsomstandigheden. Van verwachting naar vertrouwen. Symposium SZW 26 maart 2008
34. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). Stelselwijziging SZW. Gerechtaardigd vertrouwen in certificatie bij arbeidsomstandigheden. Rijksoverheid, oktober 2009
35. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). Certificatiestelsel SZW. Gerechtaardigd vertrouwen in certificatie bij arbeidsomstandigheden. Rijksoverheid, december 2012
36. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (n.d.). Accenten/punten die vanuit SZW aan de orde moeten komen in het Kabinetsstandpunt Accreditatie en Certificatie
37. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Berenschot (2007). Stelselwijziging certificatie arbeidsomstandigheden. Projectplan Implementatie
38. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008). Reactie op conceptrapport 'Ketensamenwerking in het publieke domein'. VROM, 5 februari 2008
39. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010). Asbestbrief en aanbieden rapport VROM-Inspectie. Portefeuille Milieu, 11 februari 2010
40. New Horizon Urban Mining B.V. (2016). Notitie De 'zin en onzin' rondom asbest. Raamdonksveer, 28 september 2016
41. Nieuwsbericht Rijksoverheid (2011a). Staatssecretaris De Krom verscherpt controle op naleving arbo-certificaten. Rijksoverheid, 13 oktober 2011
42. Nieuwsbericht Rijksoverheid (2011b). Het nieuwe stelsel van wettelijke arbo-certificaten. 14 oktober 2011, Rijksoverheid
43. Prins Milieu Consultancy b.v. (2016). Brief: Saneringswerkzaamheden met lage blootstellingsrisico's. Nijmegen, 26 september 2016
44. RIR Nederland B.V. (2013). De Uitdaging. De asbestproblematiek is veel groter dan gedacht
45. RIVM (2016). Verkenning asbestbeleid EU-landen (vertrouwelijk)
46. Search (2015). Nationale Asbest Enquête. Terug naar de feiten
47. SGS Search Groep (2015). Asbest Feiten. Een perspectief op de asbestketen. Amsterdam, 2015 4e druk
48. Staatsblad (jaargang 1993). Besluit van 28 mei 1993, houdende regels voor de verwijdering van asbest bij het slopen van bouwwerken en het uit elkaar nemen van objecten (Asbest-verwijderingsbesluit). Nr. 290
49. Staatsblad (jaargang 1997). Besluit van 15 januari 1997, houdende regels in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid (arbeidsomstandighedenbesluit). Nr. 60
50. Staatsblad (jaargang 1999). Besluit van 10 september 1999, tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de vaststelling van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Nr. 435

51. Staatsblad (jaargang 2005). Besluit van 16 december 2005, houdende vaststelling van regels voor het inventariseren van asbest en het verwijderen van asbest in het algemeen en uit een bouwwerk in het bijzonder en in verband hiermee een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit (Asbestverwijderingsbesluit 2005). Nr. 704
52. Staatsblad (jaargang 2009). Besluit van 7 september 2009 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit en enige Warenwetbesluiten in verband met de herziening van het stelsel van certificatie. Nr. 395
53. Staatscourant (2010). Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2010, nr. G&VW/GW/2010/13375, Beleidsregel maatregelenbeleid certificatie instellingen. 14 juli 2010, Nr. 10839
54. Staatscourant (2016). Convenant ASCERT-SZW. Nr. 39877, 29 juli 2016
55. Tauw (2016). Notitie Versnellingsaanpak asbestdakensanering. 20 april 2016
56. TNO (2013a). Systemen voor de borging van de arbo-kwaliteit in omringende landen. Hoofddorp, 25 maart 2013
57. TNO (2013b). Bijlage bij rapport: systemen voor de borging van de arbo-kwaliteit in omringende landen. Hoofddorp, 25 maart 2013
58. Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2003-2004). 29 304, nr1. Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid
59. Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2005-2006). 29 304, nr4. Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid
60. Tweede Kamer der Staten-Generaal (Vergaderjaar 2007-2008). 31 394, nr. 2. Ketenbesef op de werkvloer
61. Tweede Kamer der Staten Generaal (vergaderjaar 2014-2015). Bijlage bij Kamerstuk 29 304 nr.5, 21 januari 2015
62. Voort, H. van der. (2013). Proefschrift: Naar een drie-eenheid van co-regulering. Over spanningen tussen drie toezichtregimes. Delft, 2013
63. Wijziging Arboregeling proces eindconcept

Bijlage

2

Lijst van afkortingen

Aedes

Branchevereniging van woningcorporaties in Nederland.

Agro Asbest Veilig

Landelijk stimuleringsprogramma.

Ascert

Ascert (stichting certificatie asbest) is de door de minister van SZW aangewezen beheersstichting in het werkveld asbest. Ascert vervult binnen het werkveld asbest een coördinerende en faciliterende rol voor SZW. Binnen Ascert zijn alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd. Ascert beheert het certificatieschema, kan wijzigingsvoorstellen doen en die aan SZW aanbieden.

CCvD

Het Centrale College van Deskundigen. Binnen het CCvD zijn de deskundigen van de belanghebbende partijen binnen een bepaald werkveld (in dit geval asbest) op een evenwichtige manier vertegenwoordigd.

BG

De begeleidingsgroep voor dit onderzoek.

CH

Certificaathouder. De certificaathouder kan een gecertificeerd persoon zijn of een gecertificeerd bedrijf.

CKI

Certificatie- en keuringsinstelling. De CKI geeft certificaten af en controleert periodiek of gecertificeerde personen of systemen nog steeds voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

DAV

Deskundig Asbestverwijderaar (gecertificeerd).

DIA

Deskundig inventariseerder Asbest (gecertificeerd).

DTA

Deskundig Toezichthouder Asbest (gecertificeerd).

KBG

De klankbordgroep voor dit onderzoek.

LTO

Land- en Tuinbouworganisatie Nederland.

Ministerie van SZW / SZW

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministeries van IenM / IenM

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

NVCI

Nederlandse Vereniging van Certificatie-Instellingen.

RvA

De Raad voor Accreditatie. Een CKI moet altijd een positieve beoordeling van de Raad hebben om aangewezen te worden. De RvA kent twee activiteiten: beoordelen/aanwijzen van CKI's en uitvoeren van jaarlijkse controle.

VAVB

Vereniging van Asbestverwijderende Bedrijven.

VERAS

Vereniging voor Aannemers in de Sloop. Belangenvereniging voor sloopaannemers in Nederland.

VIA

Verenigd Industrie overleg inzake regelgeving omtrent Asbest en schadelijke vezels.

VVTB

Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen. Branchevereniging van en voor asbestverwijderende bedrijven.

ZBO

Zelfstandig bestuursorgaan.

Bijlage

3

Interviewformat

Interviewformat certificering Asbeststelsel

Onderzoeksfase:

Inleiding

Het op verantwoorde manier werken met asbest is één van de aspecten van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. Daartoe is er een stelsel van regels, normen en afspraak ingesteld: de certificering asbeststelsel.

Het ministerie van SWZ laat een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van het huidige certificatiestelsel voor personen en bedrijven die asbest inventariseren en verwijderen. Eén van de onderdelen van dit onderzoek is het voeren van interviews in het veld. Wij als onderzoekers gebruiken deze interviews om bevindingen te verdiepen, samenhang tussen ontwikkelingen en constatering beter in beeld te krijgen en om de perspectieven en belangen van betrokkenen beter zichtbaar te maken. Van de gesprekken maken we verslagen die we terugkoppelen aan de geïnterviewde. Deze gesprekken worden anoniem gevoerd: uw input is niet op persoon te herleiden. Alleen als er in het interview zaken ter sprake komen waarvan wij vinden dat die cruciaal zijn om op naam met de opdrachtgever te bespreken zullen wij dat benoemen en u daar expliciet toestemming voor vragen.

Van belang is nog dat in dit onderzoek de focus niet ligt op de verschillende signalen over het slecht naleven van de wettelijke regels maar primair op de vraag in hoeverre de certificering of een alternatief systeem bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de wetgever.

Naam en functie geïnterviewden:

Aandachtspunten interviews:

Korte opsomming wat gevraagd gaat worden, zodat geïnterviewde weet waar hij/zij aan toe is. Vooraf maken we per partij een selectie uit de vragen: de operationele vragen vooral aan de veldpartijen, de tactische vragen bij brancheorganisaties, de strategische vragen bij direct en/of strategisch betrokkenen.

Inleidende vragen

- Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen het stelsel certificering asbest?
- Wat zijn volgens u de sterke punten, wat zijn verbeterpunten?

Doelbereik

Toelichting: wij hebben een aantal vragen over de doelen die met Certificering Asbeststelsel moeten worden bereikt.

Operationeel

- Wat is volgens u de ontwikkeling in de mate van naleving bij asbestverwijdering (aantal overtredingen van de regels)?
- In hoeverre nemen bedrijven cq. de markt op eigen initiatief maatregelen om risico's bij asbestverwijdering te beperken?

Tactisch

- Welke mogelijkheden heeft de overheid om invloed uit te oefenen op vormgeving van het stelsel. Is dat volgens u voldoende?
Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom cq wat is dan nodig?
- Welke prikkels biedt het stelsel voor het bedrijfsleven om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid.
Vindt u deze prikkels voldoende? Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom?

Strategisch

- Lopen de doelen met betrekking tot asbestverwijdering vanuit overheid respectievelijk bedrijfsleven voldoende parallel?
Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee hoe zou dat anders kunnen?
- Werken de doelen met betrekking tot asbestverwijdering voldoende door in het economisch en maatschappelijk verkeer.
Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee op welke punten kan dit worden verbeterd?

Inzichtelijkheid en objectiviteit (schema's en normen)

Operationeel

- Bestaat er in het algemeen consensus over toepassing / uitleg van schema's en normen tussen partijen als bedrijven en CKI's; CKI's en inspectie; toezichthouders en bedrijven? Kunt u dat toelichten?
- Hoe vaak ontstaat discussie tijdens toezicht en handhaving over de uitleg c.q. interpretatie van schema's en normen?

Tactisch

- Hoe worden verschillende partijen betrokken bij het opstellen van certificatieschema's en normen?
Zijn deze partijen in het algemeen tevreden over hun (mate van) betrokkenheid bij het opstellen?
- Is rol- en taakverdeling tussen betrokken partijen helder?
- Is er volgens u eventueel sprake van afhankelijkheid of vermenging van belangen bij het opstellen van normen en schema's, respectievelijk de uitvoering daarvan?
Kunt u die beschrijven?

Strategisch

- Wordt wat betreft systematiek aangesloten bij Europese of internationale standaarden?
Zo nee, waar loopt dit niet in de pas?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: bedrijven

Operationeel

- Is de bewustwording van de risico's van het werken met asbest bij de werknemers veranderd onder invloed van de certificering?
Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom niet?
- Wat zijn de voor- of nadelen van het huidige certificeringsstelsel voor de individuele bedrijven
- Is het stelsel van invloed op de markt/ concurrentiepositie van bedrijven?
- Wat zijn de uitvoeringskosten voor de individuele bedrijven (jaarlijkse kosten en inzet personeel)? Hoe waardeert u die kosten (laag - gemiddeld - hoog)?

Tactisch

- Is de organisatiegraad van de betrokken sectoren voldoende.
- Zijn er belangentegenstellingen tussen de sectoren?
- Is er binnen de sectoren voldoende structuur en zijn er voldoende middelen om inhoud te geven aan het stelsel?

Strategisch

- Heeft certificering bijgedragen aan een verbeterde aansluiting op praktijk in de sector?
Zo ja, hoe, zo nee waarom niet?

Doelmatigheid en doeltreffendheid: overheid

Operationeel

- Biedt het certificeringstelsel in de praktijk voldoende mogelijkheden voor toezicht en handhaving? Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom niet?
- Wat zijn de uitvoeringskosten bij de betrokken overheden (jaarlijkse kosten en inzet personeel)
Hoe waardeert u die kosten (laag - gemiddeld - hoog)

Tactisch

- Is de inzet van de beschikbare inspectiecapaciteit in de loop der tijd veranderd (kan zowel meer of minder inzet zijn als verandering in de manier van inzet)?
- Hoe waardeert u de afstemming tussen de verschillende betrokken overheden.
- Worden de belangen van de verschillende overheden voldoende meegenomen in het stelsel?

Strategisch

- Biedt certificatie aanvullende flexibiliteit ten opzichte van wetgeving?
Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom niet?
- In hoeverre draagt certificering bij aan efficiëntere inzet van handhavingscapaciteit?
- In hoeverre heeft certificering er toe bijgedragen dat de overheid meer kennis "buiten de deur" haalt/ kan halen?

Tips

- Wat zijn de belangrijkste tips die u heeft voor de Certificering Asbeststelsel?

Afronding

- Heeft u nog aanvullingen op dit interview?
- Heeft u nog andere opmerkingen

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage

4

Synthese overige vragen van interviews

Synthese 'overige' vragen interviews

In de onderstaande tabel zijn per invalshoek de antwoorden op de 'overige' vragen uit de interviews samengevat. De onderzoekers hebben daartoe de methode van intersubjectiviteit gehanteerd die in paragraaf 3.3 is toegelicht.

Doelbereik	
<i>Operationeel</i>	
Wat is volgens u de ontwikkeling in de mate van naleving bij asbestverwijdering (aantal overtredingen van de regels)?	Het beeld is dat het nalevingspercentage is gestegen. Er is echter geen goed onderbouwde informatie over trends, wel steekproeven zoals de sectorrapportage van I-SZW. Maar de cijfers die worden genoemd lopen nogal uiteen.
In hoeverre nemen bedrijven c.q. de markt (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) op eigen initiatief maatregelen om risico's bij asbestverwijdering te beperken?	Bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven die actief zijn betrokken in Ascert) dragen vrijwillig en op eigen kosten bij aan de vormgeving van het stelsel. Ook buiten Ascert nemen bedrijven of brancheorganisaties initiatief.
<i>Tactisch</i>	
Welke mogelijkheden heeft de overheid om invloed uit te oefenen op vormgeving van het stelsel. Is dat volgens u voldoende?	Ascert/CCvD bereidt de inhoud van de certificatieschema's voor. Daarbij is het ministerie van SZW als toehoorder betrokken vervolgens worden de schema's door het ministerie van SZW, met eventuele aanpassingen die zij noodzakelijk vindt, verankert in de wet.
Welke prikkels biedt het stelsel voor het bedrijfsleven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) om vorm te geven aan de eigen verantwoordelijkheid.	• Het stelsel biedt hiervoor geen prikkels voor individuele bedrijven. • Het stelsel geeft geen extra impuls voor kwaliteitsverbetering bij gecertificeerde bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven).
<i>Strategisch</i>	
Lopen de doelen met betrekking tot asbestverwijdering vanuit overheid respectievelijk bedrijfsleven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) voldoende parallel?	• Alle partijen zijn het eens dat veilig en gezond werken belangrijk is en het hoofddoel van het stelsel moet zijn. • Echter de beeldvorming over interpretatie en uitvoering van dat hoofddoel is anders. Dat blijkt onder meer bij de inschatting van risico's en de noodzaak van beschermende maatregelen (met name verschil in risicoperceptie tussen toezichthouder en uitvoerende bedrijven).
Werken de doelen m.b.t. asbestverwijdering voldoende door in het economisch en maatschappelijk verkeer.	• Het stelsel werkt relatief zwaar door op kleinere asbestsaneringen vaak bij ondeskundige, particuliere opdrachtgevers (met name asbestdaken wordt vaak genoemd). Zowel wat betreft de kosten als wat betreft complexiteit en benodigde kennis en expertise. • Voor partijen buiten de primaire schil (zoals opdrachtgevers) is het stelsel complex waardoor het lastig te begrijpen is wat "veilig werken" in de praktijk precies inhoudt.

Inzichtelijkheid en objectiviteit	
<i>Operationeel</i>	
Bestaat er in het algemeen consensus over toepassing/uitleg van schema's en normen tussen partijen als bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) en CKI's; CKI's en inspectie; toezichthouders en bedrijven? Kunt u dat toelichten?	Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk veel discussie is over de interpretatie van de schema's en dat de beelden over elkaars opvattingen en uitvoering sterk uiteenlopen. Er bestaat bij de interpretatie tijdens uitvoering dus geen consensus. Saneringsbedrijven vinden dat er meer vanuit risico's kan worden geredeneerd, waardoor er meer ruimte ontstaat in de uitvoering (verschil in risicoperceptie). Voor sommige onderwerpen hebben interpretatiedocumenten een goede functie om de interpretatieruimte te verkleinen of vrijwel weg te nemen. Over de uitwerking van 'beargumenteerd afwijken' is in de praktijk nog discussie.
Hoe vaak ontstaat discussie tijdens toezicht en handhaving over de uitleg c.q. interpretatie van schema's en normen?	Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er veel discussie is over de interpretatie indien er bij toezicht een tekortkoming wordt geconstateerd/boete wordt opgelegd. De grote gevolgen die de bestraffing kan hebben voor asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven (versterkt door invoering van de escalatieladder) heeft geleid tot een duidelijke toename van het aantal rechtszaken (juridificering van het asbestdossier)
<i>Tactisch</i>	
Hoe worden verschillende partijen betrokken bij het opstellen van certificatieschema's en normen? Zijn deze partijen in het algemeen tevreden over hun (mate van) betrokkenheid bij het opstellen?	Partijen worden via de CCvD van Ascert betrokken en over het algemeen is men van mening dat de wijze waarop partijen bij de totstandkoming van de schema's en normen worden betrokken is verbeterd. Met name door een actieve rol van Ascert is er veel verbeterd, ook in de communicatie. Bezien vanuit het brede maatschappelijke belang zijn en voelen een aantal partijen zich niet/ onvoldoende vertegenwoordigd of nemen in de praktijk niet actief deel in Ascert. Genoemd worden partijen die voor maatschappelijk belang staan (milieuorganisatie, GGD/artsen), werknemers en een aantal saneringsbedrijven.
Is rol- en taakverdeling tussen betrokken partijen helder?	De formele rolverdeling is op papier duidelijk. Er is echter sprake van verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van rol en verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld tussen de I-SZW en de CKI's over de afhandeling van klachten en meldingen en over het opleggen van sancties).

Is er volgens u eventueel sprake van afhankelijkheid of vermenging van belangen bij het opstellen van normen en schema's, respectievelijk de uitvoering daarvan?	Afhankelijkheid en vermenging van belangen (personen die zowel bedrijven als toezichhouders adviseren) wordt meermalen genoemd bij CKI's en de commerciële afhankelijkheid van CKI's van gecertificeerde bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven).
<i>Strategisch</i>	
Wordt wat betreft systematiek aangesloten bij Europese of internationale standaarden?	Geen respons op deze vraag uit de interviews.
Doelmatigheid en doeltreffendheid: bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven)	
<i>Operationeel</i>	
Is de bewustwording van de risico's van het werken met asbest bij de werknemers veranderd onder invloed van de certificering?	De "sense of urgency" van het veilig werken met asbest is op het hoofddoel 'veilig en gezond werken' gelijk gebleven bij werknemers. In de uitvoering is de interpretatie anders en wordt onder het motto 'pragmatisch werken' het hoofddoel verschillend ingevuld. Het systeem met verplichte (herhalings)opleiding en geregelde audits helpt om bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven) en medewerkers regelmatig op de risico's te wijzen en helpt om alert te blijven op de risico's (voorkomt wegzakken bewustwording).
Wat zijn de voor- of nadelen van het huidige certificeringsstelsel voor de individuele bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven)?	De belangrijkste winst voor bedrijven is eenduidigheid in regels en het "level playing field" dat hierdoor wordt gecreëerd.
Is het stelsel van invloed op de markt/ concurrentiepositie van bedrijven(asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven)?	Het stelsel biedt een beperkte beloning voor bedrijven. Het certificaat is een randvoorwaarde voor toegang tot de markt. De prikkel vloeit met name voort uit het feit dat verlies van certificaat direct de bedrijfsvoering raakt. Bij goedkoop aangenomen opdrachten zit er snel spanning op veilig werken. De DTA-er komt dan onder druk te staan.
Wat zijn de uitvoeringskosten voor de individuele asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven (jaarlijkse kosten en inzet personeel)? Hoe	Er zijn geen eenduidige getallen over uitvoeringskosten gegeven. De indruk uit de interviews is dat de uitvoeringskosten als laag/gemiddeld worden ingeschat

waardeert u die kosten (laag – gemiddeld – hoog)?	
<i>Tactisch</i>	
Is de organisatiegraad van de betrokken sectoren voldoende?	De brancheverenigingen van de asbestverwijderaars die deelnemen in het CCvD van Ascert vertegenwoordigen naar eigen zeggen circa 30% van het aantal bedrijven, maar wel het grootste deel van de omzet (naar schatting van de branches zelf circa 70 tot 80%). Qua aantal bedrijven is de organisatiegraad dus beperkt. De branchevereniging voor de inventarisatiebedrijven vertegenwoordigt circa 80% van de bedrijven.
Zijn er belangentegenstellingen tussen de sectoren?	Uit de interviews blijkt regelmatig discussie tussen inventarisatiebedrijven en asbestverwijderaars. Dit heeft te maken met discrepantie tussen de inventarisatie en de daadwerkelijk gesaneerde/aanwezige hoeveelheid asbest.
Is er binnen de sectoren voldoende structuur en zijn er voldoende middelen om inhoud te geven aan het stelsel?	Respondenten verwijzen naar de structuur en de inzet binnen de werkkamers en CCvD binnen Ascert. Op de vraag of de structuur en middelen voldoende zijn, is geen duidelijkheid gegeven.
<i>Strategisch</i>	
Heeft certificering bijgedragen aan een verbeterde aansluiting op de praktijk in de sector?	Het is lastig voor geïnterviewden om hier een uitspraak over te doen. Algemene indruk is dat de ontwikkelde werkwijzen (schema's en werkvoorschriften) niet zonder meer hebben geleid tot een verbeterde aansluiting op de werkpraktijk. Er is nog steeds veel discussie.

Doelmatigheid en doeltreffendheid: Overheid	
<i>Operationeel</i>	
Biedt het certificeringstelsel in de praktijk voldoende mogelijkheden voor toezicht en handhaving? Zo ja, kunt u dat toelichten, zo nee waarom niet?	Door de inzet van CKI's als ZBO zijn mogelijkheden voor toezicht en handhaving verbeterd. Bij de status van de CKI als ZBO worden echter wel vraagtekens gezet waar het de commerciële afhankelijkheid t.o.v. de certificaathouder betreft. Door aanpassingen van de regelgeving heeft de Inspectie de afgelopen jaren meer mogelijkheden gekregen voor toezicht en handhaving. De Inspectie houdt echter geen toezicht op naleving van de certificatieschema's. Dat is aan de CKI. Bij geconstateerde overtreding meldt I-SZW aan CKI. Gemeenten en omgevingsdiensten zijn belangrijk voor toezicht en handhaving van milieuwetgeving. Het certificeringstelsel biedt gemeenten en omgevingsdiensten maar zeer beperkte mogelijkheden voor handhaving in het kader van de milieuregelgeving. De indruk van geïnterviewden is dat dat heel verschillend opgepakt en ingevuld wordt.
Wat zijn de uitvoeringskosten bij de betrokken overheden (jaarlijkse kosten en inzet personeel). Hoe waardeert u die kosten (laag – gemiddeld – hoog)	Uitvoeringskosten bij de overheid zijn tijdens interviews niet verkregen. Waardering van kosten wordt als laag tot gemiddeld ingeschat.
<i>Tactisch</i>	
Is de inzet van de beschikbare inspectiecapaciteit in de loop der tijd veranderd (kan zowel meer of minder inzet zijn als verandering in de manier van inzet)?	De globale capaciteitscijfers en de inzet van CKI's als ZBO geven aan dat de capaciteit over alle toezichthouders de afgelopen jaren is vergroot. Toezicht en handhaving is in de afgelopen jaren aangescherpt. Door verwijderingsbedrijven is het beeld geschetst dat toezichthouders hun meerwaarde willen bewijzen door meer overtredingen te constateren
Hoe waardeert u de afstemming tussen de verschillende betrokken overheden. Worden de belangen van de verschillende overheden voldoende meegenomen in het stelsel?	Er is sprake van veel toezichthouders in het asbestdossier (I-SZW, CKI's, gemeenten/omgevingsdiensten, ILT). Vanuit de wetgeving is de rolverdeling wel duidelijk. In de praktijk blijkt dat regelmatig niet het geval te zijn (toezichthouders kijken verder dan hun eigen domein). Afstemming tussen omgevingsdiensten en de ministeries SZW en IenM kan beter volgens geïnterviewden. Er zijn goede ervaringen met samenwerkingsverbanden (integraal toezicht, casus overleg) alleen de CKI's sluiten hier niet bij aan.
<i>Strategisch</i>	
Biedt certificatie aanvullende flexibiliteit ten opzichte van wetgeving?	Geen respons op deze vraag uit de interviews.

In hoeverre draagt certificering bij aan efficiëntere inzet van handhavingscapaciteit?	Geen concrete input uit interviews. Wel wordt uit sectorrapportage I-SZW duidelijk dat er gerichte keuzes worden gemaakt over de verdeling van de beschikbare inzet over wel/niet gecertificeerde bedrijven (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven).
In hoeverre heeft certificering er toe bijgedragen dat de overheid meer kennis “buiten de deur” haalt/ kan halen?	Het ministerie SZW kiest er bewust voor kennis en kennisontwikkeling te borgen en concentreren bij de marktpartijen en waar nodig een beroep te doen op kennisinstituten.

Bijlage

5

Toelichting weging per criterium

Invloed en gevolgen overheid

Criterium 1: De mogelijkheden om als overheid invloed uit te oefenen op de mate van naleving van de werkwijze

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de mogelijkheden (zoals de inrichting van toezicht of het gebruik van specifieke instrumenten als erkenningen, vergunningen, inspectiebezoeken e.d.) die de overheid ter beschikking heeft om in het certificeringsstelsel asbest de naleving van de regelgeving en werkwijze te beïnvloeden.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is licht negatief (-) gewogen omdat de wettelijke basis (Arbowet) blijft bestaan maar de mogelijkheden voor beïnvloeding voor de overheid afneemt omdat het marktsysteem zelf reguleert. De variant 'toelating 1 CKI' is als neutraal (0) gewogen omdat in het stelsel (de regelgeving) niets verandert en daarmee de mogelijkheden voor de overheid om invloed uit te oefenen op naleving hetzelfde blijven. De variant 'toelating én erkenning' is als licht positief (+) gewogen omdat de overheid meer invloed kan uitoefenen door de erkenning die ze afgeeft of intrekt. De variant 'vergunning/overheidsregulering' is sterk positief gewogen (++) omdat de overheid hier alle invloed heeft.

Criterium 2: De gevolgen voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de capaciteit die nodig is voor toezicht en handhaving op de naleving van de regels voor inventarisatie en verwijdering van asbest. Dit in termen van inzet, deskundigheid en investering voor de overheidsorganen die zich bezig houden met toezicht en handhaving.

Toelichting op effectweging

Voor de varianten 'toezichtondersteuning' en 'toelating 1 CKI' zijn de gevolgen voor de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving niet noemenswaardig anders dan in het huidige stelsel. In de varianten 'toelating erkenning' en 'vergunning/overheidsregulering' verandert de rol van de overheid. Bij 'toelating erkenning' moet de overheid toezien op een erkenningstelsel wat een licht negatieve invloed voor deze variant betekent. Bij 'vergunning/overheidsregulering' moet de overheid toezien op een vergunningsstelsel en meer gaan handhaven. Daarmee gaan toezicht- en handhavingscapaciteit omhoog. Deze variant is daarom als negatief (-) gewogen.

Criterium 3: Of de toezichthoudende instanties in de ene variant efficiënter werken dan in de andere

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de mate waarin er efficiënt toezicht gehouden kan worden en kan worden gehandhaafd.

Strikt genomen gaat het hier over de I-SZW als toezichthoudende instantie op de arbowetgeving en over de CKI's als toezichthouders op de certificering. In de praktijk spelen ook de omgevingsdiensten een rol, als toezichthouder op milieuaspecten. Omdat deze formeel geen rol hebben in het certificatiestelsel zijn deze niet bij dit criterium meegewogen. Wel moet er rekening mee gehouden worden, dat het toezicht door OD invloed op de efficiency kan hebben (doordat de rolafbakening niet altijd even duidelijk is), maar strikt genomen is dat onafhankelijk van de varianten.

Toelichting op effectweging

Bij de 'variant vergunning/overheidsregulering' hoeft de inspectie niet toe te zien op de CKI's. Daarom is deze variant als licht positief (+) gewogen. Bij de variant 'toelating én erkenning' moet de erkenning geregeld worden met naar wij aannemen een waarschijnlijke rol voor de inspectie. Daarmee wegen wij deze variant als minder efficiënt (-). Bij de variant 'toelating 1 CKI' mag er van uit gegaan worden dat de samenwerking tussen toezichthouders en "slechts" één CKI efficiënter is (geen "afstemmingsruis" tussen CKI's, geen interpretatieverschillen). Bij de 'variant vergunning/overheidsregulering' hoeft de CKI niet meer langs te komen voor toezicht bij asbestwerken. Daarom is de deze variant als licht positief (+) gewogen.

Criterium 4: De mate waarin rol- en taakverdeling tussen toezichthoudende partijen helder is

Uitleg over begrip:

De verschillende toezichthouders (primair I-SZW en CKI's) hebben verschillende rollen en taken. Bij dit criterium gaat het om de duidelijkheid over wie van de toezichthoudende partijen welke rollen en taken hebben in het toezicht op inventarisatie en verwijdering van asbest.

Toelichting op effectweging

De aanname van de onderzoekers is dat minder toezichthoudende instanties tot meer duidelijkheid van rollen en taken leidt. Bij de 'variant vergunning/overheidsregulering' is daarom de meeste duidelijkheid (één primaire toezichthoudende partij). Daarom is deze variant als positief (++) gewogen. Bij de overige varianten is het aantal toezichthoudende partijen vergelijkbaar met het huidige stelsel. Om die reden zijn de overige varianten als neutraal (0) gewogen. Zoals hiervoor gesteld vullen de omgevingsdiensten ook een rol als toezichthouder in. Wij kunnen die niet meewegen omdat zij die rol formeel niet in het certificatiestelsel hebben.

Invloed en gevolgen marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers)

Criterium 5: uitvoeringskosten voor marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers).

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de kosten die marktpartijen moeten maken om het certificeringsstelsel asbest te implementeren en in te zetten. Dat zijn dus kosten voor inrichting en handhaving van het stelsel zelf en de bedrijfskosten voor bijvoorbeeld opleiding, kwaliteitssystemen en dergelijke.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als neutraal (0) gewogen omdat er in principe voor de marktpartijen geen taken bijkomen of afgaan en (daarom) geen kosten bijkomen of afgaan (met als variabele de veronderstelling dat de marktpartijen wel hun kwaliteitssysteem blijven handhaven). Bij de variant 'toelating én erkenning' komen extra kosten voor het erkenningsstelsel; daarom is deze variant als negatief (-) gewogen. De variant 'toelating 1 CKI' is als licht negatief (-) gewogen omdat wij aannemen dat de marktwerking tussen CKI's minder wordt wat tot opwaartse prijsdruk leidt²⁵.

²⁵ Zoals al eerder gesteld, staat deze variant bovendien op gespannen voet met de eis voor een open markt, in ieder geval voor toetreders

De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als licht positief (+) gewogen omdat de kosten voor een systeem van vergunningverlening en regulering grotendeels voor rekening zullen komen van de overheid. De uitvoeringskosten voor marktpartijen zijn daarmee lager dan in het huidige stelsel waarin zij het stelsel grotendeels zelf in stand houden en betalen.

Criterium 6: Mogelijkheden van marktpartijen (asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven, laboratoria, CKI's en opdrachtgevers) om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van regels en werkwijze

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de mogelijkheden die marktpartijen ter beschikking hebben om in het certificeringsstelsel asbest het opstellen van de regelgeving en de werkwijze te beïnvloeden (denk daarbij aan deelname aan overleg waarbij regelgeving wordt bepaald; aan systemen van inspraak e.d.)

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is voor dit criterium als positief (++) gewogen omdat in deze variant de marktpartijen aan zet zijn en, binnen enkele kaders van de overheid, de regels en werkwijze bepalen. De variant 'toelating én erkenning' is als licht positief (+) gewogen omdat marktpartijen met deze tussenstap zelf de inhoud van de certificaten kunnen bepalen en de overheid daar niet het eindoordeel over geeft. Zo hebben ze meer invloed op de totstandkoming van regels en werkwijze. De variant 'toelating 1 CKI' is als neutraal (0) gewogen omdat het stelsel en de wijze waarop regels tot stand komen hetzelfde blijft. De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als negatief (-) gewogen omdat in dit stelsel de overheid de partij is die zorgt voor de totstandkoming van regels en werkwijze. Marktpartijen hebben in die variant aanzienlijk minder invloed dan in het huidige stelsel waarin de branche o.a. in Ascet de regels en werkwijze met elkaar bepaalt.

Criterium 7: Invloed van de verschillende varianten op de concurrentiepositie

Uitleg over begrip:

Dit criterium gaat over de mate waarin de varianten van het stelsel invloed hebben op de concurrentiepositie van de marktpartijen in het veld. De aanname is dat mogelijkheden tot differentiatie voor marktpartijen tot verschillende concurrentieposities leiden. De vraag is dan in hoeverre varianten tot differentiatie leiden.

Toelichting op effectweging

De varianten 'toelating én erkenning' en 'toelating 1 CKI' zijn als neutraal (0) gewogen omdat onze aanname is dat dit niet tot meer differentiatie leidt: de basis van het stelsel blijft hetzelfde. Onze aanname is dat als je meer initiatief bij de markt legt, dat dat in het algemeen leidt tot meer differentiatie, vandaar een licht positieve invloed ('+'). Vanuit die redenering zal meer invloed vanuit de overheid tot minder differentiatie leiden: 'we moeten ons allemaal aan dezelfde regels houden'. Vandaar een '-' bij die variant.

Duidelijkheid, transparantie, reikwijdte

Criterium 8: eenvoud van het stelsel: is het ook voor marktpartijen, te doorgronden

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom in welke mate marktpartijen het stelsel en de werking ervan kunnen begrijpen.

Het gaat niet alleen om het doorgronden door de bedrijven zelf, maar ook door de opdrachtgevers.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als neutraal (0) gewogen omdat op dit aspect geen verandering is met het huidige stelsel. In deze variant én in het huidige stelsel wordt de eenvoud van het stelsel en de mate waarin het bijvoorbeeld voor opdrachtgevers te doorgronden is, bepaald door de manier waarop de marktpartijen het stelsel opbouwen en inrichten. De variant 'toelating én erkenning' is om dezelfde reden als neutraal (0) gewogen. De variant 'toelating 1 CKI' is als licht positief (+) gewogen omdat één aspect van het stelsel met de overgang naar één CKI helderder en eenvoudiger te doorgronden wordt. De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als positief (++) gewogen omdat marktpartijen in dit stelsel alleen hoeven te kijken naar wat in de vergunning is vastgelegd en niet ook nog naar achterliggende certificatieschema's en dergelijke.

Draagvlak, belangen en vertrouwen

Criterium 9: De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij de overheid

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het of er bij de overheid - in ieder geval I-SZW, ministerie SZW, RvA - draagvlak is voor inhoud en werking van het stelsel. Dit criterium is ingegeven door de continue discussies over veilig werken en de exacte invulling daarvan.

Toelichting op effectweging

De variant 'toelating én erkenning' scoort positief (++) omdat er naar verwachting meer draagvlak is bij de overheid door de aanvullende mogelijkheden om slecht presterende partijen van de markt te weren. De variant 'toelating 1 CKI' scoort licht positief (+) omdat de commerciële relatie tussen een CKI en gecertificeerd bedrijf verandert: er zou meer commerciële onafhankelijkheid zijn. De variant 'vergunningverlening' scoort licht positief (+) omdat de overheid zelf aan de lat staat om de inhoud en voorschriften in te vullen. Omdat die verantwoordelijkheid bij de variant 'toezichtondersteuning' met name bij de marktpartijen ligt, scoort deze variant op dit criterium licht negatief.

Criterium 10: De mate waarin er draagvlak is voor inhoud en werkwijze van het stelsel bij het veld

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het of er bij de marktpartijen - in ieder geval de bedrijven, maar ook de opdrachtgevers spelen daarbij een rol - draagvlak is voor inhoud en werking van het stelsel. Dit criterium is ingegeven door de continue discussies over veilig werken en de exacte invulling daarvan.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als licht positief (+) gewogen omdat het veld een proactieve rol heeft in het opstellen en vastleggen van inhoud en werkwijze van de regelgeving en werkwijze. De variant 'toelating én erkenning' is als licht positief (+) gewogen omdat er meer duidelijkheid is over wat wel respectievelijk niet kan, ook naar opdrachtgevers. In de varianten 'toelating 1 CKI' verandert er wat dit betreft niets; de beoordeling van deze variant is daarom neutraal (0). Bij de variant 'vergunning/overheidsregulering' is er in het veld meer discussie en minder draagvlak omdat de overheid reguleert. Om die reden is de variant 'vergunning/overheidsregulering' als licht negatief (-) gewogen.

Criterium 11: Wijze van onderhoud van het stelsel (onderhoudbaarheid)

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom, hoeveel inspanning en capaciteit het onderhoud van het stelsel vraagt, bijvoorbeeld in het opstellen van schema's, in de overlegvormen en dergelijke.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als licht positief (+) gewogen omdat de veronderstelling is dat er minder regels zijn en dus minder onderhoud noodzakelijk. Bij de varianten 'toelating én erkenning' en 'toelating 1 CKI' blijft de wijze van onderhoud hetzelfde. Deze varianten zijn daarom als neutraal (0) gewogen. In de variant 'vergunning/overheidsregulering' moet ook het vergunningsstelsel onderhouden worden. Daarom is de variant 'vergunning/overheidsregulering' als licht negatief (-) gewogen.

Criterium 12: Werkt het stelsel in de praktijk?

Uitleg over begrip:

Dit criterium adresseert de 'papieren werkelijkheid versus praktijkwerkelijkheid'. Uit het onderzoek van fase 1 blijkt namelijk dat wat op papier staat nog niet altijd in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit criterium weegt de invloed die de verschillende varianten daarop hebben.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als licht positief (+) gewogen omdat marktpartijen meer invloed hebben op totstandkoming en onze aanname is dat daarmee de praktische uitvoerbaarheid van de regels wordt bewaakt. In de middelste twee varianten blijft de werking van het stelsel ongeveer hetzelfde omdat de totstandkoming van de certificaten hetzelfde blijft. De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als licht negatief (-) gewogen omdat de aanname is dat de veldpartijen die in de praktijk met de regels werken, minder betrokken worden bij het opstellen daarvan en er daarmee minder gesprek is over de praktijkwerking van deze regels.

Criterium 13: Vermeerderen van onderling vertrouwen

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium wordt gewogen, in hoeverre een variant bijdraagt aan het vermeerderen (of verminderen) van het onderlinge vertrouwen tussen partijen in het veld.

Toelichting op effectweging

Het onderlinge vertrouwen wordt zowel bij de variant 'toezichtondersteuning' als bij de variant 'vergunning/overheidsregulering' minder omdat bij één van beide (markt of overheid) het primaat komt te liggen. De aanname is, dat er dan één partij dominanter is, regels kan vaststellen en minder behoefte aan overleg en delen heeft. Dat leidt tot verminderd vertrouwen bij de partijen die dan minder worden betrokken. Deze varianten zijn daarom als licht negatief (-) gewogen. De variant 'toelating én erkenning' is als licht positief (+) gewogen omdat de rol van de overheid helderder wordt en de verantwoordelijkheid voor schema's bij de markt blijft liggen. In de varianten 'toelating 1 CKI' verandert er wat dit betreft niets; de beoordeling van deze variant is daarom neutraal (0).

Criterium 14: De mate waarin het stelsel de transparantie van belangen in besluitvorming waarborgt

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom in hoeverre het stelsel transparantie van handelen waarborgt. Bijvoorbeeld de mate waarin om wordt gegaan met onderlinge belangen, de mate waarin en de manier waarop beslissingen worden genomen en dergelijke.

Toelichting op effectweging

De variant 'toezichtondersteuning' is als licht positief (+) gewogen omdat de markt bepalend is. Daarmee is transparant welke partij handelt, maar wij nemen aan dat minder transparant is, hoe de belangenafweging binnen de sector plaatsvindt; vandaar een '+' en niet een '++'. In de variant 'vergunning/overheidsregulering' is het wel heel transparant wie wat doet en hoe de belangen zijn gewogen. Om die reden is de variant 'vergunning/overheidsregulering' als positief (++) gewogen. In de middelste twee varianten blijft de transparantie van handelen in het stelsel ongeveer hetzelfde: die varianten zijn daarom als neutraal (0) gewogen.

Criterium 15: Interpretatieverschillen bij uitvoering

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium is aan de orde in hoeverre er (ongewenste) interpretatieverschillen bij uitvoering in de praktijk ontstaan. Onze aanname is dat interpretatieverschillen kunnen ontstaan als de regelgeving niet eenduidig is vastgelegd of als de regels en onderliggende parameters daarin voor meerdere uitleg vatbaar zijn.

Toelichting op effectweging

In zowel de variant 'toezichtondersteuning' als de variant 'toelating met erkenning' zijn de schema's niet wettelijk verankerd. Hierdoor is een belangrijke grondslag voor eenduidigheid van de schema's afwezig. Bovendien zal er vooraf minder afstemming over de inhoud van de regels zijn met toezichthoudende partijen wat naar verwachting leidt tot meer discussie bij toezicht op de uitvoering. Beide varianten zijn daarom als licht negatief gewogen. De variant 'toelating met 1 CKI' is op dit punt vergelijkbaar met de huidige situatie en is als neutraal gewogen. In de variant 'vergunningverlening' ligt de verantwoordelijkheid voor regelgeving volledig bij de overheid en hebben marktpartijen geen stem in de formulering van de schema's en regels. Daardoor nemen wij aan dat er minder interpretatieverschillen mogelijk zijn (immers; één partij bepaalt de regels).

Flexibiliteit / ruimte voor innovatie

Criterium 16: De mate waarin het stelsel ruimte en flexibiliteit biedt voor innovaties

Uitleg over begrip:

Vernieuwing en innovatie kan helpen in het ontwikkelen van efficiëntere en effectievere methoden van asbestverwijdering. Bij dit criterium is aan de orde in hoeverre innovatie ruimte krijgt bij de varianten.

Toelichting op effectweging

De varianten 'toezichtondersteuning' en 'toelating 1 CKI' zijn als neutraal (0) gewogen omdat de ruimte voor innovaties vergelijkbaar is met de huidige situatie. De variant 'toelating én erkenning' is als licht positief (+) gewogen omdat er meer ruimte is om te experimenteren doordat de aanpak niet wettelijk verankerd is. De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als licht negatief (-) gewogen omdat er door het strikt vastleggen in vergunningen minder (experimenter)ruimte voor innovaties is.

Criterium 17: Mogelijkheden om in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de markt

Uitleg over begrip:

Dit criterium geeft aan welke mogelijkheden de varianten van het stelsel bieden om op de markt in te spelen.

Toelichting op effectweging

In de varianten 'toezichtondersteuning' en 'toelating én erkenning' is de invloed en handelingsruimte van de marktpartijen het grootst; immers de markt is daar de meer dominante partij. Daarom zijn deze varianten als licht positief (+) gewogen. In de varianten 'toelating 1 CKI' verandert er wat de rol van de markt betreft niets; de beoordeling van deze variant is daarom neutraal (0). De variant 'vergunning/overheidsregulering' is als licht negatief (-) gewogen omdat hier de overheid de dominante partij is en de aanname daarbij is dat er daardoor minder ruimte is om in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de markt.

Criterium 18: De mate waarin het stelsel de beloning voor betere kwaliteit mogelijk maakt

Uitleg over begrip:

Het bevorderen van de kwaliteit van asbestverwijdering kan een belangrijk effect zijn van een stelsel voor asbestverwijdering. Bij dit criterium gaat het erom, welke invloed de varianten hebben op de kwaliteit van asbestverwijdering. Een certificatiestelsel is overigens per definitie gericht op kwaliteit: bij een dergelijk stelsel is een kwaliteitssysteem een basis voor strategie en bedrijfsvoering, zien certificerende instanties er op toe in hoeverre er aan kwaliteitscriteria voldaan wordt en is kwaliteitsverbetering in het stelsel een belangrijk uitgangspunt.

Toelichting op effectweging

Bij de variant 'toezichtondersteuning' controleren toezichthouders de arbocatalogus, maar niet een certificatiesysteem: onze aanname is daarmee dat kwaliteit in deze variant minder geborgd is als in een stelsel met certificatiesysteem. Hetzelfde geldt voor 'vergunning /overheidsregulering: een certificatiesysteem is geen onderdeel hiervan. Vandaar dat deze varianten als negatief ('- -') zijn gewogen. Bij 'toelating én erkenning' en bij 'toelating 1 CKI' geldt dat een certificatiesysteem nodig is; hetzelfde systeem als dat nu al geldt; vandaar dat wij deze varianten als neutraal wegen (0).

Criterium 19: De mate van flexibiliteit en differentiatie die mogelijk zijn in de uitvoering van asbestverwijdering

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom, welke mogelijkheden de varianten tot flexibiliteit en differentiatie in de uitvoering van het werk zelf bieden.

Toelichting op effectweging

In geen van de varianten zijn er belemmering of stimulansen om aparte werkvoorschriften op te stellen voor verschillende werksituaties (vergelijkbaar met productbladen). Daarmee heeft dit criterium in geen van de varianten een betere of slechtere invloed. Daarom zijn alle varianten neutraal (0) gewogen.

Kosten

Criterium 20: kosten totaal

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom, wat de totale kosten zijn om het stelsel in stand te houden. Dat betreft dus de kosten die zowel marktpartijen als overheid moeten maken voor het stelsel: voornamelijk de kosten van toezicht en handhaving, maar ook de kosten voor het instandhouden van een stichting als Ascert vallen hieronder. De kosten die de bedrijven moeten maken voor hun kwaliteitssysteem hebben wij gewogen bij criterium 5, uitvoeringskosten marktpartijen. Overigens is dit criterium erg lastig te wegen; er is geen objectieve informatie over bekend, en aannames doorrekenen valt ook daarom buiten de scope.

Toelichting op effectweging

Wij nemen aan dat de totale kosten bij de variant 'toezichtondersteuning' lager zijn, omdat er minder toezichtskosten zijn doordat de markt zelf meer reguleert. Deze variant is daarom als licht positief (+) gewogen. Wij nemen aan dat bij de variant 'vergunning/overheidsregulering' de benodigde extra capaciteit voor handhaving en toezicht dermate toeneemt, dat deze variant véél duurder zal zijn. Deze variant is daarom als negatief (- -) gewogen. Maar zoals eerder gesteld, deze aanname is moeilijk objectief te wegen. Bij de variant 'toelating: erkenning' dient een erkenningsreglement in stand gehouden te worden en zijn de kosten hoger; daarmee is deze variant als licht negatief ('-') gewogen. Bij de variant 'toelating 1 CKI' zijn de totale stelselkosten vergelijkbaar met het huidige stelsel en is de weging neutraal (0).

Criterium 21: eenmalige kosten

Uitleg over begrip:

Bij dit criterium gaat het erom, wat de kosten zijn als er een ander stelsel wordt geïmplementeerd. Het gaat dan om eenmalige kosten voor transitie en aanpassing van het stelsel.

Toelichting op effectweging

Het spreekt voor zich dat bij de grootste verandering de eenmalige kosten van implementatie het hoogst zijn. Om die reden zijn de twee uiterste varianten ('toezichtondersteuning' en 'vergunning') als negatief gewogen (- -). Ook bij de variant 'erkenning' zijn er eenmalige implementatiekosten, maar naar wij aannemen lagere kosten, vandaar een weging van '-'.

Veilig werken

Criterium 22: De mate waarin het stelsel veilig werken bevordert

Uitleg over begrip:

In wezen is dit een metacriterium; dat wil zeggen een criterium waarin diverse voorgaande criteria samenkomen. De verplichting om veilig te werken is vastgelegd in de Arbo-regelgeving en daarmee het uitgangspunt voor alle varianten.

Toelichting op effectweging

Alle varianten moet op grond van de regelgeving voldoen aan dit criterium. In de praktijk kan de manier waarop dit is ingevuld en georganiseerd echter verschillen. Op het algemene niveau waarop de varianten in dit onderzoek zijn vergeleken, springt echter niet één variant er zeer duidelijke positief of negatief uit. Daarmee is er niet een specifiek positief of negatief effect op veilig werken en zijn alle varianten neutraal (0) gewogen.

Bijlage

6

Leden van de projectorganisatie

Onderzoeksteam
Begeleidingsgroep
Klankbordgroep

Onderzoeksteam

Naam	Organisatie
Edwin van der Strate	Tauw
Mark in 't Veld	Tauw
Sef van Ments	Van Ments Consult
Maartje van Ravesteijn	Tauw
Xander Tekelenburg	Tauw

Begeleidingsgroep

Organisatie
Ministerie SZW
Inspectie SZW
Ministerie IenM

Klankbordgroep

Organisatie
Ministerie SZW
Ministerie IenM
Programmaraad Asbest
AEDES
Beheerstichting Ascort
Beheerstichting SIKB
TNO
RIVM
Professor van de Erasmus Universiteit Rotterdam

7

Bijlage

Deelnemers aan bijeenkomsten

Bijlage 7a

Brede Bijeenkomst

Aanwezige organisaties bij Brede Bijeenkomst op 20 juni 2016

Ministerie van SZW

Inspectie SZW

Ministerie van IenM

Tauw

Ascert

Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen

VOAM-VKBA

VVTB

VAVB

VERAS

Het Zwarte Corps

CNV/FNV

Fenelab

Gemeente Arnhem

Gemeente Sudwest Fryslân

Omgevingsdienst IJmond

TNO

RIVM

VIA

Aedes

VAO

Bijlage 7b

Aanwezige organisaties bij rondetafelgesprekken op 1 en 9 november 2016

Aanwezig eerste sessie 1 november	Aanwezig tweede sessie 9 november
Ministerie van SZW	Ministerie van SZW
Inspectie SZW	Inspectie SZW
Ministerie van IenM	Ministerie van IenM
OD Haaglanden	Omgevingsdienst IJmond
PIM (programma informatie-uitwisseling milieuhandhaving)	Gemeente Arnhem
Ascert	OD Rivierenland
NVCI	Gemeente Enschede
VAO	Gemeente Zwolle
VOAM-VKBA	ODBN
VERAS	VAO
Fennema	VOAM-VKBA
VIA	VVTB
Aedes	VAVB
TNO	VERAS
RIVM	Het Zwarte Corps
	CNV/FNV
	VIA/Lequality
	Aedes
	TNO

Bijlage 7c

Rondetafelbijeenkomst 19 april 2017

Aanwezig bij ochtendsessie 19 april	Aanwezig bij middagsessie 19 april
Ministerie van SZW	Ministerie van SZW
Inspectie SZW	Inspectie SZW
OD Haaglanden	VAO
Omgevingsdienst IJmond	VOAM-VKBA
Gemeente Enschede	VVTB
Gemeente Zwolle	VAVB
PIM (programma informatie-uitwisseling milieuhandhaving)	Fenelab
ODBN	CNV/FNV
Ascert	VIA
TNO	Aedes
Vereniging overleg van certificatie-instellingen	De Alliantie
	ZLTO
	VERAS

Bijlage

8

Stellingen Rondetafelbijeenkomsten 1 en 9 november 2016

Vragen rondetafelgesprek 1 november 2016

- Vraag 1: “Hoe verklaar je de verschillen in deze beeldvorming tussen de wereld van toezicht en de wereld van de bedrijven”
- Vraag 2: “Hoe komt het dat in de asbestbranche de onafhankelijkheid van CKI ter discussie staat terwijl dat in andere branches niet het geval is?”

Stellingen rondetafelgesprek 9 november 2016

Thema: duidelijkheid van de normen en inzichtelijkheid van de schema's voor de praktijk

- De normen zijn duidelijk en in de praktijk goed hanteerbaar
- De normen en schema's bieden voldoende ruimte voor het nemen van eigen initiatief en verantwoordelijkheid
- De schema's zijn opgesteld voor gebouwen en daarmee voor objecten in de praktijk lastig hanteerbaar

Thema: toezicht en handhaving

- De verschillende toezichthouders hanteren verschillende interpretaties van de schema's en normen
- CKI's controleren minder streng dan de inspecteurs van SZW
- Het feit dat de DTA's worden betaald door degenen waarop zij toezicht houden, maakt dat de DTA'er niet onafhankelijk kan opereren

Thema: effectiviteit/efficiency

- Het huidige certificeringsstelsel is kosteneffectief
- Het huidige stelsel houdt onvoldoende rekening met opdrachtgevers
- Inventarisaties sluiten onvoldoende aan op het saneringstraject en leiden tot een inefficiënte werkwijze