

Vergaderjaar 2014–2015

25 834

Problematiek rondom asbest

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2015

1. Aanleiding

In de afgelopen jaren hebben zich incidenten voorgedaan waarbij asbest op een ondeugdelijke wijze werd verwijderd. Zo probeerden enkele bedrijven via een andere rechtspersoon of via andermans certificaat de werkzaamheden voort te zetten. Over de maatregelen die hiertegen worden genomen, heb ik u per brief van 3 april 2015 geïnformeerd.¹ In het Algemeen Overleg van 30 oktober 2014 heb ik toegezegd u te informeren over de gedachtevorming binnen het ministerie over asbestcertificatie cq. regulering en de voor- en nadelen (Kamerstuk 25 883, nr. 246). Met deze brief ga ik in op mijn overwegingen.

2. Achtergrond

De keuze voor het beheersinstrument certificatie in de asbestverwijdering speelde ten tijde van kabinet Balkenende I. Andere voorliggende opties als vergunning-verlening of verhoogde inspectie-inzet sloten destijds onvoldoende aan op de wijze waarop de overheid werd geherstructureerd. Certificering kwam hieraan wel tegemoet. Zo sloot certificatie aan bij het thema van het versterken van de eigen verantwoordelijkheid, zoals ook nu nog verwoord in het huidige regeerakkoord: een effectieve borging van publieke belangen moet samengaan met ruimte voor vernieuwing, met daarbij ook aandacht voor vermindering van regeldruk en een samenhangende aanpak op het terrein van ordening, sturing en toezicht.² Het kabinetsstandpunt³ over certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid heeft een beleidskader geboden voor het inrichten van certificatieregelingen waarin een publiek belang aan de orde is.

¹ Kamerbrief over maatregelen tegen dubbele certificaten d.d. 3 april 2015 met Kamerstuk 25 834, nr. 95

² Regeerakkoord «Bruggen slaan», 29 oktober 2012

³ Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Kamerstuk 29 304, nr. 1

Bij die afweging zijn beperkingen en nadelen van het instrument certificatie in beeld geweest. Certificatie is kwetsbaar vanwege de complexe structuur en de financiële afhankelijkheid van Certificerende en Keurende instelling (CKI) van de markt: de certificaathouders. Deze commerciële relatie brengt het risico met zich mee dat de CKI zijn toezichthoudende en certificerende taak lichtvaardig uitvoert. Dit nadeel van het systeem was bekend toen de keuze voor certificatie gemaakt is. Om die risico's te kunnen beheersen, moesten er een aantal beïnvloedingsmogelijkheden en waarborgen tegenover staan.

Deze betreffen onder meer inrichting van het toezicht op de CKI's, de wijze waarop zij maatregelen kunnen en moeten treffen naar hun certificaathouders, en eenduidige certificatieschema's die tot stand zijn gebracht door een evenwichtige belangenafweging in een beheerstichting.

Bij de evaluatie van het arbostelsel in brede zin is ook asbest onder de loep genomen.⁴ De keuze voor certificatie past in dit arbostelsel, met als uitgangspunten een primaire verantwoordelijkheid bij sociale partners voor gezond en veilig werk, een terughoudende rol van de overheid en gericht toezicht. Voor het werkveld asbest is echter gekozen voor meer overheidsbemoeienis door inrichting van de verregaande variant binnen certificatie: de toelatingsvariant. Het certificaat is in deze variant door de overheid wettelijk verplicht. Het verwijderen van het gevaarlijke asbest mag alleen gebeuren door gecertificeerde deskundigen binnen gecertificeerde saneringsbedrijven. Voor de afgifte van deze certificaten wijs ik na beoordeling door de Raad voor Accreditatie een aantal instellingen aan als CKI. Kaders voor afgifte en voor intrekking van certificaten vormen de certificatieschema's. Deze schema's komen tot stand in samenwerking met deskundige stakeholders, zoals opdrachtgevers voor asbestsaneringen, werkgevers in inventarisatie en sanering, werknemers en laboratoria. De certificatieschema's worden beoordeeld door mijn departement en bij akkoord vastgesteld en vervolgens opgenomen in de Arbeidsomstandighedenregeling. Het ministerie kan ook zelf schema's opstellen en vaststellen. De CKI is verantwoordelijk voor controle op en indien nodig sanctionering van certificaathouders op basis van de schema's. De Inspectie SZW controleert op de juiste werking van het stelsel en kan aan CKI maatregelen opleggen. Daarnaast houdt de Inspectie SZW ook rechtstreeks toezicht op werkgevers: zowel op de gecertificeerde bedrijven als ook op bedrijven die zonder certificaat asbest (proberen te) verwijderen.

Op 1 februari 2012 is het bestaande certificatiestelsel voor asbest grondig aangescherpt. De eisen zijn strenger geworden en strakker geformuleerd, sanctionering is verplichtend voorgeschreven. Daarnaast heeft het kabinet op 4 oktober 2012 de boetes en sancties door de Inspectie SZW verzwaaard, waardoor bedrijven bij een overtreding zwaarder dan voorheen worden geraakt. Dit beleid lijkt effect te hebben. De Inspectie SZW constateert in 2014 in haar factsheet over veilig en gezond werken met asbest een stijgende lijn van de naleving ten opzichte van 2012.⁵ Het aantal meldingen dat gecertificeerde bedrijven doen van een asbestsanering is gestegen in een periode waarin de bouwnijverheid juist teruggelopen is. Dit kan een indicatie zijn dat opdrachtgevers steeds meer gebruik maken van gecertificeerde asbestsaneerders.

In januari van dit jaar hebt u de kabinetsreactie ontvangen met het signaal van de betrokken toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie.⁶

⁴ Kamerbrief Visie op het stelsel van gezond en veilig werken, d.d. 30 maart 2012, Kamerstuk 25 883, nr. 209

⁵ Factsheet Veilig en gezond werken met asbest, Inspectie SZW, juni 2014

⁶ Kamerbrief d.d. 14 januari 2015, Kamerstuk 29 304, nr. 5

Op het Algemeen Overleg Economische Zaken van 1 april 2015 is deze Kamerbrief geagendeerd geweest. De inspectiediensten geven in hun signaal aan dat certificatie een waardevolle bijdrage kan leveren aan de naleving van wet- en regelgeving. Maar ze constateren ook dat in de praktijk het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de betreffende bedrijven de wet- en regelgeving ook volledig naleven.

In zulke gevallen kan overleg tussen toezichthouder en CKI tot verbeteringen leiden. Ook het over en weer uitwisselen van geconstateerde situaties en informatie kan de werking van het stelsel verbeteren. Certificatie komt overigens niet in de plaats van nalevingtoezicht en handhaving. Toezicht en certificatie zijn twee verschillende zaken. De beleidsreactie meldt dan ook dat het hebben van een certificaat niet betekent dat toezicht stopt. Wel kan het hebben van een certificaat een rol spelen bij het effectief en efficiënt inrichten van een meer risicogestuurd overheidstoezicht. De kracht ligt dan in een zo optimaal mogelijke aansluiting van het toezicht op het gedrag in de sector, waarbij de werking van het certificatiestelsel en de betrokken CKI's zijn meegewogen. Ook het zelfregulerend vermogen van een sector is een belangrijk element voor deze afweging voor een effectieve inzet van het instrument.⁷

3. Vergelijking stelsels voor regulering

Ik heb u toegezegd de gedachtevorming over alternatieven voor het huidige stelsel rond asbest met u te delen. Er is een scala van varianten denkbaar. Omwille van de duidelijkheid zet ik 3 modelmatige varianten naast elkaar die zich onderscheiden in de mate waarin de overheid 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 Inspectie SZW.
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 inspectie SZW en door CKI's op certificaathouders en vaststelling van de regels door de overheid. In het huidige stelsel ziet de Inspectie SZW toe op het functioneren van het stelsel en op de bedrijven die op malafide wijze met asbest werken.
3. Een stelsel met meer autoriteit en regie (verlenen van vergunningen) bij de overheid. Vergunningen kunnen worden afgegeven aan bedrijven of per opdracht. Toezicht wordt enkel door de overheid gedaan en de regels voor uitvoering van de asbestwerkzaamheden worden door de overheid opgesteld.

Voor deze drie situaties wordt in onderstaande tabel illustratief weergegeven hoe ze er uit zien in termen van handhavingsmogelijkheden, de eigen verantwoordelijkheid en lasten voor het bedrijfsleven. Het nalevingsgedrag is binnen alle varianten mede afhankelijk van de wijze en zwaarte waarop de handhaving wordt ingericht. Uiteraard zijn nog andere (tussen) varianten denkbaar. Bijvoorbeeld een stelsel waarbij niet met meerdere (concurrerende) CKI's gewerkt wordt, maar met slechts één CKI of een stelsel waarin erkenning van bedrijven door de overheid een rol speelt in combinatie met zelfregulering in de sector.

⁷ Inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving, 2003, Schoondijk Instituut

Criterion	Vergunningverlening	Certificatie	Reguliere gevaarlijke stof
Handhaving-mogelijkheden Lasten voor het bedrijfsleven	Eén toezichthouder Afhankelijk van de vergunningtarieven	Getrapt toezichthouderschap Bedrijfsleven betaalt eigen certificering	Eén toezichthouder Geen, tenzij bedrijfsleven een eigen certificaat of eigen systeem inricht Marginale toets op arbocatalogus door Inspectie
Overheid-Bemoeienis	Toezicht en controle volledig in handen overheid	Controle certificaathouder op basis van schema's door CKI. Overheid controleert stelsel en bedrijven op basis van Arboret	

Ik ben van mening dat alle varianten voor- en nadelen hebben. De variant waarbij asbest gezien wordt als een reguliere gevaarlijke stof vraagt om een volwassen sector met bijbehorend veiligheidsbewustzijn. Ik zie daarin een positieve ontwikkeling, maar beoordeel die nu nog als onvoldoende om deze variant serieus te overwegen. Een vergunningstelsel heeft naast voordelen zoals meer regie ook nadelen zoals hogere administratieve lasten, meer kosten voor de overheid en minder eigen verantwoordelijkheidsgevoel in de sector, hetgeen kan leiden tot afkalvend draagvlak. Overigens zullen bedrijven in elk van de bovenstaande systemen proberen om onder regels uit te komen en zijn malafide saneringen niet uit te sluiten.

Geconcludeerd kan worden dat op basis van deze eerste verkenning niet één van andere twee varianten beter lijkt dan de andere. Zoals gesteld heeft het huidige stelsel in opzet sterke punten zoals het draagvlak bij betrokken partijen, regels die werkbaar zijn in de praktijk, een prikkel voor de primair verantwoordelijken om activiteiten te ontplooiën en een dubbel toezicht. Maar er zijn ook duidelijke verbeterpunten, zoals de noodzaak tot afstemming tussen de private en publieke toezichthouders. Hieronder ga ik verder in op de mogelijkheden om het huidige stelsel verder aan te scherpen.

4. Aanscherpingen van huidig stelsel

Een goed werkend systeem is cruciaal voor veilig en gezond inventariseren en saneren van asbest. Het is daarom belangrijk de werking van het stelsel kritisch te volgen en waar nodig verbeteringen door te voeren. Sinds de aanscherping van het stelsel in 2012 heb ik extra maatregelen getroffen om de werking van het stelsel te verbeteren. Onder meer door de informatie-uitwisseling tussen CKI, beheersstichting Ascert en Inspectie SZW wordt beoogd om de werking van het systeem op deze punten te verbeteren. Ook de openbaarmaking van inspectiegegevens van de onder toezicht staande bedrijven en instellingen kan effect hebben op betere naleving van het huidige stelsel. Tevens is het voor bedrijven een prikkel tot het leveren van betere prestaties: Door de wet- en regelgeving goed na te leven, kan men zich in positieve zin onderscheiden.

Ik monitor het stelsel en blijf in gesprek met de sector over de volgende punten:

- Onafhankelijkheid in de keten en evenredige belangenvertegenwoordiging.
- Professionaliteit en emancipatie in de branche.
- Eenvoudige en heldere kaders.

Onafhankelijkheid van de keten en belangenvertegenwoordiging

In de inleiding schetste ik de nadelen van certificatie, waaronder de financiële afhankelijkheid tussen CKI en certificaathouder. Onafhankelijkheid van partijen is ondermeer geborgd in de certificatieschema's. Het Centraal College van Deskundigen binnen beheerstichting Ascert is ook de plek voor representatieve vertegenwoordiging van de diverse partijen en hun belangen van de sector, waaronder opdrachtgevers- en nemers. Ik bespreek samen met de beheerstichting Ascert of onafhankelijkheid en belangafwegingen beter geborgd kunnen worden in de schema's. In het verlengde daarvan werk ik aan een verkenning van de mogelijkheden om ketenaansprakelijkheid toe te passen in arboreggeving, specifiek daar waar het asbestinventarisatie en asbestsanering betreft. Bij een dergelijke aanpak kan naast de werkgever ook de opdrachtgever worden aangesproken. Hierover informeer ik de Kamer medio 2015.

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. Wanneer bijvoorbeeld de inzet en betrokkenheid bij het opstellen van certificatieschema's in ogenschouw wordt genomen en de inzet van voorloperbedrijven in de branche om het goede voorbeeld te geven, dan blijkt er wel degelijk een risicobesef in de branche te bestaan. Door verder ook de 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.⁸

Eenvoudige en heldere kaders

In de certificatieschema's zijn zoals gezegd 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. Ik heb daarom nu het initiatief genomen om de schema's te vereenvoudigen en op te schonen, waardoor ze duidelijker worden en daarmee beter leesbaar. Helderere regels bevorderen naleving in de praktijk. Dit wordt naar verwachting in 2015 afgerond. Verder heeft de sector het voornemen om – in overleg met partijen en met mijn departement – op termijn de schema's inhoudelijk ook te herzien, gericht op verdere vereenvoudiging, zonder aantasting van het veiligheidsniveau.

5. Conclusies en afwegingen toekomstperspectief

Ik had u in het Algemeen Overleg op 30 oktober 2014 toegezegd om gedachte-vorming binnen het ministerie over asbestcertificatie cq. regulering en de voor- en nadelen te expliciteren. Ik heb in het overleg aangegeven dat het huidige systeem nog maar kort in werking is en de kans moet krijgen om tot volle ontwikkeling te komen. Zo houdt het systeem immers rekening met belangrijke factoren een beperkte rol voor de overheid en legt het een fundament voor een betrokken en zelfstandige branche. De variant waarin asbest gezien wordt als een reguliere gevaarlijke stof acht ik zoals gezegd op dit moment nog een stap te ver.

⁸ Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens, Staatscourant 2014, 20152, 17 juli 2014

Maar zowel certificatie als ook vergunningen hebben sterke en zwakke punten. Uit deze eerste globale verkenning steekt de ene variant niet op voorhand boven de andere uit. Zoals gesteld heeft het huidige stelsel in opzet sterke punten zoals het draagvlak bij betrokken partijen, regels die werkbaar zijn in de praktijk, een prikkel voor de primair verantwoorde-lijken om activiteiten te ontplooiën en een dubbel toezicht, waarbij er dus ook een dubbel correctiemechanisme is. Maar er zijn ook duidelijke verbeterpunten, zoals de noodzaak tot afstemming tussen de private en publieke toezichthouders. Een ander belangrijk aandachtspunt is de commerciële relatie tussen de certificaathouder en de CKI. Deze commerciële relatie brengt risico's met zich mee. Naast het bieden van de nodige waarborgen, is het belangrijk om aan deze punten te werken. Dat is een continu proces van monitoren en bijsturen met kleinere en grotere maatregelen, zoals de eerder genoemde maatregelen tegen omzeiling van de regels (zoals bij dubbele certificaten) en de opschoning en vereenvoudiging van regelgeving. Ik wil het huidige stelsel nu de ruimte en tijd wil gunnen om verder tot volwassenheid te komen.

In de Sectorrapportage Asbest 2015 van de Inspectie SZW, die in de tweede helft van 2015 voorzien is, zal de werking van het stelsel opnieuw tegen het licht worden gehouden. Deze en eventuele andere relevante inspectierapportages in de komende periode geven de input waarop ik uiterlijk in december 2016 de balans zal opmaken om in 2017 te kunnen evalueren. In de aanloop hiernaar zal ik de bekende alternatieven meer diepgravend verkennen waarbij naast effecten op gezond en veilig werken ook een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, de efficiency, kosten en invoeringsproblematiek van alternatieve stelsels zullen meewegen. Ook de stelsels rondom asbestverwijdering in de ons omringende landen betrek ik hierbij.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher