



Datum

22 maart 2021

Onderwerp

Reactie Aedes op internetconsultatie aanpassing Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arboregeling rondom de voorschriften over het verwijderen van asbest

Inleiding

Aedes geeft graag haar reactie op de aanpassing van het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arboregeling rondom de voorschriften over het verwijderen van asbest. Het is belangrijk dat er zo snel mogelijk een realistisch en risicogericht asbestbeleid komt waarbij de bescherming en gezondheid van bewoners, eigen medewerkers en medewerkers van opdrachtnemende partijen voorop staat zonder het belang van opdrachtgevende partijen uit het gezichtsveld te verliezen. Daarbij moet in de wet- en regelgeving een juiste verhouding staan tussen de mogelijke risico's en maatschappelijke kosten en baten.

Het is positief dat de minister meer vanuit risicosturing naar het huidige asbeststelsel heeft gekeken. De voorgestelde kleine stappen die de minister aankondigt in de voorliggende wetgeving zullen echter niet leiden tot een significant beter functionerend stelsel omdat de hiervoor noodzakelijk geachte fundamentele herzieningen ontbreken.

Fundamentele herziening van het asbeststelsel

Aedes vindt het belangrijk dat de minister meer ruimte biedt voor herziening van het stelsel. Prof.dr. P.H.A. (Paul) Frissen decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University heeft in zijn rapport 'Het asbeststelsel. Gevangen door Belangen?' gesteld dat het asbeststelsel voor een belangrijk deel gebaseerd is op zelfregulering en marktwerking, waar de publieke waarden onvoldoende geborgd zijn. Het asbeststelsel heeft volgens hem dan ook een fundamentele herziening nodig.

In het rapport zijn drie punten aangegeven voor een échte verbetering van het stelsel. Aedes onderschrijft deze punten. Deze fundamentele punten zijn:

1. Normstelling moet onafhankelijk tot stand komen; met daarbij geen rol voor commerciële belanghebbende partijen.
2. Beleg de normstelling en het toezicht bij een écht onafhankelijke en gezaghebbende (nog op te richten) autoriteit. Dit is nu niet het geval.
3. Zet in op proportionaliteit, met een risico-gerichte aanpak. Dit is nu niet integraal en goed geregeld.

Aedes bepleit een fundamenteelere stelselwijziging en zal wijzigingsvoorstellen kritisch toetsen aan deze fundamentele punten zoals beschreven in het NSOB rapport. Onderstaand lichten wij onze

opmerkingen bij de huidige wijzigingsvoorstellen toe.

Risico gestuurd asbestbeleid

In de toelichting op de wijzigingsvoorstellen stelt de minister dat de maatregelen die in de praktijk genomen worden niet altijd in overeenstemming zijn met het daadwerkelijke risico, wat kan leiden tot onnodig hoge kosten. Woningcorporaties herkennen dit beeld, ze worden vaak geconfronteerd met onnodig dure asbestsaneringen die de gezondheidsbescherming niet raken of verbeteren. Aedes pleit daarom al lang voor een risico gestuurd asbestbeleid. Bij de voorliggende wijzigingsvoorstellen van de minister hebben wij dus scherp gekeken of daarmee risico gestuurd asbestbeleid wordt bevorderd.

VIP als initiator

Afgelopen jaar heeft de staatssecretaris het Validatie en Innovatie Punt (VIP) geopend. Aedes is groot voorstander van het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen waardoor saneringen sneller, veilig(er) en goedkoper uitgevoerd kunnen worden. Aedes vindt het belangrijk dat de onafhankelijkheid van het orgaan gewaarborgd is en blijft. Dit voorkomt dat partijen betrokken zijn bij beoordelingen die een commercieel belang hebben bij bepaalde innovaties of bij het proces van asbestinventarisatie, -verwijdering en eindbeoordeling. Aedes is echter wel van mening dat het VIP ook een proactieve rol zou moeten hebben. Het VIP is op de wijze zoals zij nu is ingericht niet actief en meedenkend. Het zijn nog steeds enkel marktpartijen en opdrachtgevers die innovatie, in de vorm van blootstellingsmetingen, moeten aanjagen.

Om asbestsanering sneller, veiliger en goedkoper uit te kunnen voeren dient het VIP niet te wachten op initiatief uit de sector. Wij pleiten ervoor om het VIP (meer) te laten fungeren als een kennis- en onderzoekscentrum, waar niet enkel validatie-verzoeken worden beoordeeld (passief), maar ook actief wordt meegedacht.

In deze gedachtegang zou er ook uitwisseling tussen het VIP en het AREAT-model moeten ontstaan. Resultaten uit VIP-trajecten zouden ook benut moeten worden voor soortgelijke asbesthoudende toepassingen. Een voorbeeld waarbij dit nu niet het geval is zijn katten. Beglazingskitten, mogen in RK1 worden gesaneerd, terwijl montage katten, die qua eigenschappen en saneringsmethode(n) identiek zijn in RK2 moeten worden gesaneerd. Dit is niet goed uit te leggen, ook omdat het verschil tussen de twee kit soorten in sommige gevallen arbitrair is.

SMART-ns

In de loop van 2021 zal SMART nieuwe stijl in werking treden. Het is goed dat SMART vervangen wordt door een nieuwer, risicogerichter en nauwkeuriger instrument. Hierbij is nu nog te weinig rekening gehouden met bepaalde cruciale aandachtspunten. Zo zou er niet standaard uitgegaan moeten worden van worst-case aannames, zou er een onderzoeksprogramma als grondslag moeten dienen en zou er openheid en transparantie van data moeten zijn. Dit lichten wij onderstaand verder toe. Daarbij zal SMART in zijn geheel loskoppelen van Ascet en onderbrengen bij een onafhankelijk overheidsorgaan of publieke instelling tegemoetkomen aan de gevraagde functiescheiding in het NSOB rapport.

(Veiligheidsfactor voor) AREAT-model van TNO

Het is een goede ontwikkeling dat de ambitie is om in SMART-ns minder gebruik te maken van worst-case aannames, waardoor het aantal onnodige en dure projectvalidaties omlaag gebracht kan worden. Het is echter onvoldoende duidelijk of het instrument wat hiervoor gebruikt zal worden, het blootstellingsmodel AREAT, ook daadwerkelijk aan deze ambitie zal kunnen voldoen. In de voorbereidende bijeenkomsten is aangegeven dat ten aanzien van gemeten blootstellingen een

veiligheidsfactor van 15 à 20 gaat worden aangehouden. Onduidelijk is wat de noodzaak is van en dergelijke hoge veiligheidsfactor.

Daarmee lijkt dezelfde weg te worden bewandeld als bij de invulling van de huidige SMART/risicoklasse-indeling. Waarin, bij geen of te weinig data, uitgegaan is van worst-case-scenario's, die geleid hebben tot de huidige indelingen. Daarom pleit Aedes voor een meer realistische veiligheidsfactor in het AREAT-model. Deze moet in verhouding zijn tot de al bekende blootstellingsdata van bijvoorbeeld beglazingskitten. Het is belangrijk dat er daarom eerst meer duidelijkheid komt over het AREAT-model.

Ook zou TNO in haar rol als ontwikkelaar van het AREAT-model gericht onderzoek moeten doen naar blootstellingen tijdens het saneren van bepaalde combinaties van toepassingen/saneringsmethoden. Een dergelijke gericht onderzoeksprogramma levert een betrouwbare en actuele basis onder het AREAT-model op. Onze inschatting is dat een substantieel aantal toepassingen (met saneringsmethodieken) in risicoklasse 1 zou uitkomen, terwijl deze nu in risicoklasse 2 zijn ingedeeld.

Blootstellingsdata maatschappelijk benutten

Om innovatie te bevorderen is belangrijk dat blootstellingsdata (door het uitvoeren van validatiemetingen) uit SMART kan worden benut en door bijvoorbeeld TNO en/of het VIP worden gebruikt om aanpassingen in SMART(-ns) te kunnen doorvoeren. De huidige stelling is dat deze data niet gebruikt kan worden onder het mom van 'de gegevens zijn van de opdrachtgever'. Deze redenering gaat echter niet op aangezien de validatiegegevens niet 'afgeschermd' zijn: ze komen feitelijk openbaar bij de gemeente ter inzage te liggen als er een sloopmelding voor een asbestverwijdering wordt ingediend. De blootstellingsdata (in het rapport van de validatiemeting) moet namelijk als bijlage aan een (rapport van een) asbestinventarisatie worden toegevoegd. Als de publieke sector die data daarvoor nodig heeft, dan moeten in de sfeer van open-data die gegevens ook weer kunnen worden gebruikt. Hier toe heeft de minister recent TNO de opdracht gegeven naar aanleiding van de aangenomen motie Smals c.s. (25883-397). Aedes roept op tot snelle uitvoering van de motie en te zorgen dat met ingang van SMART-ns gestart wordt met het delen van data ten behoeve van onafhankelijke normstelling.

Verplichte inventarisatie

Op dit moment is de asbestregelgeving zo opgesteld dat alle procedures voor inventarisatie van toepassing zijn, ook voor risicoklasse 1-saneringen. Vanwege de kennis die er bij woningcorporaties al is over asbest en de eigen portefeuille, volstaat een structuur waarin maximaal 10% van de woningen in een complex door een gecertificeerde onderneming wordt geïnspecteerd. De rest van het complex kunnen corporaties zelf doen op basis van de aanwezigheid van veelal repeterend aanwezige asbesttoepassingen. Als voorbeeld de aanwezigheid van asbestcement borstweringspanelen in de gevel van een seriematig gebouwde woning. Als deze panelen in 1 woning zijn geconstateerd zal dergelijke beplating ook in de gevels van andere woningen uit deze serie aanwezig zal zijn.

Corporaties zullen deze eigen inspecties praktisch goed kunnen combineren met opnames die toch al gebeuren door hun technische opzichters in het kader van mutaties, planmatig onderhoud en projectmatig onderhoud. Dit bespaart niet alleen op de kosten van dure inventarisatierapporten, maar voorkomt ook onnodige vertraging bij een mutatie of project en in het proces. Een nadere invulling wanneer wel of niet een asbestinventarisatie nodig is, is noodzakelijk. Aedes denkt graag mee over een andere invulling voor de huidige inventarisatieplicht. Hierbij zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de (nu te beperkte) geldigheidstermijn voor asbestinventarisaties.

Financiële afhankelijkheid

Als bewijs dat de asbestbedrijven voldoen aan de regels dienen ze over een certificaat te beschikken. Er is sprake van financiële afhankelijkheid tussen de certificaatverstrekker en de bedrijven die zij certificeert. De certificaatverstrekker, een CKI, is door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) aangewezen om toezicht te houden op de asbestbedrijven die zij certificeren. Een CKI is een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan, maar ook een commercieel bedrijf met een verdienmodel. Het wordt betaald door het asbestbedrijf aan wie het een certificaat afgeeft en wie het moet controleren. Daardoor ontbreekt de prikkel om misstanden aan te pakken: de overtreder is ook klant.

Het toezicht moet bij een écht onafhankelijk overheidsorgaan, een publieke organisatie met autoriteit, zoals I-SZW en ODRN, worden ondergebracht. En dus losgekoppeld worden van de CKI's .

Tot slot

Aedes vindt het belangrijk dat de Tweede Kamer nauw betrokken wordt bij de wijzigingen binnen het asbeststelsel. De Staatssecretaris heeft aangegeven te verwachten dat er mandaat is in de Kamer, en deze daarom niet betrokken hoeft te worden bij de wijzigingen van regelgeving via een voorhang. Dit terwijl, juist in het bredere perspectief van een stelselherziening, het belangrijk is dat deze wijzigingen wel worden voorgelegd, zodat de Kamer kan bijsturen indien nodig.

Gezien de nu voorgestelde kleine stappen in de voorliggende wetgeving niet zullen leiden tot een fundamenteel gewijzigd en beter functionerend stelsel, is het belangrijk dat de noodzakelijke wijziging van het asbeststelsel onderdeel wordt van de onderhandelingen voor een nieuw regeerakkoord.