

Vergaderjaar 2020–2021

25 834

Problematiek rondom asbest

Nr. 177

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2021

Op 17 november 2020 (Handelingen II 2020/21, Stemmingen) is een tweetal moties van Kamerlid Smals (VVD) m.b.t het asbestdossier aangenomen. De eerste motie verzoekt om TNO te vragen hoe met ingang van de lancering van SMArt-nieuwe stijl de individuele validaties uit het systeem ten algemene nutte kunnen worden gebruikt door hierover een geaggregeerde analyse op te stellen en de resultaten daarvan openbaar te maken voor opdrachtgevers, opdrachtnemers, werkgevers en particulieren, zodat zij toegang hebben tot deze kennis¹. De tweede motie gaat over het versterken van publieke sturing en handhaving op het asbestdossier. Concreet verzoekt de motie door te pakken en de uitgangspunten van het rapport van Frissen² serieus te nemen bij de aanpak en daarmee als overheid de publieke sturing en handhaving op het asbestdossier te versterken, en de Kamer te informeren over de stand van zaken in het eerste kwartaal van 2021³. Door middel van deze brief geef ik invulling aan beide moties.

Uitvoering motie individuele validaties

Ten aanzien van de eerste motie, heb ik TNO verzocht hiermee aan de slag te gaan vanaf de lancering van SMArt-nieuwe stijl medio 2021. Het SMArt-systeem deelt de verwijdering van asbesttoepassingen in risicoklassen (zowel het huidige als SMArt-nieuwe stijl) en wordt gebruikt door gecertificeerde asbestinventariseerders. Naar verwachting zullen er op zijn vroegst eind van dit jaar voldoende gegevens zijn om kennis te kunnen delen. Vanaf 2022 wordt dit onderdeel indien mogelijk opgenomen in de programmering van TNO.

¹ Kamerstuk 25 883, nr. 397

² Eén van de auteurs van het NSOB-essay «gevangen door belangen?»

³ Kamerstuk 25 883, nr. 398

Uitvoering motie versterken publieke sturing en handhaving

Op 15 juni jl. (Kamerstuk 25 834, nr. 171) is uw Kamer van een algemene reactie voorzien op het essay van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) «Het asbeststelsel. Gevangen door belangen?». Ik ben blij met de analyse die door NSOB is uitgevoerd. Deze geeft goed weer waar de knelpunten in het stelsel zitten en sluit aan bij de analyse die ten grondslag ligt aan de in de beleidsreactie aangekondigde maatregelen⁴. In de beleidsreactie is een meerjarenaanpak aangekondigd om knelpunten in het asbeststelsel aan te pakken. Deze meerjarenaanpak is volop in uitvoering en hiermee worden fundamentele verbeteringen in het bestaande stelsel doorgevoerd, zodat asbestregels eenduidig zijn, verantwoorde innovaties de ruimte krijgen en de veiligheid van werknemers geborgd is zonder dat daar onnodige kosten bij komen kijken. Er zijn al goede stappen gezet in de uitvoering van deze beleidsreactie, waarbij meer regie bij SZW komt te liggen. En hierin pakken we ook door, zoals de motie verzoekt.

In deze brief zal ik specifiek ingaan op de uitgangspunten of principes zoals in het essay beschreven worden, met daarmee speciale aandacht voor versterking van de publieke sturing en handhaving, zoals de motie verzoekt. Voor elk van de principes uit het NSOB essay geef ik aan hoe ik daaraan invulling geef in de beleidsreactie asbest die in september 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd⁵.

Het eerste principe dat door NSOB wordt benoemd is functiescheiding tussen regulering, uitvoering, handhaving en toezicht met als gevolg dat ook private en publieke belangen en actoren scherper onderscheiden kunnen worden. Dit betekent volgens NSOB onder andere dat zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers geen doorslaggevende rol moeten spelen bij normstelling en afweging van publieke belangen en waarbij het Ministerie van SZW verantwoordelijk moet zijn voor het stellen van kaders en doelen.

Dit principe is zeer belangrijk en ook één van de uitgangspunten van de beleidsreactie. Het moet namelijk duidelijk zijn welke verantwoordelijkheid bij welke partij ligt en belangen zouden geen rol moeten spelen bij beleidsmatige keuzes. Door de fundamentele wijzigingen die zijn ingezet bij aankondiging van de beleidsreactie, komt meer regie bij het Ministerie van SZW te liggen. Zo wordt het instrument SMArt-nieuw stijl (SMArt-ns) eigendom van SZW. Dit instrument zal het huidige SMArt-systeem vervangen. Belanghebbenden, zoals asbestsaneerders of opdrachtgevers, hebben geen invloed op de inhoud van SMArt-ns en de inhoud is gebaseerd op de stand der wetenschap (zie ook verderop in deze brief). De publieke sturing, namelijk regie en het stellen van kaders door SZW, wordt daarmee versterkt. Ook de handhaving is daarbij gebaat.

Een ander voorbeeld is het in juni vorig jaar opgerichte Validatie- en Innovatiepunt (VIP). Het VIP is een onafhankelijk adviesorgaan dat innovatieve werkwijzen voor landelijke validatie beoordeelt en daarover een advies uitbrengt aan SZW. SZW neemt op basis van de beoordeling van het VIP een besluit over landelijke validatie en zal de nodige vervolgacties in gang zetten, zoals het aanpassen van SMArt. Opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen inbreng leveren tijdens een openbare consultatie maar spelen verder geen rol bij de totstandkoming van het VIP-advies, noch bij het uiteindelijke besluit.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3140

⁵ Kamerstuk 25 834, nr. 150

Ten aanzien van het certificatiestelsel is in de huidige situatie al sprake dat SZW uiteindelijk bepaalt of wijzigingsvoorstellen in de certificatieschema's⁶ worden doorgevoerd en worden geborgd in regelgeving. Daarmee is er publieke sturing. De wijzigingsvoorstellen worden, zoals dat bij certificatie gebruikelijk is, voorbereid en voorgelegd vanuit het Centraal College voor Deskundigen (CCvD) aan SZW. Het CCvD is ingericht door beheerstichting Ascert. Ascert is door de certificerende instellingen⁷ aangewezen om het beheer van de certificatieschema's asbest op zich te nemen.

Door de schemabeheerder Ascert is, in het kader van één van de maatregelen uit de beleidsreactie, geïnvesteerd in een evenwichtige samenstelling van het CCvD. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de samenstelling van het CCvD vanaf 2020, waarbij opdrachtnemers, opdrachtgevers en werkenden elk worden vertegenwoordigd door vier leden. Ook hebben twee leden zitting die maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Deze evenwichtige samenstelling moet bewerkstelligen dat inhoudelijk goede en gewogen voorstellen tot stand komen. Tegenstellingen tussen belanghebbenden zullen aanwezig blijven, maar met de doorgevoerde aanpassing is de belangenvertegenwoordiging binnen het CCvD evenredig. Bovendien is het zo dat het CCvD een adviserende rol heeft. SZW neemt het uiteindelijke besluit of wijzigingsvoorstellen voor de certificatieschema's die vanuit het CCvD worden voorgelegd, worden doorgevoerd. Dit besluit wordt gebaseerd op een beleidsmatige en juridische toetsing, een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets door de Inspectie SZW en een toetsing door de Raad voor Accreditatie⁸. Deze toetsmomenten kunnen er toe leiden dat SZW de voorstellen van het CCvD niet overneemt, of bijvoorbeeld op punten gewijzigd wil zien. Indien besloten wordt de wijziging door te voeren, wordt deze door de Minister van SZW in de Staatscourant gepubliceerd. Door een verwijzing in de Arboregeling naar deze publicatie wordt het schema juridisch bindend en komt deze in het publieke domein. SZW is daarmee verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen gezond en veilig werken dient plaats te vinden. De certificerende instellingen controleren vervolgens of certificaathouders (blijven) voldoen aan de eisen uit het schema. De certificerende instellingen staan onder toezicht van de RvA en de Inspectie SZW.

Dit sluit ook aan bij het principe van NSOB dat de onafhankelijkheid in het toezicht op de naleving van de certificatieschema's versterkt dient te worden. NSOB doet daarbij de suggestie voor het inrichten van een onafhankelijke autoriteit die zowel op afstand van de politiek als van de markt en marktpartijen kan functioneren.

In reactie op dit principe wil ik aangeven dat het toezicht van de Inspectie SZW op de werkgevers en de CI's onafhankelijk en deskundig is. Er is dan ook geen reden voor de oprichting van een andere onafhankelijke autoriteit, aangezien de Inspectie SZW hier al in voorziet. Wel zal het toezicht door de Inspectie SZW versterkt worden. Onderdeel van de beleidsreactie is dat normen ten aanzien van werkwijzen uit certificatieschema's gehaald zullen worden en waar nodig in de Arboregelgeving zullen worden opgenomen. Dit geeft de Inspectie SZW handvatten om

⁶ De eisen voor een certificaat voor het inventariseren of verwijderen van asbest staan in de certificatieschema's asbest. Voor personen zijn deze eisen opgenomen in het persoonschema asbest en voor bedrijven in het processchema asbest.

⁷ Certificerende instellingen beoordelen of personen of bedrijven (saneerders of inventariseerders) voor een certificaat in aanmerking komen en of zij een eenmaal verkregen certificaat kunnen behouden

⁸ De Raad voor Accreditatie ziet toe op de certificerende instellingen. De RvA voert regelmatig audits uit om te kijken of de certificerende instelling zich aan de beoordelingsrichtlijnen houdt.

hier direct op te kunnen handhaven. Daarmee zal de publieke sturing en handhaving op deze normen dus worden versterkt.

Daarnaast zijn er natuurlijk ook de bestaande kaders binnen de Arbowet- en regelgeving, waarbinnen het gezond en veilig werken met asbest moet plaatsvinden en waarbij de Inspectie SZW verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving.

Ten derde stelt NSOB dat van belang is dat er consultatierondes georganiseerd worden voor partijen met professionele deskundigheid en marktkennis, waarbij er transparantie is over de verwerking van de inbreng en de uiteindelijke besluitvorming.

In reactie hierop merk ik op dat er door SZW met regelmaat stakeholders-bijeenkomsten worden georganiseerd, waarbij op informele wijze door de aanwezige partijen op conceptvoorstellen gereageerd kan worden. Wijzigingen in regelgeving zullen ook voor formele reactie worden voorgelegd via internetconsultatie, uitdrukkelijk vanuit het oogpunt van transparantie over de inbreng en besluitvorming. De internetconsultatie van de wijzigingen in regelgeving is inmiddels van start gegaan⁹. In het vervolgproces zal in de toelichting op de voorgenomen wijziging van regelgeving worden aangegeven wat met desbetreffende inbreng via de internetconsultatie is gedaan.

Ook bij het VIP is de consultatiemogelijkheid in het beoordelingsproces ingebouwd. Conceptbeoordelingen worden via www.vipasbest.nl voor publieke consultatie aangeboden. Iedere partij staat vrij te reageren en het VIP geeft in het definitieve advies aan hoe om is gegaan met de inbreng van de consultatie.

NSOB stelt tevens dat de indeling in een risicoklasse voor asbestverwijdering moet worden ontkoppeld van private belangen. Zowel verdienende als betalende partijen moeten volgens NSOB geen beslissende stem hebben wanneer het gaat om aanpassingen in de (systematiek van) risicoklasse-indeling.

Dit is een heel belangrijk principe dat ik volledig onderschrijf. Bij het nieuwe SMART-systeem wordt geregeld dat er geen invloed is van private belangen op de indeling in risicoklasse. Het SMART-systeem wordt gebruikt voor vaststellen van de risicoklassen. Bij operationalisering van het nieuwe systeem hoort ook een herverdeling van de rollen die bij het huidige SMART spelen. SZW zal finaal zeggenschap hebben over de inhoud van SMART-nieuwe stijl omdat het systeem in eigendom van SZW komt. Ascert heeft een rol in het beheer van SMART. De inhoud van het nieuwe SMART is gebaseerd op de stand van de wetenschap.

Daarmee wordt ook aangesloten bij het principe van NSOB dat normstelling plaats dient te vinden op basis van onafhankelijke wetenschappelijke en professionele expertise, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de risico's van blootstelling aan asbest.

Dit is een kernpunt van mijn aanpak, zoals ik in diverse brieven aan uw Kamer heb benadrukt. Onderdeel van SMART-ns is een blootstellingsmodel, dat gebruikt wordt om de risicoklasse te bepalen. Dit blootstellingsmodel is ontwikkeld door TNO. Daarmee is gebruik gemaakt van onafhankelijke wetenschappelijke en professionele expertise. Door het gebruik van het nieuwe SMART beoog ik dat de huidige wetenschappelijke inzichten ook benut worden waar het gaat om de te treffen maatregelen

⁹ Te bereiken via: www.internetconsultatie.nl/asbestregelgeving

om blootstelling te verlagen. Bovendien maakt het nauwkeuriger kunnen vaststellen van het blootstellingsrisico een betere risicodifferentiatie mogelijk doordat minder van de worst-case moet worden uitgegaan. De normen worden op deze manier, nog meer expliciet dan voorheen, structureel gebaseerd op de stand van de wetenschap.

Tot het moment dat SMArt-ns gelanceerd wordt, is – nu het VIP geopend is – ook behoefte aan een duidelijke route voor het verwerken van VIP-adviezen in het huidige SMArt. Daartoe heb ik een convenant gesloten met Ascert als huidig beheerder van SMArt. In dit convenant wordt geregeld dat Ascert in opdracht van SZW het huidige SMArt aanpast als gevolg van een door het VIP uitgebracht advies.

Ook de voorgestelde wijziging van de arboregelgeving draagt bij aan het loskoppelen van belangen aan de risicoklasseindeling omdat de verplichting tot het hebben van een certificaat voor werken met asbest niet langer afhankelijk zal zijn van de risicoklasse waarin gewerkt wordt, maar van de asbesttoepassing die wordt verwijderd. Hierdoor heeft het omlaag brengen van de blootstelling door het nemen van (innovatieve) beheersmaatregelen geen negatieve gevolgen meer voor gecertificeerde asbestsaneringsbedrijven. Bedrijven worden daardoor meer gemotiveerd om innovatieve methoden toe te passen en/of beheersmaatregelen te nemen ter bescherming van de gezondheid van werknemers, het gemeenschappelijke doel waar partijen zich voor inspannen. Ik heb u eerder over deze voorgenomen wijziging geïnformeerd in mijn brief van 9 november jl.¹⁰

Verder noemt NSOB dat er meer ruimte moet komen voor innovatie, zodat prijsstelling aan de markt kan worden overgelaten. Onevenredige schadelast van benadeelden van publieke regulering en normstelling moet worden gecompenseerd. Aansluitend daarop stelt NSOB dat ruimte moet worden gegeven aan partijen die willen ondernemen en innoveren waarbij de overheid de kaders schept en de noodzakelijke «checks and balances» inbouwt.

Zoals hiervoor beschreven zal door de voorgenomen wijziging van de arboregelgeving innovatie gestimuleerd worden doordat een bestaande inherente ontmoediging wordt weggenomen. Daarnaast is ruimte voor innovatie gecreëerd met de openstelling van het VIP, waarbij onafhankelijke deskundigen innovaties beoordelen aan de hand van een (openbaar) beoordelingskader. Uiteindelijk zal het VIP de beoordeling aan SZW voorleggen om hierover een besluit te nemen. Onderdeel van het besluit van SZW is een toetsing door Inspectie SZW om de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgedragen methode te beoordelen. Daarmee is een helder proces neergezet, waarbij voldoende «checks and balances» zijn ingebouwd.

Afsluitend

Met deze fundamentele verbeteringen die ik doorvoer, wordt invulling gegeven aan de kern van de door NSOB genoemde principes. De analyse van NSOB sterkt mij om door te pakken op de ingeslagen weg. De publieke sturing wordt versterkt en de handhaafbaarheid zal toenemen. Dit roept natuurlijk reacties op van stakeholders. Tijdens het ronde tafel gesprek gaf NSOB aan dat de ingezette maatregelen een stap in de goede richting zijn, maar als risico heeft dat bepaalde belangen en spanningen blijven bestaan en consensus blijft ontbreken.

¹⁰ Kamerstuk 25 834, nr. 173

In een stelsel waarbij zowel opdrachtgevende, opdrachtnemende en diverse andere partijen aanwezig zijn, zal het bereiken van consensus vaak niet haalbaar zijn. Juist omdat de regie vanuit de overheid wordt versterkt, is in die gevallen waarin consensus niet te bereiken is, het mogelijk om vanuit het maatschappelijke belang toch besluiten te kunnen nemen. Daarbij zullen alle belangen gehoord worden.

Met de ingezette maatregelen wordt de publieke sturing versterkt, wordt uitgegaan van werkelijke risico's en is ruimte voor innovatie geboden. Een zorgvuldige belangenafweging blijft ook bij een verbeterd stelsel cruciaal, waarbij de maatschappelijke opgave altijd voorop moet staan: de bescherming van de gezondheid van werknemers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees