

UITGANGSPUNTEN VOOR ANDER ASBESTBELEID

DE VISIE VAN AEDES

MEI 2018

vereniging van
woningcorporaties



UITGANGSPUNTEN VOOR ANDER ASBESTBELEID

De staatssecretaris van SZW komt met een beleidsreactie op het rapport van Tauw¹ over het functioneren van het asbestcertificatiestelsel in Nederland. Daarbij zal ze ook de standpunten van belanghebbende partijen betrekken. Dit document beschrijft de visie van Aedes, vereniging van woningcorporaties, op de uitgangspunten voor een beter asbestbeleid.

1. HUIDIGE PRAKTIJK VAN ASBESTSANERING IS ONVOLKOMEN

VERPLICHTINGEN ZIJN AL WETTELIJK VASTGELEGD

De corporatiesector is een grote opdrachtgever voor bedrijven die asbest inventariseren, saneren en analyseren. De Arbeidsomstandighedenwet is helder over de verplichtingen van deze (door corporaties ingeschakelde) bedrijven met personeel dat met asbest in aanraking komt: 'de werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden [...] gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening'. Het Arbobesluit vereist dat corporaties al in de ontwerpfasen zeker stellen dat de werkgevers en zelfstandigen die ze inhuren in staat zijn de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden na te komen².

De leden van Aedes zetten zich er voor in om deze wettelijke verantwoordelijkheid waar te maken voor alle risico's, niet alleen asbest, die kunnen ontstaan bij het (ver)bouwen van hun woningen. Ook ter bescherming van hun huurders en eigen medewerkers. Aedes spant zich in om het opdrachtgeverschap van woningcorporaties verder te professionaliseren, om zo tot nog betere resultaten te komen³.

Het risico van het inademen van asbest is meestal heel erg klein (bron: GGD). Toch is er in Nederland een overspannen belangstelling voor de risico's van asbest waardoor bewoners zich zorgen maken, media er bovenop springen en bestuurders vervolgens geen enkel risico willen lopen. Deze mix leidt tot drastische maatregelen als aanwezigheid van asbest wordt vastgesteld. Die onrust wordt aangewakkerd door campagnes als 'Elke vezel telt' die op initiatief van Stichting Ascet en de asbestsector plaatsvinden, medegefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017).

PRIVAAT STELSEL VOOR ASBEST

Voor de omgang met asbest is de wettelijke verplichting voor een veilige en proportionele omgang met risico's vervangen door een aanwijzing van een private partij die zowel de normen en werkwijzen voor de omgang met asbest vaststelt als ook toezicht houdt op de naleving ervan. Per convenant met het ministerie van SZW is de Stichting Certificatie Asbest (Ascet) op dit moment de (enige) instantie die het register van certificaten beheert, de certificatieschema's opstelt, de examens voor persoonscertificatie opstelt en activiteiten in de risicoklassen indeelt (SMA-rt).

Voorbeeld: normstelling is niet proportioneel

Uit tientallen metingen die in het verleden zijn gedaan, blijkt keer op keer dat bij eenvoudige asbestwerkzaamheden nauwelijks asbestvezels vrij komen. Toch moet er volgens strikte veiligheidsprocedures worden gewerkt om de gezondheid niet in gevaar te brengen. Daar mag per klus alleen na een tijdrovend en duur onderzoek van worden afgeweken.

¹ Een ingenieursbureau dat o.a. de uitvoering van asbestsaneringen begeleidt

² Conform art 2.26 Arbobesluit

³ Aedes Vernieuwingsagenda: <https://www.aedes.nl/dossiers/opdrachtgeverschap.html>

BESLUITVORMING MET COMMERCIEEL BELANG

Besluitvorming in Ascert vindt plaats in commissies, zoals een centraal college van deskundigen, waarin de vertegenwoordigers van onderzoeks- en saneerbedrijven samen de meerderheid vormen. De experts die beslissen over hoe er veilig gewerkt kan worden, hebben daar zelf commercieel belang bij.

Voorbeeld: SMA-rt als black box (1)

Welke maatregelen nodig zijn, wordt bepaald via de database SMA-rt. Maar in SMA-rt wordt niet altijd de juiste risicoklasse gegenereerd. De informatie waarop de risicoklasse-indeling is gebaseerd, berust op beperkte en vaak gedateerde informatie en leidt dan vanuit het voorzorgsprincipe automatisch tot vaststelling van de hoge risicoklasse 2. Ascert beschouwt zichzelf als eigenaar van SMA-rt en bepaalt daarmee de normering, niet de regelgever.

Voor alle activiteiten die Ascert verricht moet door de branche betaald worden (ook aan SMA-rt wordt verdiend: bedrijven die projecten aanmaken, moeten 'tikken' kopen om uitdraaien te kunnen maken uit het systeem).

Voorbeeld: SMA-rt: verbeteren wordt niet toegestaan (2)

Aedes heeft verzocht om de SMA-rt risicoklasse aan te passen voor het verwijderen van asbesthoudende vensterbanken. Onderzoek van TNO laat namelijk zien dat deze vensterbanken heel goed onder risicoklasse 1 kunnen worden gesaneerd. Het blijkt niet mogelijk om (betere of nieuwe) meetresultaten aan SMA-rt toe te voegen, zodat risicoklassen op juiste gronden kunnen worden bijgesteld. Iedere dag maken corporaties die asbesthoudende materialen laten verwijderen dus te veel kosten.

ZELFSTANDIG BESTUURSORGAAN MET VERDIENMODEL

Binnen dit stelsel zijn door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid certificerings- en keuringsinstellingen (CKI's) aangewezen om toezicht te houden op de asbestbedrijven die zij certificeren. In de praktijk zijn dit er overigens slechts twee. Een CKI is een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan, maar ook een commercieel bedrijf met een verdienmodel. Een CKI is financieel afhankelijk van haar klanten: de bedrijven waarop ze zelf toezicht behoort te houden.

STEEDS STRENGERE REGELS

Aedes constateert een steeds verder uitdijende normstelling zonder aandacht voor effectiviteit en proportionaliteit. De asbestsector heeft er geen belang bij om risicoloze activiteiten onder risicoklasse 1 te brengen. De inspanningen zijn er zelfs op gericht om zelfs ook die werkzaamheden onder het kostbare certificeringsstelsel te brengen. In de discussie over bij voorbeeld het discutabele asbestdakenverbod verzet de asbestsector zich dan ook fel tegen suggesties om het verwijderen van asbestdaken onder een lagere risicoklasse mogelijk te maken⁴. En claimt dat ze erin is geslaagd een robuust stelsel van regels rondom asbestverwijdering op te stellen: "De positieve resultaten daarvan zijn zichtbaar, ook bij de Inspectie SZW(?). Het is daarom contraproductief om juist het certificatiestelsel als zodanig aan te passen."

⁴ Position paper VOAM-VKBA, VERAS, VVTB, Fenelab: Samen werken aan een veilig, gezond en beheersbaar Asbestdakenverbod

Voorbeeld: Beglazingskit verwijderen (1)

Op projectniveau lukt het corporaties steeds om aan te tonen dat het niet nodig is om asbesthoudende beglazingskit onder een zwaar asbestregime te verwijderen. Landelijke validatie kan ervoor zorgen dat corporaties niet steeds weer moeten onderzoeken wat al vaststaat: asbestbeglazingskit kan onder risicoklasse-1 worden verwijderd. Dat zou een aanzienlijke kostenbesparing opleveren.

Al in 2015 heeft TNO vastgesteld dat "het verwijderen van beglazingskit op de manier zoals beschreven in het (Aedes-RG) protocol waarschijnlijk in risicoklasse 1 kan worden uitgevoerd...". Er worden door Aedes echter zulke strenge c.q. onhaalbare eisen gesteld dat het Aedes tot op heden niet is gelukt om dit te bewijzen.

Voorbeeld: Beglazingskit verwijderen (2)

Opmerkelijk en niet uit te leggen: corporaties en andere vastgoedeigenaren geven dus al jaren veel geld uit aan het inventariseren en verwijderen van beglazingskit. En proberen tevergeefs te bewijzen dat hier sprake is van risicoklasse 1. Binnen de agrosector is datzelfde beglazingskit, toegepast bij de kassen, echter in 2000 vrijgesteld van deze plicht. De kit mag onder risicoklasse 1 door een 'deskundig' bedrijf worden verwijderd. Reden: "Uit onderzoek van TNO is gebleken dat sloop zonder bijzondere maatregelen geen verhoogd risico voor volksgezondheid en milieu oplevert". De eenvoudiger sloopwerkzaamheden maken in de agrosector een kostenbesparing mogelijk van 60 %, terwijl corporaties dus wel nodeloos 60% meerkosten maken.

HUIDIGE ASBESTSTELSEL WERKT NIET

De praktijk laat ook zien dat het toezicht op werkzaamheden met asbest, dat door Aedes aangewezen certificerende instellingen wordt uitgeoefend, geen garantie biedt dat de werkzaamheden werkelijk veilig worden uitgevoerd. De Inspectie SZW en anderen hebben hierover al regelmatig gepubliceerd.

Aedes constateert daarom dat er sprake is van een stelsel van asbestcertificatie dat veel geld kost, geen innovaties toelaat, maar uiteindelijk ook geen veiligheid garandeert. De maatschappelijke kosten van dit stelsel zijn hoog en worden (dus) ook door huurders in de sociale woningbouw gedragen.

2. VISIE OP EEN VEILIG EN PROPORCIONEEL SYSTEEM VAN KWALITEITSBORGING

Verantwoorde omgang met asbest vraagt om een weldoordacht systeem van kwaliteitsborging. In dit opzicht verschilt de omgang met asbest niet van die met andere, soms hogere, risico's. De omgang met asbest kan daarom net zo geregeld worden als die met andere risico's.

Corporaties nemen hun wettelijke verantwoordelijkheid voor veilig werken door hun aannemers bij renovatie van woningen. Het asbestcertificeringsstelsel blijkt daarbij niet behulpzaam en kent diverse gebreken. Het belang van Aedes en zijn leden is daarmee onvoldoende geborgd in het huidige stelsel.

Aedes pleit daarom voor een stelsel waarin een helder onderscheid is tussen:

- a. de ontwikkeling van normen
- b. toezicht op de wijze waarop die normen in de praktijk worden toegepast.

ONAFHANKELIJKE NORMSTELLING

Voor de *ontwikkeling van normen* vraagt dat om de invoering van een gangbaar tripartite systeem waarin verantwoordelijkheden helder gescheiden zijn:

- normstelling gebeurt door de overheid of een onafhankelijke autoriteit
- technische uitwerking kan door de branche in een brancherichtlijn worden vastgelegd
- afwijkende werkwijzen vragen om onderbouwing van een gelijkwaardig veiligheidsniveau dat toetsbaar moet zijn door de overheid of een onafhankelijke autoriteit

TOEZICHT DOOR OVERHEID

Voor het *toezicht op de uitvoering* is het niet noodzakelijk om dit voor asbest anders te organiseren dan voor andere risicovolle activiteiten: de Inspectie SZW en Omgevingsdiensten zien toe op het naleven van de regelgeving en een persoons- of organisatiecertificatie is niet voorgeschreven.

Corporaties beschrijven in protocollen en werkmethoden hoe zij ervoor zorgen dat hun opdrachtnemers op een veilige en gezonde manier werken. Het ligt voor de hand dan gebruik te maken van een afsprakenstelsel tussen toezichthouders (Inspectie en Omgevingsdiensten) en opdrachtgevers om de kwaliteit van uitvoering te borgen. Hierdoor is efficiënt en transparant toezicht- en handhavingsbeleid mogelijk.

RUIMTE VOOR VERBETERING EN INNOVATIE

Overige uitgangspunten van een wenselijk asbestbeleid zijn:

- ruimte voor innovatieve werkmethoden en –technieken zonder dat deze door gevestigde belangen worden belemmerd;
- onafhankelijke toetsing en kwaliteitsverbetering van data en klassenindeling in SMA-rt;
- gebruik van, door een onafhankelijke deskundige beoordeelde, werkmethoden en protocollen (zoals bijv. de Aedes-protocollen voor vensterbanken en beglazingskit) voor het verantwoord verwijderen van asbesthoudende producten en materialen.

Aedes is graag bereid mee te werken aan de realisatie van zo'n effectief en proportioneel asbestbeleid dat is gebaseerd op onafhankelijkheid van normstelling en toezicht.

© Den Haag, mei 2018

Vormgeving: Aedes vereniging van woningcorporaties

vereniging van
woningcorporaties

