



Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid
T.a.v. mw. drs. H. Boussem
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag

Datum
12 oktober 2020
Kenmerk
TLE/U202000800
Telefoon
-
Bijlage(n)
2

Onderwerp

Reactie VNG pre-internetconsultatie wijzigingen Arbobesluit, -regeling en het Asbestverwijderingsbesluit

Geachte mevrouw Boussem,

Hierbij ontvangt u een reactie van de VNG op de conceptwijziging van het Arbobesluit, -regeling en het Asbestverwijderingsbesluit. De VNG wil in deze reactie aandacht vragen voor de aanleiding en context van de voorgestelde wijzigingen van het Arbobesluit, -regeling en het Asbestverwijderingsbesluit.

Samenwerken als één overheid op asbest

De VNG is een partner van de Rijksoverheid met speciale aandacht voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en betaalbaarheid van opgaven voor de 355 gemeenten en de inwoners in Nederland. Daarmee is ook de noodzaak om gezamenlijk op te trekken als één overheid bij veranderingen in stelsels. De VNG adviseert daarin graag vooruitlopend op de internetconsultatie. En dat maakt het nu wel lastig nu we op het eind van het veranderproces worden betrokken.

De VNG heeft met name zorgen over zorgvuldigheid dat ten koste lijkt te gaan door de snelheid waarmee een complex stelsel als dat van asbest wordt aangepast¹.

¹ Vanaf juli 2019 heeft de VNG aandacht gevraagd voor haar rol als vertegenwoordiger van de decentrale medeoverheid op asbest. Op 28 februari 2020 is een eerste inhoudelijke beleidsmatige overleg asbest geweest tussen SZW en VNG. SZW heeft kennis genomen van de visie van de VNG op asbest (zie bijlage 2). Op 26 juni 2020 heeft SZW aan de VNG gevraagd mee te denken met de voorgestelde wijziging van het Arbobesluit, -regeling en het Asbestverwijderingsbesluit.

Voor de VNG is het essentieel om de conceptwijzigingen in de regelgeving breder te duiden en in samenhang te bekijken met de beleidsuitgangspunten van SZW.² Daarbij is het voor de VNG logischer om eerst gezamenlijk het 'wat willen we bereiken' te bepalen en pas daarna het 'hoe gaan we dat vormgeven'.

Noodzaak voor een fundamentele aanpassing van het asbeststelsel

In de beleidsreactie is door het ministerie van SZW een eigenstandige beleidskeuze gemaakt verbeteringen te zoeken in het bestaande stelsel. Daar waar uw departement kiest voor aanpassingen in een bestaand stelsel ziet de VNG een meer fundamentele ingreep als noodzakelijk.³

VNG denkt dat de marktwerking in de asbestsector te ver is doorgevoerd en we vinden dat de overheid het nakijken heeft. Er is een structureel probleem in het asbeststelsel in Nederland. Al jaren zijn de percentages overtredingen te hoog.

De partijen die primair zijn aangesteld om problemen bij de wortel aan te pakken hebben het minst belang bij ingrijpen omdat de onafhankelijkheid niet goed is geborgd. Dat brengt zowel SZW als gemeenten (en hun omgevingsdiensten) in een ongewenste situatie waar op voorhand geen rekening mee is gehouden bij de inwerkingtreding (2012) van het huidige asbeststelsel (zie knelpunten, bijlage 2).

Voor de VNG is het duidelijk dat de positionering van de gezamenlijke overheden ten opzichte van de markt moet veranderen (betere scheiding publiek en privaat). Op zo'n manier dat de overheid weer grip gaat krijgen. De visie van de VNG is voor de volledigheid bijgevoegd bij dit schrijven (zie bijlage 1).

Het huidige asbeststelsel - zoals weergegeven in een impressie in een bijlage bij "de beleidsreactie" - voldoet niet in de ogen van de VNG. Er is o.a. geen duidelijke scheiding tussen het private en het publieke deel (zie bijlage 2, zie deze vermenging in de primaire schil).

Risicogericht kijken naar asbest

In de conceptwijzigingen in de regelgeving wordt de beweging ingezet naar risicogericht werken. Dat is een beweging waar de VNG zich in kan vinden, om zowel onnodige kosten voor gebouweigenaren te voorkomen als innovatie in de asbestsector te stimuleren (incl. reductie milieubelasting).

Het RIVM maakt een ruwe inschatting als het gaat om het risico: een groot risico voor de beroepsgroep die dagelijks met asbest werkt (arbo) en een kleiner risico voor personen in de leefomgeving die incidenteel bloot worden gesteld aan asbestvezels bij bijvoorbeeld een asbestbrand of door zelf in en om het huis (bepaalde soorten) asbest te verwijderen⁴.

² Het SZW beleid is te vinden in de "beleidsreactie onderzoek functioneren asbeststelsel" met de daarin beschreven 8 beleidslijnen (en de voortgangsbrief gemeld aan de Kamer, december 2019).

³ De VNG deelt wel enkele uitgangspunten van SZW. Zoals het punt dat het risico afhankelijk is van de hoogte van de blootstelling, en dat we daar nuchter naar moeten kijken. Ook het algemene uitgangspunt vanuit het departement kunnen we als VNG begrijpen: 'asbestverwijdering moet veilig gebeuren'.

⁴ <https://www.rivm.nl/asbest>

Met de voorgestane beweging, de doelstellingen van die beweging en de risico-inschatting van het RIVM ligt het niet voor de hand om te verbieden dat particulieren zelf bijvoorbeeld maximaal 35 m2 asbesthoudende dakplaten verwijderen en afvoeren.

Aandachtsgebieden in het asbeststelsel

Het asbeststelsel bestaat uit een tweetal aandachtsgebieden. Enerzijds arbo en anderzijds leefomgeving. Het asbeststelsel is vanuit een arbo focus ontstaan en ingericht. Maar gemeenten zijn niet van arbo. Gemeenten moeten gebruikmaken van een arbo stelsel voor een inschatting van risico's op de leefomgeving. Dat is ingewikkeld en omslachtig.

Voor wat betreft arbo is er een stelsel van vooral private controle op een voor werknemers veilige uitvoering van asbestsaneringen in de leefomgeving. Toezicht op het functioneren van dit vooral private arbo gedomineerde asbeststelsel is momenteel een verantwoordelijkheid van de Raad van Accreditatie, in opdracht van het ministerie van SZW.

Echter, het aandachtsgebied leefomgeving verdient ook aandacht. Want het gaat bij asbest in de (gebouwde) leefomgeving om meer dan alleen werknemers: eigenaren van gebouwen of bouwwerken, bewoners, omwonenden, derden, hulpdiensten. Ook spelen er milieuaspecten mee, bijvoorbeeld bij het verwijderen van asbesthoudende rioleringsbuizen.

Gemeenten zijn lokaal bevoegd gezag bij asbestsaneringen in het eigen gemeentegebied als het gaat om (potentiële) risico's voor de leefomgeving (veiligheid, milieu, gezondheid) en maken daarbij ook gebruik van de deskundigheid van een omgevingsdienst. Hierbij hoort ook de verantwoordelijkheid om handhavend op te treden als de leefomgeving moet worden beschermd tegen (potentieel) onaanvaardbare risico's.

Met de overgang van de sloopvergunning naar de sloopmelding in 2012 zijn gemeenten niet financieel gecompenseerd voor het wegvallen van de leges, maar wordt gelijktijdig vanuit de wet- en regelgeving wel een nadrukkelijke rol verwacht van de gemeenten (naar schatting 75.000 sloopmeldingen op jaarbasis komen binnen bij gemeenten). Onduidelijk is wat precies die rol omvat.

Oproep tot een bredere aanpak op asbest

De VNG ziet een noodzaak om het asbeststelsel opnieuw tegen het licht te houden.

Gemeenten, al dan niet ondersteund door omgevingsdiensten, moeten als bevoegd gezag weten wat de taken zijn die de Rijksoverheid voor ogen heeft op asbest (voor de leefomgeving) en aan gemeenten moeten voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om haar asbesttaken naar behoren te kunnen (laten) uitvoeren.

De VNG vraagt u, conform gedachtengoed code interbestuurlijke verhoudingen, een gemeenschappelijk onderzoek te doen over het scheiden van publieke en private taken. Waarmee in beeld komt welke publieke doelvoorschriften 'leefomgeving' moeten (gaan) gelden, welke taken echt uitgevoerd moeten worden door gemeenten en de financiële gevolgen voor gemeenten.

De VNG wil benadrukken zeer bereid te zijn met de departementen SZW, BZK en I&W gezamenlijk na te denken hoe het asbeststelsel beter ingericht en gemoderniseerd kan worden in de komende jaren.

Met vriendelijke groeten,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, reading 'A.J. Vermuë'.

A.J. Vermuë
Directeur Beleid



Datum

17 februari 2020

Geachte woordvoerders asbest van de Kamercommissie SZW,

U spreekt donderdag o.a. over asbest in het AO Gezond en veilig werken. Zowel over het TNO rapport inzake “differentiatie in asbestrisico’s” (agendapunt 2) alsook de brief van de staatssecretaris over de voortgang “problematiek van asbest” (agendapunt 5). De VNG is blij dat beide zaken zijn geagendeerd. Wij ondersteunen de aandacht voor asbest en de VNG draagt daar graag aan bij. Hieronder lichten we dat toe.

Positie overheid moet anders

Op basis van de impressie van de staatssecretaris in [haar Kamerbrief van 27 september](#) is het voor de VNG duidelijk dat de positionering van de Rijksoverheid ten opzichte van de markt moet veranderen. Er moet een duidelijke scheiding van publieke en private taken en verantwoordelijkheden worden bewerkstelligd. Marktwerking en innovatie om de asbestsanering goedkoper te maken en te verbeteren kunnen dan eindelijk doorgang vinden.

Visie VNG

De 355 gemeenten zijn voor de meeste asbestsaneringen bevoegd gezag voor de sloopmeldingen-asbest. We hebben het dan over ongeveer 75.000 sloopmeldingen per jaar. Ook hebben gemeenten vanuit maatschappelijk vastgoed en het rioleringsnetwerk te maken met asbest in gebouwen of infrastructuur.

Van asbest moeten we af. Doordat het in het verleden veelvuldig is gebruikt, is het een enorme opgave om dat op termijn te verwijderen. Dit wordt nog pregnanter met de komende energietransitie waarbij veel gebouwen versneld zullen moeten worden geïsoleerd of aardgasvrij moeten worden gemaakt. Asbest zorgt voor een enorme kostenstijging van deze transitie en zal het hoogstwaarschijnlijk ook vertragen. Dat is zeer ongewenst. Het kan beter en goedkoper als innovatie een kans krijgt en er sprake is van gezonde marktwerking.

Asbestregels (de zogenaamde schema’s) worden gemaakt door het Centraal College van Deskundigen van de Stichting Ascert. De marktpartijen bepalen deze regels en maken daarmee het beleid. Dit is volstrekt onwenselijk. Daardoor wordt vanuit marktbelangen een gezonde marktwerking geblokkeerd en innovatie tegengehouden die – met oog voor veiligheid en milieu - de kosten van saneren fors kunnen verlagen.

Daarbij komt dat de ILT, Omgevingsdiensten en gemeenten “aan de zijlijn staan” qua invloed op de asbestregels, maar steeds vaker dan nodig moeten ingrijpen omdat het stelsel niet werkt. Met minimaal 30% geconstateerde overtredingen bij saneringen ontbreekt een gerechtvaardigd vertrouwen in een certificaat op asbest.

Gemeenten hebben belang bij een heldere verantwoordelijkheidstoedeling en bij meer marktwerking en innovaties. Met als gevolg veiliger werken in combinatie met lagere kosten en een

kleinere CO2 voetafdruk. De monopolypositie van Ascert moet daarvoor veranderen. De gezamenlijke overheden moeten de uitgangspunten bepalen.

Oproep

VNG vraagt aandacht voor de volgende zaken:

1. Overheidsregie asbest is nodig
 - er moet interbestuurlijke samenwerking tussen medeoverheden komen
2. Fundamentele herziening asbeststelsel
 - een duidelijke scheiding van publiek en privaat en doorbreken macht van de asbestsector is nodig
3. Risicogerichte focus op asbest
4. Mogelijkheden verkennen verplichte asbestinventarisatie van gebouwen (van vóór 1994)
5. Innoveer om saneringskosten te reduceren en vernieuwingen op gang te brengen
6. Bundel diverse opgaven om de effectiviteit van beleid te vergroten

Toelichting

1. overheidsregie asbest

De huidige samenwerking tussen vooral het Ministerie IenW en Ministerie SZW op asbest moet breder. VNG en IPO moeten een gelijkwaardige rol krijgen als decentrale overheden. VNG/IPO onderhouden vervolgens de contacten met de Omgevingsdiensten. Ook het Ministerie BZK dient aangehaakt te zijn op asbest.

De rollen van asbestmarkt en overheid lopen vaak door elkaar heen. VNG vraagt om vaker een duidelijker onderscheid te maken in enerzijds activiteiten bij het Rijk, provincies en gemeenten en anderzijds de asbestmarkt.

VNG ziet graag dat de gezamenlijke overheden in samenwerking positie pakken in het asbestdossier (Code Interbestuurlijke Verhoudingen).

2. fundamentele herziening asbeststelsel

Een stelselherziening is een belangrijke randvoorwaarde om een versnelling op de asbestverwijderingsopgave in NL te laten slagen. Innovaties worden nu afgeremd door asbestmarktbelangen.

3. risicogerichte focus op asbest

Er zijn medio 2019 nieuwe wetenschappelijke inzichten ontstaan (TNO-rapporten) over de gevaren van bv. asbestdaken: asbestdaken zijn minder gevaarlijk dan andere asbesttoepassingen.

VNG is nog steeds voorstander van bv. de asbestdakensanering, maar wel met een breder blikveld: er zijn immers veel gevaarlijkere toepassingen van asbest in bestaande gebouwen.

4. mogelijkheden verkennen verplichte asbestinventarisatie van gebouwen (van vóór 1994) In plaats van aanzienlijk veel geld vrij te maken voor het (financieren van het) verwijderen van asbestgolfplaten, is het belangrijker inzichtelijk te (laten) maken waar zich de asbestrisico's bevinden in bestaande gebouwen in NL.

5. innoveer om kosten te reduceren en vernieuwingen op gang te brengen

Innovaties in de asbestsector zijn noodzakelijk want dat heeft impact op de betaalbaarheid van asbestverwijdering voor gebouweigenaren.

Het is zaak dat meer asbesttoepassingen eenvoudiger verwijderd mogen worden (zonder mannen in witte pakken) op basis van wetenschappelijke gegevens (TNO). Dan komt gezonde marktwerking van de grond.

6. bundelen van opgaven om de effectiviteit van beleid te vergroten

Het bundelen van de asbestopgave met andere grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, moet versterkt worden.

Bovenstaande voorstellen zijn in de ogen van de VNG noodzakelijk om het gewenste resultaat in de samenleving te bereiken.

Met vriendelijke groet,

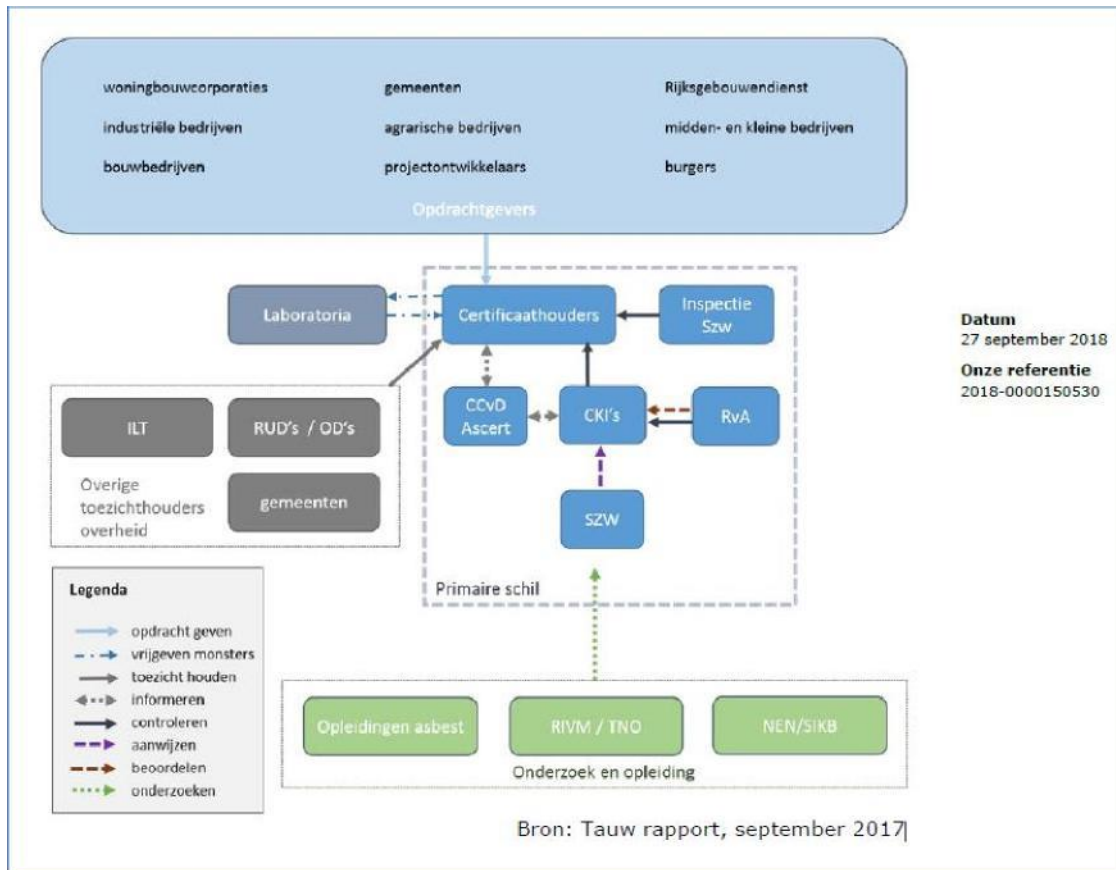
Eric de Rijk
Senior Adviseur Public Affairs

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag

BIJLAGE 2 Schematische weergave (arbo) asbeststelsel



Enkele knelpunten als voorbeeld:

1. Overheden zijn afhankelijk van een (op arbo gerichte) private instelling
Gemeenten (en hun omgevingsdiensten), IL&T en Inspectie SZW kunnen niet ingrijpen richting certificaathouders door het certificaat af te nemen, als bv een asbestverwijderingsbedrijf onveilig werkt (arbo) en via een omweg (bv. met een ander certificaat) een doorstart maakt of het personeel en de bedrijfsvoering onder een andere vlag brengt. Intrekken van een certificaat is immers aan de CKI.
2. Onvoldoende onafhankelijkheid in het private deel (arbo) asbeststelsel
Er ontbreekt een onafhankelijke private toezicht vorm in het private deel van het asbeststelsel. Certificaathouders betalen de CKI. Een CKI zal vervolgens terughoudend zijn met het intrekken van een certificaat.
Een certificaathouder, zijnde een asbestverwijderaar, heeft een private toezichthouder in dienst of ingehuurd, een gecertificeerde private toezichthouder op de werklocatie (DTA'er). Ook hier ontbreekt een onafhankelijke rol.
3. Onvoldoende wettelijke publieke doelvoorschriften 'leefomgeving'
Om als gemeente toezicht en handhaving te kunnen invullen bij asbestsaneringen in het eigen gemeentegebied, na een ontvangen sloopmelding, als het gaat om (potentiële) asbestrisico's voor de leefomgeving (veiligheid, milieu, gezondheid) kan dat slechts beperkt

met algemene - niet concrete – vangnetbepalingen (Bouwbesluit art. 7.17/8.1). Het aandachtsgebied arbo valt immers buiten het gemeentelijke takenpakket.

4. Onvoldoende informatie uitwisseling

Er is een gebrek aan informatie-uitwisseling en samenwerking vanuit een leefomgevingsperspectief. Als private toezichthouders (DTA's) en de CKI's overtredingen constateren (weliswaar vanuit arbo-perspectief) dan is dat buiten het zicht van de gemeenten. Maar die overtredingen vinden wel plaats op het gemeentegrondgebied. Er is geen centraal loket voor leefomgevingszaken, waar CKI's zich kunnen melden. In het geval van onacceptabele risico's voor de leefomgeving.

5. Geen handhaving ter plekke in het private (arbo)deel

CKI's mogen alleen toetsen op sec. arbo op een saneringslocatie, maar mogen zelf niet ingrijpen.

Een stillegging van de feitelijke werkzaamheden tijdens de sanering – waar immers direct risico kan optreden voor mens en milieu - bij ernstige emissies – kan/mag de CKI ook niet zelf doen. Hiervoor is alleen bevoegd: de Inspectie SZW (arbo) en de gemeente (leefomgeving) als bevoegd gezag (met gebruikmaking van hun omgevingsdienst). In de praktijk worden dit soort zaken niet gemeld door de CKI.

6. Ontbreken van een breder blikveld naar 'leefomgeving'

Andere ministeries ontbreken in de schematische weergave van SZW. Denk aan BZK en IenW. Dit terwijl (potentiële) risico's voor de leefomgeving wel onder de wetgeving van deze departementen vallen (denk aan Bouwbesluit 2012, asbestverwijderingsbesluit).

Voorbeeld elders (Certificeringsregeling CV installaties)

