

Vergaderjaar 2022–2023

28 325

Bouwregelgeving

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 246

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2022

Gespoten PUR-schuim is een veel toegepaste methode van na-isolatie van met name vloeren. Zeker in deze tijd van hoge energierekeningen en het beperken van de CO₂-uitstoot worden er veel woningen geïsoleerd. Ik ben zelf het Nationaal Isolatieprogramma gestart om isolatie van woningen te bevorderen. Isolatie maakt woningen niet alleen energiezuiniger, maar idealiter ook gezonder, door bijvoorbeeld minder vocht- en schimmelproblemen, én comfortabeler.

Het is erg belangrijk dat mensen hun woning met een gerust hart kunnen laten isoleren, in de wetenschap dat hun woning en zichzelf er beter van worden. In sommige gevallen is er na het aanbrengen van gespoten PUR-schuim in woningen echter sprake gebleken van gezondheidsklachten van bewoners, waarbij het vermoeden bestond dat die het gevolg waren van het (niet goed) aanbrengen van het PUR-schuim. Dit had voor de betrokkenen soms ingrijpende consequenties zoals het niet meer kunnen bewonen van hun eigen woning.

Uiteraard mag het niet zo zijn dat de wens om de woning te laten isoleren er uiteindelijk toe leidt dat men met gezondheidsklachten en een onbewoonbaar huis komt te zitten. Het is dus van groot belang om dit te voorkomen en bedrijven die een slechte kwaliteit van werkzaamheden leveren aan te pakken.

Bij deze brief bied ik u het rapport «Evaluatie werkpraktijk gespoten PUR-isolatie», dat begin augustus jl. gereed is gekomen, aan. Dit rapport is in mijn opdracht opgesteld door RoyalHaskoningDHV, naar aanleiding van een advies van de Gezondheidsraad. RoyalHaskoningDHV doet in dit rapport een groot aantal aanbevelingen ter verbetering van de huidige werkpraktijk rond gespoten PUR-schuim. In de bijlage bij deze brief ga ik in op de voorgeschiedenis van dit onderzoek.

In deze brief geef ik u, mede namens de Minister van SZW, een eerste appreciatie van de aanbevelingen en mijn inzet die ik op onderdelen samen met betrokken partijen verder wil gaan uitwerken. Daarbij acht ik het van belang dat naast het Rijk ook alle andere betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen.

- Om het risico op gezondheidsklachten verder te verkleinen kies ik er voor om, in aanvulling op de al bestaande voorschriften, aanvullende eisen in de bouwregelgeving op te nemen voor de toepassing van gespoten PUR-schuim. Deze nadere eisen, die deels nu ook in private certificeringsrichtlijnen zijn opgenomen, zullen daarmee voor alle bedrijven gaan gelden. Het lokale bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van alle bepalingen in de bouwregelgeving en kan in voorkomende gevallen, waarin gespoten PUR-schuim verkeerd wordt toegepast, handhavend optreden. Hiermee wil ik een sluitend systeem creëren waardoor de kwaliteit van het aanbrengen van gespoten PUR-schuim wordt verhoogd.
- Opname van aanvullende eisen in de bouwregelgeving maakt een extra verplichte certificering, zoals RHDHV adviseert, overbodig. Certificering kan als instrument effectief zijn om de kwaliteit van werkzaamheden te verhogen. Daarbij weeg ik mee dat 90% van de bedrijven die werken met gespoten PUR-schuim al vrijwillig is gecertificeerd. Certificerende instellingen houden toezicht op hun werkzaamheden. De meerwaarde van deze certificering kon echter door gebrek aan gegevens niet ondubbelzinnig uit het onderzoek worden afgeleid. Ook na werkzaamheden van gecertificeerde bedrijven zijn immers gezondheidsklachten gemeld.
- Ik ga in samenwerking met betrokken partijen en de betreffende Ministers de informatievoorziening verder verbeteren, zowel richting consumenten als richting werknemers en artsen.
- Ook zal ik de branche aansporen om tot een betere klacht- en schadeafhandeling te komen, voor nieuwe en bestaande gevallen.
- De Minister van SZW zet zich op verschillende manieren in voor gezond en veilig werken met PUR, zoals ook eerder aan uw Kamer toegelicht.¹ Specifiek in reactie op de aanbevelingen van de onderzoekers is de stimulering van de ontwikkeling van een Arbocatalogus relevant, naast de inzet van SZW op de naleving van RI&E-verplichtingen in meer generieke zin.
- Tot slot ga ik meer doen om Zeer Zorgwekkende Stoffen uit te sluiten.
- En in samenspraak met de branche onderzoek doen naar onder meer maatregelen ter voorkoming van blootstelling en milieu-effecten van gespoten PUR-schuim.

Een uitgebreidere appreciatie treft u hieronder aan. Eerst ga ik kort in op de opzet van het onderzoek.

Evaluatie van de werkpraktijk

Voor de evaluatie van de werkpraktijk is begin 2022 opdracht gegeven aan RoyalHaskoningDHV.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet de huidige werkpraktijk van de toepassing van gespoten PUR-isolatie eruit?
2. Welke risico's levert deze werkpraktijk op voor de gezondheid van bewoners en isoleerders?
3. Welke redenen zijn hiervoor aan te wijzen?
4. Welke aanbevelingen zijn te doen voor een beperking van de risico's, op basis van de verzamelde informatie?

¹ Kamerstukken 32 847 en 28 089, nr. 761.

RoyalHaskoningDHV heeft op basis van literatuurstudie, interviews en schriftelijk contact met betrokkenen en stakeholders de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord en aanbevelingen gedaan. Daarbij is onvoldoende informatie beschikbaar gebleken om een kwantitatief antwoord te geven op de onderzoeksvragen, maar voldoende informatie voor een kwalitatief antwoord.

Bij de uitvoering van het onderzoek is een klankbordgroep van vertegenwoordigers vanuit de branche, te weten de PUR-verwerkers vertegenwoordigd door het Kennisplatform Gespoten PUR-schuim, de Nederlandse Vereniging van Polyurethaan Hardschuim-fabrikanten (NVPU) en de certificerende instanties SKG-IKOB en Insula Certificatie en vanuit de consument, te weten het Meldpunt PURslachtoffers, betrokken. Zij hebben informatie geleverd voor het onderzoek en commentaar geleverd op het conceptrapport. Dit is vervolgens door RoyalHaskoningDHV definitief gemaakt.

In het rapport doet RoyalHaskoningDHV een groot aantal aanbevelingen dat is geclusterd in zes categorieën;

1. Beperk de risicoverhogende factoren;
2. Verbeter de informatieverstrekking naar isoleerders en bewoners;
3. Maak een certificering noodzakelijk;
4. Voorkom het gebruik en ontstaan van Zeer Zorgwekkende Stoffen;
5. Overige aanbevelingen;
6. Aanbevelingen voor verder onderzoek.

Appreciatie aanbevelingen van RoyalHaskoningDHV

Hierna geef ik nader aan welke van de aanbevelingen ik onderschrijf en wil uitwerken in beleidsmaatregelen en welke ik minder opportuun acht. Ik hanteer hierbij dezelfde clustering als RoyalHaskoningDHV:

1. Beperk de risicoverhogende factoren

RoyalHaskoningDHV doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot de randvoorwaarden bij de uitvoering van werkzaamheden. Ten aanzien van de afwezigheid van bewoners en huisdieren, de condities in de kruipruimte, watergeblazen PUR-producten, de ventilatie, de menging, het dichtmaken van kieren en spleten tussen kruipruimte en woning en ten aanzien van dakisolatie met gespoten PUR-schuim.

Daarnaast zijn er aanbevelingen die betrekking hebben op een emissierichtlijn van certificerende instellingen en NVPU, waarmee emissies van verschillende PUR-producten kunnen worden gemeten.

Ik ben voornemens om naast de huidige eisen ten aanzien van ventilatie en de afwezigheid van bewoners ook andere randvoorwaarden die cruciaal zijn voor de uitvoering in de bouwregelgeving op te nemen. Immers, de Gezondheidsraad gaf al aan dat bij een correcte uitvoering van gespoten PUR-isolatie de kans op gezondheidsschade klein is. Het vermoeden is dat de gerapporteerde gezondheidsklachten vooral een gevolg zijn van PUR-schuim dat niet correct is aangebracht. Het is dan ook van groot belang om een correcte uitvoering zo veel mogelijk te waarborgen.

Door deze aanvullende randvoorwaarden in de bouwregelgeving op te nemen wordt het bevoegd gezag ook verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van deze verwerkingsvoorschriften en kunnen bewoners een beroep op de handhavende bevoegdheid van de gemeente doen wanneer

er niet volgens die voorschriften wordt gewerkt. De gemeente kan in dat geval bijvoorbeeld de werkzaamheden laten stilleggen.

De emissierichtlijn kan een rol spelen bij het geadviseerde onderzoek bij de aanbevelingen onder punt 4. en 6.

2. Verbeter de informatieverstrekking naar isoleerders en bewoners

De aanbevelingen van RoyalHaskoningDHV hebben betrekking op de verplichte Veiligheidsinformatiebladen, op toegankelijke en overzichtelijke informatie voor de consument over het product zelf, voorafgaand aan de werkzaamheden en op het internet in het algemeen, op informatie voor werknemers en op correcte informatie over de milieu-effecten van gespoten PUR-schuim.

Daarnaast wordt een helpdesk aanbevolen voor bewoners en artsen ter identificatie van gezondheidsklachten, die een relatie met gespoten PUR-schuim kunnen hebben.

Ook beveelt RoyalHaskoningDHV aan de branche aan om een sociaal en financieel vangnet op te zetten voor bewoners en werknemers met gezondheidsklachten, waarbij de werkzaamheden niet correct zijn uitgevoerd.

Ik onderschrijf van harte alle aanbevelingen die leiden tot een verbetering van de informatieverstrekking en tot verbetering van de identificatie en inventarisatie van gezondheidsklachten die een relatie hebben met gespoten PUR-schuim. Ik wil dit dan ook samen met de betrokken partijen en mijn ambtgenoten oppakken en bezien hoe iedereen hierin de meest geëigende rol kan spelen.

De aanbeveling richting de branche zie ik als een uitdaging voor de branche, om de klachtafhandeling te vervolmaken: voor het vertrouwen van de consument, die zijn woning wil laten isoleren, is naast een correcte uitvoering van de werkzaamheden een correcte klacht-/schadeafhandeling in het geval van problemen cruciaal.

3. Maak een certificering noodzakelijk

RoyalHaskoningDHV beveelt aan certificering verplicht te maken. Hiermee zou het aantal tekortkomingen in de uitvoering worden verminderd en een goede klachtafhandeling zijn gegarandeerd. Het toezicht, onder meer door de Arbeidsinspectie, zou worden ontlast door de rol van de certificerende instellingen, zeker indien de PUR-sector arbeidsomstandigheden een belangrijkere rol geeft in de certificeringseisen.

Certificering kan in een specifieke sector, waar dat nog niet gebruikelijk is, een goed instrument zijn om de kwaliteit van de uit te voeren werkzaamheden te borgen. Met de aanvullende eisen die ik in de bouwregelgeving zal opnemen, wordt de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden gestandaardiseerd en mijn inziens geborgd. Op het ogenblik is 90% van de betreffende branche bovendien reeds vrijwillig gecertificeerd. Een nieuw verplicht certificeringsstelsel acht ik daarom overbodig.

Ik kies dan ook niet voor het opzetten van een nieuw verplicht certificeringsstelsel, en ook stel ik certificering niet verplicht als subsidievoorwaarde bij isolatiemaatregelen. De toegevoegde waarde hiervan mede in relatie tot de voorgenomen aanvullende eisen in de bouwregelgeving is voor mij niet aangetoond. De nadere eisen die ik in de bouwregelgeving

ga opnemen, en die nu ook in private certificeringsrichtlijnen zijn opgenomen, zullen via de bouwregelgeving voor alle bedrijven gaan gelden.

4. Voorkom het gebruik en ontstaan van Zeer Zorgwekkende Stoffen

RoyalHaskoningDHV adviseert om – op grond van de Europees voorgescreven minimalisatie verplichting voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) – producten die een ZZS bevatten uit te sluiten bij de subsidieaanvraag bij RVO, en hier geen productattesten voor af te geven vanuit de Certificerende Instellingen. Daarnaast adviseert RoyalHaskoningDHV watergedragen producten te testen op het vormen van MDA, een ZZS.

Ik kan mij goed vinden in dit advies ter voorkoming van de verspreiding van Zeer Zorgwekkende Stoffen. Ik zal dit dan ook nader uitwerken met de betrokken partijen.

5. Overige aanbevelingen

Onder het kopje Overige aanbevelingen adviseert RoyalHaskoningDHV een aantal Arbo-gerelateerde zaken. De onderzoekers vragen aandacht voor Arbeidsomstandigheden binnen de vrijwillige certificeringseisen van de PUR-isolatiebedrijven. Dit kan het arbobeleid van de isolatiebedrijven verbeteren.

De onderzoekers bevelen daarnaast de PUR-sector aan om het bestaande A-blad uit te werken tot een Arbocatalogus.

De PUR-branche heeft aangegeven de ambitie te hebben dat ook uit te voeren. Dat is een positieve ontwikkeling. Een Arbocatalogus is een afspraak tussen werkgevers en werknemers over de wijze waarop zij in een specifieke sector aan de doelvoorschriften in de Arbowetgeving (gaan) voldoen. Arbocatalogi worden door de Nederlandse Arbeidsinspectie getoetst. Hierbij wordt gekeken of de voorgestelde maatregelen en voorzieningen invulling geven aan de genoemde voorschriften en of ze in overeenstemming zijn met de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening. Bij de doorontwikkeling van het A-blad kan dan ook de meer specifieke aanbeveling van RoyalHaskoningDHV meegenomen worden: de aanbeveling over het dragen van een persoonlijke beschermingsmiddel door de zogeheten mangatwacht. Deze maatregel kan overwogen worden nadat eerst bezien is of het, conform de arbeidshygiënische strategie mogelijk is om blootstelling dichterbij de bron aan te pakken.

Uit het onderzoek blijkt dat veel isolatiebedrijven niet volledig voldoen aan hun verplichting om over een Risico-Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) te beschikken inclusief plan van aanpak. De verplichting houdt in dat werkgevers de arbeidsrisico's horen te inventariseren en aan te pakken in de vorm van maatregelen. Indien een Arbocatalogus voor PUR-isolatie wordt goedgekeurd wordt het voor de isolatiebedrijven ook veel makkelijker om aan hun RI&E-verplichtingen te voldoen. Het onvoldoende naleven van de RI&E-verplichting is daarnaast helaas een breder probleem dat door de Minister van SZW met het Meerjarenprogramma RI&E wordt aangepakt. Dit Programma heeft als doel de naleving van de RI&E-plicht te vergroten, zowel in aantallen als op de kwaliteit van de RI&E. Uw Kamer wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de

voortgang van deze inzet.² In het kader van het meerjarenprogramma is komende periode specifiek aandacht voor gevaarlijke stoffen als onderdeel van de RI&E.

Ondanks het achterblijven van de naleving van de RI&E zorgt het zogeheten A-blad er wel voor dat de isolatiebedrijven beschikken over een gestandaardiseerde document over het veilig aanbrengen van gespoten PUR-schuim.

Daarnaast adviseren de onderzoekers om, conform het advies van de Gezondheidsraad, het medisch protocol uit te breiden met irriterende klachten en open te staan voor nog onbekende effecten van de veelheid aan schadelijke stoffen en om een landelijk punt op te zetten voor uniforme informatieverstrekking en centrale klachtenregistratie.

Tot slot wordt geadviseerd om op korte termijn aandacht te geven aan de groep mensen met gezondheidsklachten waar nog geen oplossing voor is gevonden.

Als het gaat om het uitbreiden van het medisch protocol en het opzetten van een landelijk punt voor uniforme informatieverstrekking en centrale klachtenregistratie, dan wil ik daarover nader in gesprek met de Minister van VWS. Ik zie deze aanbeveling in combinatie met de eerder genoemde aanbeveling voor een helpdesk voor bewoners en artsen. Het medisch protocol en registratie hadden tot doel om een beeld te krijgen van de mate waarin er gezondheidsklachten optreden als gevolg van gespoten PUR-schuim zodat GGD'en de risico's voor de publieke gezondheid goed kunnen inschatten. Zij gebruiken hiervoor evenwel ook andere middelen.

Met VWS zal ik bekijken hoe geïnventariseerd kan worden welke klachten mogelijk nog meer door gespoten PUR-schuim veroorzaakt kunnen worden.

Waar het gaat om de aandacht voor de groep mensen met gezondheidsklachten waar nog geen oplossing voor is gevonden, zie ik die aanbeveling als aanvullend op de aanbeveling aan de branche om een sociaal en financieel vangnet op te zetten voor huidige gevallen waarbij de werkzaamheden niet correct blijken te zijn uitgevoerd.

6. Aanbevelingen voor verder onderzoek

Tot slot beveelt RoyalHaskoningDHV aan om te onderzoeken hoe blootstelling beter in kaart gebracht kan worden wanneer er fouten zijn gemaakt tijdens het aanbrengen van het gespoten PUR-schuim. Daarnaast wordt onderzoek geadviseerd ten aanzien van de afwezigheidseis bij het spuiten van PUR-schuim. En er wordt geadviseerd te onderzoeken of en hoe de scheiding van PUR bij sloopafval verbeterd kan worden en hoe andere eventuele externe milieu-effecten van gespoten PUR-schuim voorkomen kunnen worden.

Ten aanzien van het eerste punt wil ik vooral inzetten op het voorkomen van blootstelling. Het is voor mij vooral van belang dat bewoners of anderen pas terugkeren in een pand nadat is vastgesteld dat er geen blootstelling kan zijn. Dus bijvoorbeeld wanneer er is vastgesteld dat er geen fouten bij de verwerking zijn gemaakt die kunnen leiden tot blootstelling. Of wanneer er gemeten is dat er geen gevaarlijke stoffen (meer) aanwezig zijn. Ik wil met de sector overleggen hoe dit het best gewaarborgd kan worden.

² Meest recent op 29 april 2022, Kamerstuk 25 883, nr. 428.

Dit sluit aan bij het onderzoek naar de afwezigheidseis. Ook die dient ertoe dat er geen blootstelling kan plaatsvinden, maar gaat daarbij uit van een correcte verwerking.

Ook over het scheiden van gespoten PUR-schuim en het voorkomen van eventuele andere milieu-effecten wil ik het gesprek met de sector aangaan en in overleg met hen nader onderzoek laten uitvoeren. Hierbij betrek ik eveneens het onderzoek dat de Gezondheidsraad adviseerde nog uit te voeren.

Conclusie

Ik zal een groot aantal van de aanbevelingen van RoyalHaskoningDHV overnemen en deze op onderdelen nader uitwerken met de sectorpartijen en consumentenpartijen. Ik wil hier ook de eerdere aanbevelingen van de Gezondheidsraad bij betrekken.

Daarbij vind ik het van belang dat iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid pakt en dat er dus ook duidelijkheid is over wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook daar wil ik dus meer duidelijkheid in verschaffen.

De veelheid aan aanbevelingen van RoyalHaskoningDHV en eerder van de Gezondheidsraad maakt duidelijk dat er nog voldoende werk aan de winkel is voordat een goede en gezonde uitvoering van gespoten PUR-schuim volledig gegarandeerd is. Ik zal met de uitwerking van de bovengenoemde beleidsmaatregelen voortvarend aan de slag gaan en uw Kamer over de voortgang voor de zomer van 2023 nader informeren.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

Bijlage

Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van een Kamermotie heeft mijn voorganger in september 2018 de Gezondheidsraad om advies gevraagd over de effecten van woningisolatie met gespoten PUR-schuim op de gezondheid van bewoners. De vragen die aan de raad zijn voorgelegd, zijn:

- bij welke mate van blootstelling er gezondheidsrisico's zijn voor bewoners van wie de woningen worden geïsoleerd met gespoten PUR-schuim

- én onder welke omstandigheden deze risico's zich kunnen voordoen.

De raad is ook gevraagd in te gaan op de mogelijkheid dat bewoners tot een hoogrisicogroep behoren door een hogere gevoeligheid, of een hogere blootstelling, in het bijzonder zwangere vrouwen, jonge kinderen, ouderen en chronisch zieken. De Commissie gespoten PUR-schuim van de Gezondheidsraad presenteerde haar advies «Gespoten

PUR-schuimisolatie en gezondheid» op 1 december 2020. Op 8 december 2020 is het advies aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken 32 757 en 28 089, nr. 176).

Het onderzoek van de commissie heeft een aantal zaken aan het licht gebracht, waarover zij nadere adviezen heeft geformuleerd. Deze adviezen hadden betrekking op de volgende punten:

- juiste toepassing van PUR-schuim;
- het aanwijzen van een instantie t.b.v. centrale registratie van klachten en diagnoses bij bewoners;
- verbeteringen in het bestaande medisch protocol;
- onderzoek doen voor de veiligheid van bewoners;
- aandacht voor en onderzoek naar blootstelling onder isoleerders.

De commissie was ten aanzien van het eerste punt van mening dat een juiste toepassing van gespoten PUR-schuim gewaarborgd moet zijn, omdat daarmee de blootstelling van bewoners aan gevaarlijke stoffen binnen veilige grenzen blijft. Bij een juiste toepassing van gespoten PUR-schuim is de blootstelling aan gevaarlijke stoffen volgens de commissie zeer laag en dan acht de commissie nadelige gezondheidseffecten voor bewoners onwaarschijnlijk. Om verschillende redenen is het echter niet mogelijk om dergelijke effecten uit te sluiten. Bij onjuiste toepassing nemen de risico's voor de gezondheid van bewoners toe. De commissie adviseerde daarom onder meer om de huidige werkwijze te evalueren en een inschatting te maken over de noodzaak van inzet van beleidsmaatregelen.

Bij brief van 30 juni 2021 heeft mijn voorganger uw Kamer mede namens de Ministers voor Medische Zorg en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Infrastructuur en Waterstaat een kabinetsreactie aangeboden op dit advies van de Gezondheidsraad. Daarbij is aangegeven dat het kabinet zoals geadviseerd een evaluatie zou starten van de huidige werkwijze bij isolatie van vloeren, daken en spouwmuren (inclusief de bestaande certificeringsrichtlijnen opgesteld door de branche) en dat deze evaluatie zich zou richten op de blootstelling aan gevaarlijke stoffen van zowel bewoners als isoleerders. De direct belanghebbende partijen zouden bij de evaluatie worden betrokken. De resultaten van de evaluatie en een voorstel voor (beleids)maatregelen zouden worden aangeboden aan uw Kamer.

Op 1 juli 2021 is aan de Kamer, naar aanleiding van het verzoek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken d.d. 20 april 2021, mede namens de Ministers voor Medische Zorg en Sport en van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid tevens een reactie gestuurd op de brief van het Meldpunt PURslachtoffers aan de Vaste Commissie van 17 februari 2021 (Kamerstukken 32 847 en 28 089, nr. 762). In deze reactie is aangegeven dat de door het Meldpunt PURslachtoffers in hun brief genoemde punten met betrekking tot

- toegang tot Veiligheidsbladen voor bewoners;
- melding van de inhoud van de bouwregelgeving door bedrijven;
- afraden van de toepassing gespoten PUR-schuim bij isocyanatenallergie;
- de verantwoordelijkheid van verhuurders en
- het aanbrengen van gespoten PUR-schuim onder houten vloeren worden meegenomen in de toegezegde evaluatie van de werkpraktijk.