

Vergaderjaar 2019–2020

25 834

Problematiek rondom asbest

Nr. 166

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2019

Werken met asbest mag nooit ten koste gaan van de veiligheid en gezondheid van werknemers. Daarom is er een stelsel van regelgeving en certificatie-eisen, dat waarborgen hiervoor biedt. Ruim een jaar geleden berichtte ik u over noodzakelijke verbeteringen in dit asbeststelsel. Hiermee zet ik in op een zorgvuldig asbestbeleid, waarbij wetenschappelijke inzichten over asbestrisico's en gevalideerde werkwijzen centraal staan, regels eenduidig zijn en ruimte is voor innovatie en flexibiliteit. Ik werk deze verbeteringen zorgvuldig uit, met gelegenheid voor inbreng van belanghebbenden. Het is van belang om hierbij een goede balans te vinden tussen verschillende belangen in het asbestveld. Inmiddels zijn belangrijke stappen gezet.

Op 27 september 2018 heb ik uw Kamer mijn beleidsreactie op het onderzoek naar het functioneren van het asbeststelsel toegezonden.¹ In deze reactie heb ik verschillende substantiële maatregelen aangekondigd om het asbeststelsel te verbeteren. Op 6 maart van dit jaar heb ik hierover met uw Kamer een plenair debat gevoerd (Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 13). In dit debat bleek dat er in de Kamer steun was voor de ambities en verbeteringen, en is een aantal moties aangenomen dat aandacht vroeg voor de wens tot innovatie en de behoefte aan risicodifferentiatie.

Door middel van deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitwerking van de maatregelen die ik in de beleidsreactie over het functioneren van het asbeststelsel heb aangekondigd en ga ik in op een toezegging en de moties op SZW terrein die tijdens het plenaire debat van 6 maart zijn ingediend en aangenomen. De motie Von Martels², en de motie Stoffer, Von Martels, Aartsen³ worden met deze brief afgedaan. De

¹ Kamerstuk 25 834, nr. 150.

² Kamerstuk 25 834, nr. 160.

³ Kamerstuk 25 834, nr. 162.

motie Von Martels⁴, die oproept te onderzoeken of de sanering van asbestdaken standaard kan worden ondergebracht in risicoklasse 1, voer ik uit als de resultaten van het blootstellingsonderzoek naar asbestdaken in opdracht van het Ministerie van IenW beschikbaar zijn. Die resultaten worden verwacht in de eerste helft van 2020.

Bij het debat over de begrotingsbehandeling op 28 november 2019 hebben de leden Stoffer en Von Martels een motie⁵ ingediend over een wijziging in de eisen voor afgifte van asbestcertificaten. Deze motie is aangehouden. Ik heb aangegeven dat, hoewel ik de motie zoals die luidde, binnen het huidige bestel niet kan uitvoeren, mij wel helemaal kan vinden in het doel: zorgen dat innovatieve ideeën sneller beoordeeld kunnen worden, en dat nieuwe werkwijzen sneller op de markt kunnen komen. In deze brief ga ik uitgebreid in op het onderwerp innovatie.

Tenslotte ga ik in deze brief in op de knelpunten rondom de verjarings-termijn van aansprakelijkheidsclaims bij asbestschade, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg Arbeidsomstandigheden en Handhaving van 5 september jl.

Voordat ik inga op de voortgang hecht ik eraan te benadrukken dat asbestverwijdering veilig moet gebeuren en dat de gezondheid en veiligheid van de werknemer daarbij voorop staan. Dat is en blijft het uitgangspunt van mijn beleid. Tegelijkertijd moet asbestverwijdering niet onnodig duur en complex zijn en moeten we kijken naar feitelijke risico's van asbestblootstelling. Dat betekent dat we ruimte moeten bieden waar dat kan. Ik herken de zorgen die bestaan of het stelsel wel voldoende wendbaarheid en flexibiliteit biedt als het gaat om goedkopere en effectievere methodes om asbest te saneren. Zoals aangegeven in de beleidsreactie deel ik de constatering dat er in het huidige asbeststelsel te weinig ruimte is voor innovatie, dat de belangen niet in evenwicht zijn en het soms ook duur is om asbest te saneren zonder dat dit leidt tot betere gezondheidsbescherming van werknemers in de branche. Met de in de beleidsreactie opgenomen maatregelen werk ik aan een oplossing voor deze knelpunten.

De uitwerking van de aankondigde maatregelen is complex en moet zorgvuldig gebeuren. Want hoe zorgen we nu voor goede bescherming van werknemers en tegelijkertijd voor acceptabele kosten en een eenvoudigere werkwijze? En hoe zorgen we dat er ruimte blijft voor innovatie zonder de teugels onverantwoord te laten vieren? Deze dilemma's geven de complexiteit van de uitwerking van de maatregelen weer.

Deze complexiteit en de samenhang tussen verschillende maatregelen zorgt ervoor dat voor een aantal maatregelen meer tijd nodig is voor de uitwerking dan eerder ingeschat, waarbij ik wil aantekenen dat ik in die gevallen zorgvuldigheid voor snelheid laat gaan. Ook spelen de verschillende perspectieven en belangen van de verschillende betrokken stakeholders een rol. Op dit onderwerp kom ik verderop in deze brief terug.

Ondanks de hierboven geschetste complexiteit zijn er op een groot deel van de aankondigde maatregelen al goede stappen gezet.

Ik informeer u aan de hand van de volgende onderdelen:

- Innovatie: Validatie en Innovatiepunt (VIP),
- Innovatie: overzicht recente innovaties,
- Vertegenwoordiging in het asbestveld,

⁴ Kamerstuk 25 834, nr. 161.

⁵ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 74.

- Stand van de wetenschap verduidelijken; SMARt nieuwe stijl⁶
- Koppeling van certificatievereiste aan type asbesttoepassing,
- Risicodifferentiatie bij asbestverwijdering (o.a. eindbeoordeling),
- Regelgeving en certificatie-eisen verbeteren en
- Toezicht

Tenslotte ga ik in op de problematiek van de verjaring van aansprakelijkheids-claims bij asbestschade.

Innovatie: Validatie- en Innovatiepunt (VIP)

Er zijn twee risicoklassen⁷ waarin de verwijdering van asbest plaats kan vinden, bij de risicoklasse hoort een beheersregime. Risicoklasse 1 geldt wanneer de blootstelling aan asbest onder de grenswaarde⁸ blijft, risicoklasse 2 wanneer de grenswaarde (naar verwachting) wordt overschreden. Innovatie in de asbestsector is vaak gericht op terug-schaling van risicoklasse 2 naar risicoklasse 1. Daarvoor moet worden aangetoond dat de blootstelling bij een bepaalde werkwijze onder grenswaarde blijft. Voor onafhankelijke beoordeling hiervan bestaat als pilot de commissie SCi 547⁹.

Zoals aangekondigd in de beleidsreactie zal de pilotcommissie SCi 547 worden opgeheven en wordt er in plaats daarvan een VIP ingericht om snel en eenduidig een oordeel te kunnen geven over validaties en innovatieve werkmethoden. Omdat ik het van belang vind dat innovaties doorgang kunnen blijven vinden, is de pilotcommissie SCi 547 nog operationeel. Er wordt bezien hoe de overgang zo soepel mogelijk kan verlopen. De kerntaak van het VIP is het beoordelen van verzoeken tot landelijke validatie van nieuwe/innovatieve verwijderingsmethoden en van al in gebruik zijnde verwijderingsmethoden, die tot nu toe alleen op projectniveau zijn gevalideerd. Op basis daarvan zal het VIP mij adviseren ten behoeve van besluitvorming over de toelating van deze nieuwe werkmethoden.

Dit jaar is een aantal stappen gezet rondom de inrichting van het VIP. Het RIVM heeft een verkenning uitgevoerd waarbij diverse partijen binnen en buiten de sector zijn geïnterviewd. Dit heeft geleid tot een eerste schets voor de vormgeving van het VIP die in meerdere bijeenkomsten met een denktank van belanghebbenden is besproken. De denktank kon adviezen, ideeën en standpunten inbrengen, die het RIVM heeft meegewogen in haar uiteindelijke inrichtingsvoorstel. Dit voorstel heb ik inmiddels ontvangen.¹⁰ Ik heb het RIVM de vervolgpdracht gegeven het VIP concreet vorm te geven aan de hand van het inrichtingsvoorstel. Deze kwartiermakersfase begint met de feitelijke inrichting van het VIP, waarvan afronding is voorzien in het voorjaar van 2020. Vanaf dat moment kunnen voorstellen worden ingediend en wordt het VIP waar nodig doorontwikkeld op basis van de eerste ervaringen. Ik betreur het dat met deze planning de oorspronkelijke openingsdatum van het VIP begin 2019, niet gehaald is. Tegelijkertijd gaat het hier om de op- en inrichting van een nieuw orgaan waarvoor de ambitie en verwachtingen hoog zijn.

⁶ SMARt: StoffenManager Asbest risico-indelingstechniek: instrument om de risicoklasse weer te geven.

⁷ Of, zo men wil, drie: In risicoklasse 2 geldt voor asbest amfibolen (een bepaald type asbestvezel) één extra voorschrift over de eindmeting, deze klasse wordt «2A» genoemd.

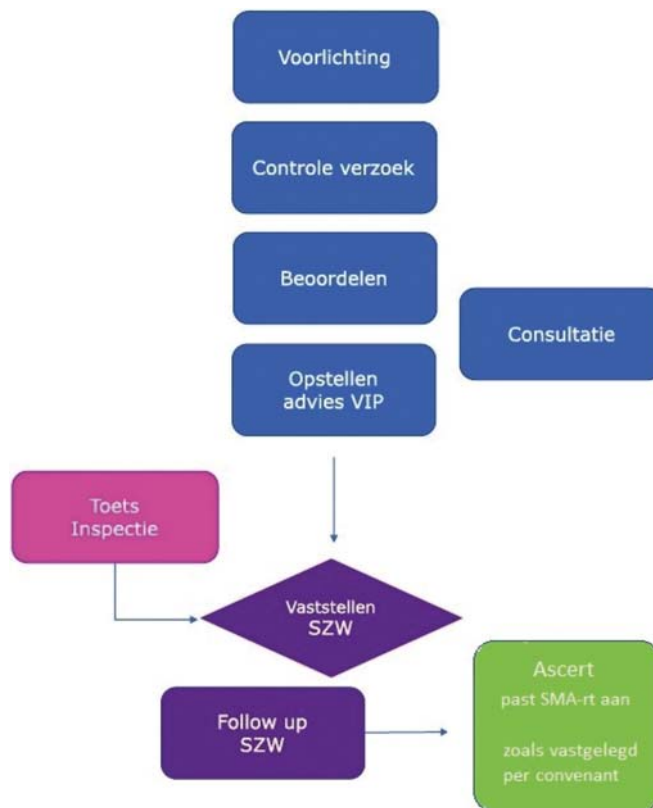
⁸ 2.000 vezels/m³.

⁹ De pilotcommissie SCi 547 is een commissie die als pilot is ingesteld en beoordeelt of nieuwe werkmethoden en/of technieken voldoen aan de criteria om tot landelijke terug-schaling in risicoklasse te kunnen overgaan. De commissie heeft als doel het borgen van risicobeheersing bij het toepassen van die werkmethode of techniek.

¹⁰ <https://www.rivm.nl/nieuws/advies-inrichting-validatie-innovatiepunt-asbest>.

Naast een secretaris en een compact ondersteuningsbureau- zal het VIP bestaan uit een onafhankelijk voorzitter en een pool van meerdere onafhankelijke experts (met deskundigheid op het gebied van blootstelling en uitvoering/werkwijze), die elkaar indien nodig kunnen vervangen. TNO is een centrale partij daarbij, maar maakt gewoon onderdeel van die pool zodat experts elkaar indien nodig kunnen vervangen vanwege de eis van onafhankelijkheid met betrekking tot het voortraject van een specifieke aanvraag. In het VIP zullen geen partijen deelnemen die een (positief of negatief) belang hebben bij bepaalde innovaties of bij het proces van asbestinventarisatie, -verwijdering en eindbeoordeling in zijn algemeen. Ook Ascet zal geen rol of betrokkenheid krijgen bij het VIP. Inmiddels wordt een onafhankelijk voorzitter voor het VIP geworven.

In het beoordelingsproces van een beoordelingsverzoek aan het VIP komt een consultatiemogelijkheid. Dit biedt de mogelijkheid om «derden» (niet-leden van het VIP) input te laten leveren over de nieuwe werkmethode. Dit wordt nader uitgewerkt in de kwartiermakersfase. Onderstaande figuur geeft de voorgestelde procedure voor het VIP-proces weer:



De Inspectie SZW, als toezichthouder en handhaver voor de arboregeling neemt vanuit haar verantwoordelijkheid een zelfstandige positie in. Dit betekent dat de ISZW een onafhankelijke toets zal uitvoeren op het VIP-advies. Op basis van zowel het VIP-advies als de toets van ISZW besluit het Ministerie van SZW over het voorstel. Bij het overnemen van een advies zal het ministerie opdracht geven tot het aanpassen van SMART door de nieuwe werkmethoden hierin op te nemen. Om ook deze laatste stap direct na het opengaan van VIP goed te laten verlopen ben ik in ver gevorderd stadium in het afsluiten van een convenant met Ascet, de beheerder van het huidige SMART. Bij het overgaan naar SMART-nieuwe stijl geldt een nieuwe situatie en zal het instrument worden geherpositio-

neerd zoals ik in de beleidsreactie heb aangekondigd.¹¹ Hier kom ik verderop op terug.

Innovatie: overzicht recente innovaties

Het feit dat de afgelopen tijd aan de oprichting van het VIP is gewerkt betekent niet dat innovatie in de asbestsector stil heeft gestaan. Ter invulling van de motie Von Martels informeer ik u over een aantal recente innovaties. Ik richt me daarbij op innovaties in de asbestverwijderings-techniek zelf. Er zijn daarnaast ook andere innovaties gaande in de asbestsector in bijvoorbeeld meetapparatuur, waardoor metingen sneller kunnen plaatsvinden.

In mei 2018 is een aanvraag ingediend bij de pilotcommissie SCi 547 waarmee bepaalde asbesthoudende verbindingen tussen buizen middels een innovatief product gesaneerd kunnen worden in een lagere risicoklasse. In juli van dat jaar heeft de pilotcommissie deze innovatie positief beoordeeld en is de werkmethode opgenomen in SMART waardoor deze werkwijze nu breed kan worden toegepast.

In mei van dit jaar heeft de pilotcommissie SCi 547 een aanvraag van Aedes, de vereniging van woningbouwcorporaties, voor landelijke terugschaling van de sanering van asbesthoudende beglazingskit naar risicoklasse 1 positief beoordeeld. De bijbehorende werkmethode is inmiddels ook opgenomen in SMART.

Recent heeft Aedes bij de commissie een aanvraag ingediend voor validatie van vensterbanksanering. Specifiek gaat het om een verzoek tot landelijke terugschaling van de sanering van asbesthoudende vensterbanken naar risicoklasse 1 bij gebruik van een specifieke werkwijze met borgingsprotocol. Deze aanvraag is momenteel in behandeling. Daarnaast is een aanvraag in behandeling voor validatie van sanering van asbesthoudende pakkingen.

De verwijdering van specifieke asbestbronnen door de inzet van een niet-betreedbare omsluiting kan ook als innovatie worden vermeld. Bij deze methode wordt een klein, doorzichtig frame over de te verwijderen kleinschalige asbesthoudende toepassing geplaatst. De methode wordt toegepast bij risicoklasse 2 saneringen. Dit is tevens gemeld in antwoord op Kamervragen.¹² Inmiddels heeft TNO de resultaten beoordeeld van nader blootstellingsonderzoek. Dit heeft het beeld, dat er geen reden is om aan de veiligheid van de methode te twijfelen, bevestigd.

Verder is tijdens het plenaire debat door de leden Stoffer, Von Martels en Aartsen een motie ingediend over toepassing van een specifieke schuimlaag bij asbestdakensaneringen. Deze motie verzoekt om ruimte te bieden aan brede toepassing van deze werkmethode indien onafhankelijk onderzoek de minimalisering van de blootstelling aan asbestvezels bevestigt. In zijn algemeenheid geldt dat emissiebeheersende maatregelen altijd mogen worden ingezet – in veel gevallen is dit zelfs vereist. Er bestaat dus al ruimte voor toepassing van deze werkmethode. Voor deze schuimlaag is echter nog geen onderzoek ter beoordeling voor landelijke validatie ingediend. Van dit product is dus nog niet bevestigd dat de toepassing ervan de blootstelling aan asbestvezels dusdanig minimaliseert dat het gebruik van het product ook een landelijke terugschaling in

¹¹ O.a. herpositionering van dit instrument met duidelijke taken, verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheid. Hierdoor wordt onafhankelijkheid geborgd. Ascort en brancheverenigingen hebben dan geen directe invloed meer op aanpassingen aan SMART.

¹² Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2018/19, nr. 2393.

risicoklasse rechtvaardigt. Het is niet aan de overheid om dit onderzoek te doen, de bewijslast ligt bij de producent van de schuimlaag, een werkgever of een opdrachtgever die met deze methode aan de slag wil. Wanneer met inzet van een bepaalde innovatie of werkwijze een landelijke terugschaling in risicoklasse wordt beoogd, moet eerst worden beoordeeld (door de pilotcommissie SCi 547, of in de nabije toekomst het VIP) of volgens de stand van de wetenschap voldoende is aangetoond dat het aantal vrijkomende asbestvezels zo beperkt is dat de concentratie onder de grenswaarde blijft. Een dergelijke beoordeling heeft nog niet plaatsgevonden en daarom kan deze methode niet gebruikt worden om terug te schalen van risicoklasse 2 naar risicoklasse 1.

Stand van de wetenschap verduidelijken: SMARt nieuwe stijl

In de beleidsreactie heb ik aangekondigd om het instrument SMARt meer risicogestuurd te maken zodat het nauwkeuriger de stand van wetenschap en techniek weergeeft door het instrument te koppelen aan de TNO-database met meetgegevens. TNO heeft hiervoor een blootstellingsmodel ontwikkeld waarmee blootstellingen aan asbest realistisch kunnen worden voorspeld. Dit model is de motor voor een risicogestuurd nieuw instrument: werktitel SMARt-nieuwe stijl (SMARt-ns). Gebleken is dat het huidige SMARt technisch verouderd is; daarom wordt ingezet op de bouw van een nieuw instrument. Dit brengt nieuwe vraagstukken met zich mee, waardoor er meer tijd nodig is dan ik oorspronkelijk in de beleidsreactie had voorzien. Het is van belang dat SMARt-ns de goede eigenschappen van het huidige SMARt op het gebied van gebruiksgemak behoudt en tegelijkertijd beter de actuele stand van de wetenschap en techniek weergeeft. Ook is van belang dat SMARt-ns de adviezen van het VIP en verbeteringen van het blootstellingsmodel makkelijk kan verwerken. Bovendien gaan we uit van herpositionering van het nieuwe instrument om de onafhankelijkheid te borgen, zoals beschreven in de beleidsreactie. We verkennen nu hoe de bouw en het beheer van dit nieuwe instrument kan worden belegd op een manier die recht doet aan deze uitgangspunten. Op dit moment worden de eisen vastgesteld waaraan dit nieuwe instrument moet voldoen zodat spoedig kan worden begonnen met de bouw. De onafhankelijke rol van TNO hierin is van groot belang, daarom wil ik met TNO een convenant sluiten waarin deze rol geduid wordt. Ik streef ernaar om SMARt nieuwe stijl eind 2020 volledig operationeel te hebben.

Vertegenwoordiging asbestveld

De stichting Ascert verzorgt op verzoek van de door SZW aangewezen Certificerende Instellingen het beheer van certificatieschema's op het gebied van asbest die door SZW (in de Arboregeling) wettelijk verplicht zijn gesteld. Bij het beheer van de schema's biedt zij deskundigen van belanghebbende partijen de gelegenheid bij te dragen aan de inhoud van de schema's. Doel daarvan is dat de zo tot stand gekomen inhoud een gewogen belangenafweging bevat, geënt is op de praktijk, en kan rekenen op draagvlak. Uiteindelijk besluit SZW of het op deze wijze ontwikkelde schema geschikt is om wettelijk verbindend te worden opgelegd.

In de beleidsreactie heb ik aangekondigd in te zetten op een meer evenredige belangenvertegenwoordiging. Ik heb Ascert gevraagd om dit op te pakken waar het de vertegenwoordiging in het certificatiestelsel betreft. Ascert heeft haar interne structuur opnieuw tegen het licht gehouden om tot een gebalanceerde vertegenwoordiging tussen opdrachtgevers, opdrachtnemers, en onafhankelijke instituten te komen. Hiertoe zijn de statuten van Ascert aangepast en daarmee de samenstelling van haar verschillende gremia die een rol spelen bij de totstand-

koming van de certificatieschema's asbest. Hiermee is de vertegenwoordiging meer in balans. Ascort plant nu de eerste vergaderingen in de nieuwe samenstelling.

Een gebalanceerde vertegenwoordiging van belanghebbende instanties is ook van groot belang om het veld zo goed mogelijk te betrekken bij de uitwerking van mijn beleidsmaatregelen. Op verschillende momenten (bijvoorbeeld tijdens stakeholdersbijeenkomsten) worden verscheidene stakeholders binnen het asbestveld in de gelegenheid gesteld om hun ideeën te delen en te reageren op voorstellen. Ik vind het belangrijk goed te luisteren naar alle invalshoeken en kennis van de stakeholders, zodat ik deze bij de besluitvorming goed kan meewegen. Daarbij moet ik aanmerken dat in een veld waar veel uiteenlopende en soms grote belangen een rol spelen, het niet altijd haalbaar is dat ieder voorstel door elke partij gedragen zal worden.

Koppeling van certificatievereiste aan type asbesttoepassing

In de beleidsreactie over het functioneren van het asbeststelsel heb ik aangekondigd te kijken naar borging van deskundigheid bij complexe werkzaamheden. Op dit moment is certificering verplicht bij verwijdering van asbest in risicoklasse 2. In risicoklasse 1 gelden ook strenge regels, maar certificatie is niet vereist. Mijn voornemen is om de verplichting tot het hebben van een certificaat voor werken met asbest niet langer afhankelijk te laten zijn van de risicoklasse waarin gewerkt wordt, maar van de soort asbesttoepassing waarmee men werkt. Zo worden de asbesttoepassingen en de inherente risico's die bij de betreffende toepassing horen leidend voor de verplichting tot certificatie. Het doel daarvan is het borgen van deskundigheid wanneer men werkt met asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot hoge blootstellingen. Als een verwijderaar die dit soort toepassingen weghaalt door een innovatieve werkwijze de blootstelling toch onder de grenswaarde kan brengen en het werk dus in risicoklasse 1 kan uitvoeren, vervalt volgens de huidige regels de eis voor een certificaat. Maar dat is in gevallen waarbij in potentie (bijvoorbeeld door een incident) hoge blootstelling mogelijk is, niet wenselijk. Door dit te veranderen worden gecertificeerde verwijderingsbedrijven met gecertificeerde werknemers ook meer gestimuleerd om de blootstelling aan asbest te beperken omdat zij niet meer bang hoeven te zijn dat door uitvoering in risicoklasse 1 de certificatie-eis wegvalt en zij hun markt kwijtraken. Voor asbesttoepassingen die minder inherent risico met zich meebrengen ligt certificatie als aanvulling op de toch al strenge eisen die gelden bij al het werk met asbest minder voor de hand.

Om dit te realiseren is het nodig om in de regelgeving onderscheid te gaan maken tussen een groep asbesttoepassingen waarvoor specifieke deskundigheid (en dus certificatie) aangewezen is, en een groep waarvoor dat niet het geval is. Hiervoor is een beleidskeuze nodig. Er is geen harde (wetenschappelijke) onderbouwing mogelijk wanneer iets wel en niet gecertificeerd moet zijn, maar de te maken keuze moet zo veel mogelijk steunen op een wetenschappelijke onderbouwing. Om hier invulling aan te kunnen geven en de keuze zoveel mogelijk te baseren op feitelijke informatie heb ik TNO gevraagd hierover te adviseren. Op 7 oktober jl. heb ik u het adviesrapport van TNO «Aanknopingspunten voor differentiatie in risico's van werkzaamheden met asbest ten behoeve van beheersregimes» aangeboden¹³.

¹³ Kamerstuk 25 834, nr. 164.

In het rapport adviseert TNO over een indeling in twee groepen. Het advies is gebaseerd op technische informatie over materialen en de (mogelijkheid tot) blootstelling. Werkzaamheden met asbest die volgens het advies onder certificatie zouden moeten vallen zijn alle werkzaamheden met geweven of geperste asbesttoepassingen (bijvoorbeeld asbestkoord), licht-gebonden asbesttoepassingen (bijvoorbeeld asbest-board), en niet-gebonden asbesttoepassingen (zoals isolatiemateriaal). Voor weghalen van toepassingen waarbij asbest minder snel vrij komt zou volgens het advies geen certificatie hoeven gelden; dit geldt voor in kunststof gebonden of imitatiemarmer(-e) toepassingen (zoals colovynyl of imitatiemarmer), elastische toepassingen (zoals kit) en asbestcement toepassingen (zoals golfplaten).

TNO vraagt daarbij aandacht voor het feit dat deze indeling minder eenduidig is voor een deel van de asbestcementtoepassingen (namelijk asbestcementtoepassingen *in slechte staat*) en voor een deel van de geweven of geperste asbesttoepassingen (namelijk de *kleinschalige* geweven of geperste toepassingen); en benoemt de mogelijkheid dat hiervoor een specifieke uitzondering gemaakt zou kunnen worden.

Uitgangspunt van SZW bij de adviesvraag was dat het daadwerkelijke risico bepalend moet blijven voor de vraag welke beheersmaatregelen men moet nemen. Voor aspecten van borging (zoals de vraag of een certificaat verplicht gesteld wordt) moet de indeling in de bovengenoemde groepen bepalend worden. Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat naarmate een handeling complexer is, naarmate er meer vezels vrij kunnen komen, of naarmate er meer kans op «ongelukken» is, er meer reden is voor borging, en daarmee voor de certificatie-eis. Als richtsnoer is aangegeven dat bij risico op piekblootstellingen (bijvoorbeeld door menselijke fouten, onhandige uitvoering, of andere gedragscomponenten), certificatieverplichting voor het betreffende soort toepassing zou moeten gelden.

Het rapport is inmiddels besproken met belanghebbenden in een bijeenkomst met stakeholders. Ook zijn twee kleinere verdiepende sessies georganiseerd, waarbij meer specifiek op de inhoud van het rapport en op de beleidsvoornemens is ingegaan. Alvorens ik een beleidskeuze maak heb ik enkele onafhankelijke deskundigen/ wetenschappers gevraagd om een review te doen op het rapport. Zoals ik u heb aangegeven in mijn brief van 7 oktober jl. zal ik vervolgens een voorstel voor wijziging van de regelgeving opstellen. Het TNO-advies zal daarin een belangrijke rol spelen, aangevuld met de opbrengst van de review en de bespreking met belanghebbenden. Het voorstel voor regelgeving doorloopt de gebruikelijke procedure, waar een internetconsultatie onderdeel van uitmaakt. Binnengekomen reacties naar aanleiding van de internetconsultatie worden openbaar met het oog op transparantie bij het vormgeven van de regelgeving. Mijn streven is om de internetconsultatie uiterlijk in de zomer van 2020 te laten starten.

Reacties van stakeholders, o.a. brieven Veras/VVTB en Fenelab

Hoewel de contouren van de aanpak met de stakeholders gedeeld zijn, is de meer gedetailleerde invulling, en daarmee de impact van de nog te maken beleidskeuze op dit moment nog niet duidelijk. Deze keuze kan invloed hebben op de markt van de georganiseerde asbestbedrijven, afhankelijk van de precieze invulling. Belanghebbenden reageren inmiddels richting mijn ministerie en richting uw Kamer met hun opvattingen. Sommige stakeholders zijn positief over het rapport, anderen hebben kritiek. De brieven van 5 november van Veras / VVTB, en van 13 november van Fenelab zijn voorbeeld van een kritische reactie op het

TNO-rapport en op het proces. Veras en VVTB zijn brancheverenigingen voor (gecertificeerde) ondernemers in de asbestbranche. Fenelab is een vereniging voor geaccrediteerde laboratoria die de eindbeoordeling verzorgen na asbestverwijdering in risicoklasse 2, het werk dat op dit moment door gecertificeerde verwijderaars wordt uitgevoerd. Ik ga specifiek op deze brieven in omdat de Vaste Kamercommissie Sociale Zaken mij verzocht om een afschrift van het antwoord op deze brieven. De antwoorden zal ik u zodra ze zijn verzonden doen toekomen, maar ik zal hier alvast ingaan op de geschetste zorgen.

Ten eerste geven VERAS, VVTB en Fenelab aan dat TNO niet onafhankelijk is, en dat de deskundigheid van TNO op het gebied van asbest overschat wordt. Ik vind het belangrijk te benadrukken dat ik vertrouwen heb in TNO als onafhankelijk onderzoeksinstituut en hun deskundigheid op het gebied van asbest en daarmee ook waarde hecht aan hun adviezen. Ik stel wel vast dat deze adviezen niet altijd worden begrepen in het veld. Dat geldt zeker ook voor dit rapport, dat het karakter heeft van beleidsadviesrapport dat het ministerie helpt naar een onderbouwd voorstel voor wijziging van de regelgeving. Het is niet TNO die de keuze maakt, maar die mijn ministerie adviseert gebaseerd op feitelijke informatie, zodat ik een beleidskeuze kan maken.

Verder verwijzen VERAS en VVTB naar de stakeholdersbijeenkomsten waarbij geen ruimte voor inhoudelijke inbreng zou zijn. En maakt Fenelab een algemene kritische opmerking over het proces. In het asbestveld zijn vele tientallen stakeholders en de belangen zijn groot, waarbij ik een polarisatie van standpunten waarneem. Daarom organiseren we op verschillende momenten in het jaar bijeenkomsten waarin alle relevante stakeholders de mogelijkheid krijgen om input op hoofdlijnen te leveren. Op deze manier horen zij ook elkaars standpunten die uiteindelijk door mij gewogen worden. Waar nodig en mogelijk organiseren we verdiepende bijeenkomsten: in dit geval waren er twee verdiepende bijeenkomsten, zodat stakeholders op een meer gedetailleerd niveau konden reageren en vragen konden stellen over dit advies.¹⁴ Ik ben voornemens de opzet van de stakeholderbijeenkomsten te evalueren en te bezien of deze in 2020 aanpassing behoeft.

Tenslotte stellen VERAS en VVTB dat de risicoperceptie over asbest kantelt en dat er zelfs lacherig gedaan wordt over de gevaren van asbest. Ik vind dat een ernstige zaak. Het gevaar van asbest staat buiten kijf. Daar is bijna 10 jaar na het advies van de Gezondheidsraad nog niks aan veranderd. Het risico is afhankelijk van de hoogte van de blootstelling, en daar moeten we nuchter naar kijken. Maar er zijn geen nieuwe inzichten die aangeven dat asbest minder gevaarlijk zou zijn. Veiligheid van werknemers staat altijd voorop. Daarom hebben we strenge regels voor het werken met kankerverwekkende stoffen, zoals asbest. Er worden eisen gesteld aan de werkwijze, bronmaatregelen, voorlichting en onderricht, en in het specifieke geval van asbest ook aan deskundige inventarisatie door een derde partij, en melding bij toezichthouders.

Asbestsanering is dus werk voor professionals. Voor een groot deel van de werkzaamheden geldt daarop aanvullend dat bedrijven en werkenden gecertificeerd moeten zijn.

Asbestsanering blijft ook in de toekomst werk voor professionals. De strenge regels voor werken met kankerverwekkende stoffen, en enkele specifieke asbest-aanvullingen daarop, zullen ook na de beoogde wijzigingen in de regelgeving onverkort van kracht blijven. Het beeld dat

¹⁴ VERAS, VVTB en Fenelab hebben overigens geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden.

bij een mogelijke wijziging iedereen asbest zou kunnen gaan saneren, is dus onjuist. Certificatie is en blijft een belangrijk borgingsinstrument. Ik wil in de toekomst dit instrument effectiever in zetten zodat asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot hoge blootstellingen altijd gecertificeerd worden verwijderd, óók wanneer deze door innovatie in risicoklasse 1 verwijderd kunnen worden. Dat betekent juist een uitbreiding van de certificatieplicht voor bepaalde toepassingen waar deze het meest nodig is. Voor andere toepassingen is er minder reden voor de extra waarborg van certificatie, maar ook daar zullen de genoemde strenge regels blijven gelden.

Ten overvloede wil ik er op wijzen dat, zolang er geen wijzigingen in de regelgeving zijn doorgevoerd, de bestaande regels natuurlijk moeten worden nageleefd, en deze ook gehandhaafd zullen worden.

Risicodifferentiatie

In mijn brief van 7 oktober meldde ik u al dat ik invulling geef aan de Motie Aartsen¹⁵, die vroeg om te komen tot meer differentiatie in risicoklassen en daarbij onderzoek van TNO te betrekken. De hierboven geschetste koppeling van certificatievereisten aan het soort asbesttoepassing waarmee gewerkt wordt is de eerste van de wegen waarlangs ik risicodifferentiatie vormgeef.

Ten tweede is het voornemen om binnen SMArt-ns onderscheid te gaan maken in risicocategorieën, waarbij het instrument ook in zal gaan op de te nemen maatregelen die meer dan voorheen passend kunnen zijn bij het daadwerkelijke risico. Hierdoor zullen met name in risicoklasse 2 meer risicogroepen ontstaan. Het gebruik van het instrument zal wettelijk geborgd worden.

Eindbeoordeling

Ten derde zal meer risicodifferentiatie worden bereikt door het afstemmen van de eisen rondom de eindbeoordeling op het risico en type toepassing. Ook op dit onderdeel geeft het eerder genoemde TNO-rapport over risicodifferentiatie een advies. Onderdeel van dat advies is een mogelijkheid tot het doen van een visuele eindbeoordeling bij bepaalde werkzaamheden die niet tot hoge vezelemisatie leiden. Daar geeft TNO van aan dat in situaties met een (verwachte) beperkte emissie van asbestvezels, het uitvoeren van alleen een visuele inspectie kan dienen als een verlicht regime voor controle op het juist uitvoeren van de werkzaamheden. Tenslotte geeft TNO advies over de optie om de toetswaarde aan te passen bij de eindmeting na bepaalde (niet hoogrisico-) saneringen van amfibool asbest. Het advies luidt dat er in de ter beschikking staande gegevens niet genoeg basis wordt gevonden om een dergelijke wijziging door te voeren.

Dit laatste sluit aan bij een recent advies¹⁶ dat ik het RIVM heb gevraagd. Het RIVM heeft gekeken naar de te verwachten gezondheidseffecten van een eventuele aanpassing van de voorgeschreven toetswaarde bij eindmetingen ter vrijgave van een ruimte waar amfibool asbest is verwijderd. Deze staat nu op 2.000 vezels per kubieke meter en de optie die is verkend door het RIVM is om deze in gevallen waar gemeten wordt, te verhogen tot 10.000 vezels per kubieke meter¹⁷. Het RIVM heeft volgens

¹⁵ Kamerstuk 25 834, nr. 157.

¹⁶ <https://www.rivm.nl/nieuws/aangepaste-eindbeoordeling-van-asbestsaneringen-heeft-beperkt-effect-op-gezondheidsrisico>.

¹⁷ Dit is de waarde die tot 1 januari 2017 gold.

een aantal scenario's de te verwachten concentratie van asbestvezels doorgerekend om een inschatting te kunnen maken van de gezondheidsrisico's en komt tot de conclusie dat een kleine verhoging van het gezondheidsrisico zou kunnen optreden, waarbij het streefrisiconiveau overigens niet wordt overschreden. Kanttekening daarbij is dat voor die asbestverwijderaars die ook tijdens saneren al blootstaan aan asbestvezels en doorwerken na afloop van de sanering de totale blootstelling wel zou kunnen leiden tot overschrijden van het streefrisiconiveau. Het resulterende advies vormt input voor mijn voorstellen om de eindbeoordeling na asbestsaneringen effectiever te maken. In dit geval concludeer ik dat het niet opportuun is om een dergelijke wijziging door te voeren. Om verder invulling te geven aan de uitgangspunten van de beleidsreactie, overweeg ik wel andere aanpassingen

De koppeling van certificatieplicht aan asbesttoepassing, de vorming van risicogroepen in SMARt-ns en de afstemming van eisen rondom eindbeoordeling zijn elementen waarmee ik invulling geef aan risicodifferentiatie. Ze zullen onderdeel zijn van het voorstel voor aanpassing van de regelgeving dat ik uiterlijk in de zomer van 2020 in internetconsultatie wil laten gaan

Regelgeving en certificatie-eisen verbeteren

In mijn beleidsreactie van 27 september 2018 heb ik uw Kamer aangekondigd daar waar mogelijk regelgeving of het handhavingsbeleid te verduidelijken. Op een aantal punten heeft deze verduidelijking inmiddels plaatsgevonden. Hiertoe hoort ook een verduidelijking naar aanleiding van de motie Von Martels/Remco Dijkstra¹⁸ die verzoekt in gesprek te gaan om te bekijken hoe in het werkplan en de bijbehorende werkmethoden binnensanering van asbest eenvoudiger meegenomen kan worden onder het buitensaneringsregime. Deze verduidelijking is gerealiseerd met de publicatie van het gewijzigde certificatieschema in de Staatscourant op 6 december 2018¹⁹.

Met de eerdergenoemde publicatie in de Staatscourant is in datzelfde certificatieschema ook de verduidelijking aangebracht dat de verantwoordelijkheid voor de opdracht tot de eindbeoordeling bij de opdrachtgever ligt en niet bij het asbestverwijderingsbedrijf. In samenwerking met het Ministerie van IenW is dit ook het uitgangspunt geweest bij het vormgeven van de verplichtingen rondom het LAVS in het Asbestverwijderingsbesluit.

Verder heeft in 2019 een interne analyse plaatsgevonden gericht op formuleringen in regelgeving, schema's of uitvoeringspraktijk die voor meerdere uitleg vatbaar blijken, en op mogelijkheden om in de handhaving te focussen op de grootste risico's. Waar mogelijk worden de hieruit volgende verbetervoorstellen meegenomen in de wijzigingen die ik in 2020 aanbreng in de regelgeving, in SMARt-ns, en de inrichting van het toezicht.

Toezicht

In de beleidsreactie heb ik aangegeven dat de Inspectie SZW en de Omgevingsdiensten zullen verkennen of het mogelijk is hun samenwerking verder te versterken. Inmiddels functioneren in praktisch alle regio's regionale casuoverleggen samen met Omgevingsdiensten. Dit was onderdeel van de intentieverklaring die in 2017 afgesloten is. Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en politie worden voor de casuoverleggen uitgenodigd. Daarnaast wordt er gewerkt aan een

¹⁸ Kamerstuk 25 883, nr. 307.

¹⁹ Staatscourant 2018, nr. 68771.

verdergaande programmering en concretisering van de samenwerking tussen ISZW en de Omgevingsdiensten. Ook het Openbaar Ministerie (OM) is hierbij betrokken. Verder is in 2019 een traject gestart om meer informatiegestuurd te kunnen werken waarbij bijvoorbeeld bekeken wordt hoe gegevenslevering door het Landelijk Asbest Volgsysteem (LAVS) verbeterd kan worden. Deze gegevenslevering kan bijdragen aan een betere en risicogerichtere selectie van saneringslocaties van gecertificeerde bedrijven. Daarnaast worden instrumenten ontwikkeld om meer grip te krijgen op asbestsaneringen die ten onrechte niet door gecertificeerde bedrijven worden uitgevoerd (de zogenoemde illegale asbestsaneringen).

Het OM heeft sinds 2019 in het handhavingsarrangement meer capaciteit gereserveerd voor milieudelicten, onder andere voortvloeiend uit arbeidsomstandighedentoezicht. Met name asbest is een onderwerp dat regelmatig binnen het strafrecht wordt opgepakt. De verwachting is dat het aantal strafrechtzaken nog zal groeien, nu de capaciteit van het OM voor dergelijke zaken uitbreidt. De Inspectie SZW werkt, in opdracht van de Strategische MilieuKamer samen met Omgevingsdiensten, OM en ILT in het kader van een Uitvoeringsagenda Asbest, aan het uitwerken/ updaten van een gezamenlijke handhavingsstrategie.

Naast focus op de samenwerking, heb ik in het plenair debat toegezegd te monitoren of de extra capaciteit van de Inspectie SZW, die wordt ingezet op het handhaven van asbestregelgeving, toereikend is. In mijn brief over gevaarlijke stoffenbeleid van 18 juni 2019 heb ik aangegeven dat hiervoor een dedicated team wordt gevormd zal komen met gespecialiseerde inspecteurs voor het toezicht op gevaarlijke stoffen, waaronder asbest, en dat dit team de komende tijd verder zal worden uitgebreid. Ik zal ook in 2020 blijven monitoren of de capaciteit die wordt ingezet op asbest toereikend is.

Verjaringstermijn van aansprakelijkheidsclaims bij asbestschade

In het AO Arbeidsomstandigheden en Handhaving van 5 september 2019 (Kamerstuk 25 883, nr. 361) ben ik ingegaan op de problematiek van de verjaring van aansprakelijkheidsclaims bij asbestschade. Ik heb daarbij verwezen naar mijn brief van 13 juli 2018, waarin ik uitgebreid op deze problematiek inga.²⁰ Ik heb u toegezegd in deze brief in te gaan op de knelpunten die met de verjaringstermijn worden ervaren. Om de problematiek het hoofd te bieden hebben de convenantpartijen, die verenigd zijn in het Instituut Asbestslachtoffers (IAS), unaniem besloten tot het instellen van een deskundigenpanel. Dit deskundigenpanel buigt zich over zaken waarbij verjaring het enige punt van geschil is tussen het asbestslachtoffers en de (ex) werkgever. Het panel geeft een advies of het beroep op verjaring door de (ex)werkgever of diens verzekeraar stand zal houden voor de rechter. De instelling van het deskundigenpanel betreft een proef voor de periode van twee jaar. Hoewel op basis van het verleden mocht worden verwacht dat in ongeveer 20 dossiers na bemiddeling verjaring als enige geschilpunt zou overblijven, is dit sinds de instelling van het deskundigenpanel eind 2018 slechts in één dossier het geval. Het deskundigenpanel heeft deze zaak begin 2019 behandeld. Het panel heeft de zaak aan de hand van de geldende jurisprudentie beoordeeld en in het voordeel van het slachtoffer geoordeeld. Sindsdien is het deskundigenpanel niet meer bijeen geweest, omdat zich geen zaken meer hebben voorgedaan waarbij

²⁰ Kamerstuk 25 834, nr. 147.

verjaring het enige geschilpunt is en partijen bereid zijn de zaak aan het panel voor te leggen. Het IAS geeft desgevraagd aan in het laatste kwartaal van dit jaar een onderzoek in te stellen naar de redenen waarom vooralsnog slechts één zaak is voorgedragen aan het panel.

Tot slot

De komende periode ga ik onverminderd door met de uitwerking van de beleidsreactie en daarmee met het aanbrenge van verbeteringen in het asbeststelsel. Ik ga verder met de hierboven genoemde acties en zet daarnaast nieuwe acties in gang. Zo zal ik komend jaar onder andere het in de beleidsreactie voor 2020 voorgenomen onderzoek starten naar onafhankelijkheid in de eindbeoordeling. Zoals door uw Kamer gevraagd in de motie Renkema²¹ zal ik de uitvoering en het effect van de maatregelen door een externe partij laten bestuderen. Omdat veel van de genoemde maatregelen in 2020 hun beslag zullen krijgen voer ik dit uit in 2021.

Eerder meldde ik uw Kamer al dat een gezonde en zorgvuldige omgang met asbest het belangrijkste uitgangspunt blijft. Hierbij wordt tegelijkertijd gewerkt aan meer eenduidigheid, het centraal stellen van de werkelijke risico's en het beschikbaar maken van nieuwe innovaties of werkwijzen: waar het kan ruimte en flexibiliteit bieden en vereenvoudigen. Ook in de komende periode vraagt dat om een goede samenwerking met bij asbest betrokken partijen. Hiertoe zijn we continu met deze partijen in gesprek. Het is belangrijk om alle partijen te horen om daarna een gebalanceerde afweging te maken. De vernieuwingen binnen het asbeststelsel vragen bijzondere inzet. Ik ben eenieder erkentelijk die hieraan tot nu toe een positieve bijdrage geleverd heeft.

Ik besef dat het asbeststelsel een complex geheel is en blijft. Ik bied uw kamer daarom indien daar behoefte aan is een technische briefing aan om in te gaan op vragen die er leven ten aanzien van veranderingen in het asbeststelsel en certificatie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

²¹ Kamerstuk 25 834, nr. 163.