

Het Asbeststelsel

Gevangen door belangen?

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Paul Frissen
Mark van Twist
Jorren Scherpenisse
Ilsa de Jong**

Prof. dr. P.H.A. (Paul) Frissen

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Dr. J. (Jorren) Scherpenisse

is als decaan en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

I. (Ilsa) de Jong MSc

is als opleidingsmanager en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting → 4

1. Inleiding → 10

2. Een historisch gegroeid stelsel van zelfregulering → 18

2.1 De totstandkoming van asbestbeleid in Nederland → 18

2.2 Verdere aanscherping van het asbestbeleid en certificeringsstelsel → 28

2.3 Evaluatie en herziening van het asbestcertificeringsstelsel → 33

2.4 Recente ontwikkelingen → 39

3. Beelden van het stelsel → 44

4. De governance van het asbeststelsel: de noodzaak voor herontwerp → 54

4.1 De tijdgeest en de traditie → 54

4.2 Het stelsel nader beschouwd en beoordeeld → 56

4.3 Het stelsel: aanbevelingen voor herontwerp → 63

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording → 69

Bijlage 2. Stakeholders vertegenwoordigd binnen Ascert → 75

Managementsamenvatting

Sinds 1993 kennen we in Nederland een algemeen asbestverbod. Gezien de ernstige gezondheidsrisico's die inademing van asbestvezels met zich brengt, is vanaf dat moment het verwerken, bewerken en vervoeren van asbest verboden en komen er dus geen nieuwe toepassingen van asbest bij.

In de gebouwde omgeving is echter nog wel veel asbest aanwezig. Daarom is er een stelsel ontwikkeld, bedoeld om de inschatting van risico's van bestaande asbesttoepassingen en de verwijdering ervan effectief en veilig te laten plaatsvinden. Dit asbeststelsel is voor een belangrijk deel gebaseerd op zelfregulering en marktwerking.

De laatste jaren klinkt echter steeds steviger kritiek op dit stelsel. Aan asbestverwijdering zouden in een aantal gevallen onnodig hoge eisen worden gesteld en er zouden voor saneerders nodeloos ingewikkelde protocollen bestaan, wat miljoenen euro's aan extra kosten met zich brengt. Het toezicht op de asbestbranche zou ondertussen ernstig tekort schieten, waardoor een illegaal circuit, dat maatregelen ten behoeve van de veiligheid van werknemers niet al te serieus neemt, ongestoord kan blijven voort bestaan. Door een overdaad aan complexe regelgeving en procedures en grote invloed van belanghebbende partijen zouden verder innovaties die asbestsanering goedkoper en efficiënter maken worden vertraagd of zelfs worden tegengehouden. Tegelijkertijd wijzen anderen erop dat gezondheidsrisico's onterecht gebagatelliseerd worden en dat de zorgvuldigheid van het huidige beleid niet overboord mag worden gegooid.

Krachtige beeldspraak zet de discussie op scherp, waarbij het ene kamp stelt dat "iedere vezel telt" en asbest typeert als "sluipmoordenaar", om duidelijk te maken dat we ons niet moeten verliezen in "een ongenueanceerd en gevaarlijk betoog dat asbestregels overbodig zouden zijn", terwijl het andere kamp juist waarschuwt voor "asbestpaniek" of "vezelvrees" en pleit voor "eindelijk eens normaal doen over asbest". Het debat is sterk gepolariseerd geraakt en allerm minst productief. Men draait in cirkels om elkaar heen en uit verdachtmakingen. Ook in de Tweede Kamer is de aandacht voor de omgang met asbest ondertussen sterk toegenomen, zowel rondom het asbestdakenverbod als rondom kwesties die de toelating van innovaties en de bepaling van certificatie-eisen betreffen. Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden momenteel maatregelen ondernomen en voorbereid die het huidige asbeststelsel opnieuw en alsnog bij de tijd moeten brengen.

Te midden van deze ontwikkelingen in het asbeststelsel en de steeds meer vastgelopen dynamiek tussen belanghebbenden, zijn wij door een van de betrokken partijen in dit veld, Aedes, de vereniging van woningcorporaties, gevraagd om het functioneren van het asbeststelsel op onafhankelijke en onpartijdige wijze tegen het licht te houden. Hiertoe bestudeerden wij relevante documentatie (beleid, media, krachtenveld) en voerden wij gesprekken met diverse betrokkenen over de volle breedte van het stelsel (17 interviews). Tijdens het onderzoek hebben wij tevens conceptversies van dit essay voorgelegd aan een onafhankelijke groep van deskundigen. Vanwege hun ervaring en deskundigheid op het gebied van publieke governance en veiligheid hebben wij hen gevraagd kritisch mee te kijken en mee te lezen gedurende verschillende stadia van het onderzoek. Daarnaast is ter controle op feitelijke onjuistheden de conceptversie van het essay ook aan betrokken partijen voorgelegd (zie bijlage 1 voor een nadere onderzoeksverantwoording).

Onze kernvraag was: *Worden met de huidige inrichting en werking van de governance van het asbeststelsel, de publieke waarden die hiermee gemoeid zijn voldoende geborgd?* In dit essay presenteren wij onze analyse en aanbevelingen voor vervolg.

Belangrijk is om het huidige asbeststelsel eerst in historisch perspectief te plaatsen. Het asbeststelsel is er voor de aanpak van een veiligheidsprobleem dat we met zijn allen zelf hebben gecreëerd. De jaren tussen 1955 en 1978 worden ook wel de ‘hoogtijdagen’ van de asbestverwerking in Nederland genoemd. In deze periode worden asbesthoudende producten namelijk onbelemmerd gemaakt, verwerkt, gestort en hergebruikt. Daardoor is asbest ook nu nog op grote schaal in de gebouwde omgeving aanwezig. In de loop der tijd is echter duidelijk geworden dat asbest ernstige gezondheidsrisico’s met zich meebrengt. Duizenden mensen zijn in Nederland al overleden aan ziekten als gevolg van blootstelling aan asbest zo’n 30 of 40 jaar geleden (de effecten treden doorgaans pas vele jaren later op).

De toenemende bekendheid met asbestrisico’s leidt behalve tot een verbod in 1993 ook tot het initiatief van marktpartijen en hun brancheorganisaties om particuliere regelgeving op te stellen, met als doel de veiligheid te borgen van werknemers. Dergelijke zelfregulering past op dat moment bij uit de Angelsaksische wereld overgekomen en in de jaren negentig populaire ideeën over een bedrijfsmatige overheid, die taken overlaat aan of afstoot naar de markt. Het eerst nog vrijwillige stelsel van certificatie wordt per ministeriële regeling op grond van het Asbestverwijderingsbesluit van augustus 1994 verplicht gesteld (per 1 januari 2006 is het certificatiestelsel overgeheveld naar de Arbeidsomstandighedenregeling en daarmee onder verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW gekomen). Daarmee

ontstaat een uitzonderlijk stelsel: waar bij andere gevaarlijke stoffen bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van zorgvuldige werkwijzen en plannen van aanpak, wordt in het asbestveld gewerkt volgens de eisen die zijn vastgelegd in certificatieschema's door een private beheersstichting met publiekrechtelijke bevoegdheden (destijds Stichting Beheer Certificatieregelingen, later Stichting Certificatie Asbest, ofwel Ascert) – daartoe bevoegd op basis van een convenant met het ministerie van SZW. In de jaren daarna wordt het asbestbeleid en het certificeringsstelsel steeds verder aangescherpt. Er ontstaat steeds meer een bijzonder stelsel waarin regels en normen gebaseerd zijn op *worst case scenario's*.

Zo'n stelsel gebaseerd op zelfregulering en marktwerking werkt alleen goed als aan een aantal basisprincipes wordt voldaan: *een goed functionerende representatie en weging van publieke waarden* (o.a. consensus over de wijze van representatie, consensus over de inrichting van het stelsel, adequate procedures voor optredend conflict); *een adequate risico- en normbepaling* (o.a. voldoende en geaccepteerde kennis over de risico's die zich voordoen in bepaalde situaties of bij specifieke werkzaamheden, consensus over de gewenste normstelling); *een passende invulling van kwaliteitsborging en toezicht* (o.a. goed gereguleerde toetreding tot de markt, voldoende garanties tegen 'moral hazard'); en *een productieve ontwikkeling van het stelsel* (o.a. gericht op het tot stand brengen van innovatie, minder bureaucratie en een goed functionerend zelfreinigend vermogen).

Wij constateren dat er in het huidige stelsel onvoldoende sprake is van realisatie van deze principes, uitgangspunten en gewenste effecten. Over kennis en beoordeling van risico's bestaan stevige meningsverschillen. Een redelijke weging van belangen komt niet tot stand. Er zijn onvoldoende 'checks and balances', het ontbreekt aan bescherming van zwakke belangen en garanties tegen het optreden van perverse effecten. Er is niet per definitie sprake van rechtvaardige prijsvorming en er ontbreken prijsprikkels voor innovatie. Het stelsel zelf kent een omvangrijk geheel van regels en procedures, dat niet bijdraagt aan verlaging van administratieve lasten en transactiekosten. Er is teveel functiemenging (bijvoorbeeld omdat partijen die belang hebben bij bepaalde regelgeving ook een belangrijke rol spelen in de vaststelling van de normstelling in die regelgeving; en omdat wetgeving en de handhaving daarvan versnipperd zijn) en belangenkoppeling (bijvoorbeeld wanneer wetenschappelijke kennis inzake existentiële gezondheidsrisico's en ecologische schade commerciële belangen dient).

Het stelsel is ingericht als een consensusarrangement, terwijl de facto een vechtstijl dominant is geworden. Publieke waarden staan daardoor onder druk. Concluderend: ons onderzoek laat zien dat in het *reële functioneren* van

het stelsel en zeker in de *uiteenlopende percepties* die betrokken partijen daarvan hebben, de basisprincipes en gewenste effecten van ‘good governance’ in dit stelsel niet worden gerealiseerd. Daarmee ontbreekt het aan basisvoorwaarden voor een goed functionerende governance.

Ondertussen doet zich een belangenstrijd voor die zich in een vicieuze cirkel voltrekt. Partijen houden elkaar in een houdgreep, vanwege totaal verschillende perspectieven op de problematiek en op mogelijke oplossingen. Daarbij gaat het over de vraag welke publieke belangen in het geding zijn en wie deze moet behartigen. In de discussie zien we twee karakteristieke botsingen van frames: ‘Elke vezel telt!’ versus ‘Normaal doen over risico’s’ en ‘Er wordt fout geld verdiend door het ontwijken van broodnodige regels’ tegenover ‘Er wordt juist fout geld verdiend door te profiteren van onnodige regels’. Van een constructieve afweging tussen belangen en perspectieven is allerminst sprake, terwijl dat wel de basis zou moeten vormen van een systeem van zelfregulering waarin de verschillende belanghebbenden tot een redelijke besluitvorming moeten komen.

Het stelsel is ontworpen voor een goede afweging van waarden door de betrokkenheid van alle belangen, maar zit in plaats daarvan gevangen in de strijd tussen belangen. Hierdoor kan innovatie stagneren; is er een risico op strategisch gedrag met perverse effecten, en dreigen publieke waarden in het geding te komen. En omdat het binnen het stelsel niet lukt, gaat een deel van de partijen die deel uitmaken van het stelsel steeds meer buiten het stelsel om, waardoor de werking ervan juist verder wordt ondermijnd.

Daarom zien we ook geen grote kans dat het optimaliseren van dit stelsel zal leiden tot gewenste uitkomsten. Aanpassingen dreigen terecht te komen in dezelfde houdgreep, die lastig te veranderen is. De ingezette weg van aanpassing en verbetering zal vanwege een voortgaande belangenstrijd suboptimale uitkomsten brengen. Fundamenteel herontwerp van het stelsel is geboden, op zo’n manier dat publieke waarden weer geborgd worden. Dit herontwerp moet zorgen voor een stelsel waarin zowel het regulerings-tekort aan de onderkant (wat zorgt voor het ‘handig’ ontwijken van nodige regels) als het reguleringsoverschot aan de bovenkant (wat zorgt voor een complex geheel aan regelgeving en voor oneigenlijk profiteren van onnodige regels) wordt opgelost.

Daarvoor gelden wat ons betreft de volgende principes:

Functiescheiding regulering, uitvoering, handhaving en toezicht

Door deze functiescheiding aan te brengen kan ook scherper onderscheid worden gemaakt tussen private en publieke belangen en actoren.

Meer expliciete articulatie van publieke versus private belangen en verantwoordelijkheden

Uiteraard is dit een kwestie van (politieke) keuzes. In ieder geval betekent dit dat zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers geen doorslaggevende rol moeten spelen bij normstelling en afweging van publieke belangen.

Consultatie van partijen met professionele deskundigheid en marktkennis

Consultatierondes met inbreng van alle partijen en transparante verwerking van deze inbreng in uiteindelijke besluitvorming heeft de voorkeur boven binnenskamers gevoerde onderhandelingsprocessen tussen partijen.

Minimalisering van perverse prikkels door belangen en risico-indeling te ontkoppelen

De indeling in risicoklassen voor asbestverwijdering moet plaatsvinden op basis van een actueel classificatiesysteem dat onder beheer valt van een onafhankelijke partij. Private belangen van opdrachtgevers en opdrachtnemers mogen niet van invloed zijn op eventuele aanpassingen of aanvullingen van de data in het classificatiesysteem.

Prijsstelling door de markt en compensatie van benadeelden

Alleen als er voldoende ruimte is voor innovatie kan prijsstelling aan de markt worden overgelaten. Onevenredige schadelast van benadeelden van publieke regulering en normstelling moet worden gecompenseerd.

Normstelling op basis van onafhankelijke wetenschappelijke en professionele expertise

Afweging van en besluitvorming over de risico's van asbest en asbestverwijdering moet plaatsvinden op basis van erkende wetenschappelijke en professionele kennis inzake risico's, risicomangement en proportionaliteit van risicobeoordeling.

Kwaliteitsborging en toezicht

De onafhankelijkheid in het toezicht op de naleving van de certificatieschema's zal moeten worden versterkt. Hiertoe dient de instelling van een onafhankelijke autoriteit worden overwogen. Normstelling over en beoordeling van risico's kunnen het best worden gepositioneerd op afstand van politiek,

markt en marktpartijen. Deze autoriteit heeft doorzettingsmacht bij blijvend conflict en richt voorzieningen in voor bezwaar en beroep. Deze autoriteit kan tevens een toezichtrol vervullen ten aanzien van het stelsel van certificering. Cruciaal is in ieder geval dat ook de wetgeving op het punt van asbest, die over drie departementen is verdeeld, ter ondersteuning van zo'n autoriteit wordt geharmoniseerd.

Ruimte geven aan partijen die willen ondernemen en innoveren

De overheid moet het bestaande stelsel niet overnemen, maar erop toezien dat er voldoende waarborgen en checks and balances zijn. Marktpartijen die goed en innovatief willen ondernemen moeten ruimte en kansen krijgen en houden. De overheid zorgt niet zelf voor de realisatie van publieke waarden, maar zorgt dat deze op een goede wijze gerealiseerd worden.

Checks and balances

Een van de belangrijkste politieke verantwoordelijkheden blijft het toezien op de vraag of het stelsel van risicobeoordeling en asbestverwijdering voldoende 'checks and balances' bevat voor de bescherming van zwakke belangen, voor het waarborgen van hoor en wederhoor en voor een effectieve rechtsbescherming.

1. Inleiding

De stad Asbest

In Rusland ligt de stad Asbest. Die naam is niet toevallig gekozen: hier ligt één van de grootste mijnen ter wereld waar het mineraal asbest uit de grond wordt gewonnen. Dagelijks lopen er tientallen werknemers rond in dit gigantische gebied, waar met springstof, graafmachines en drilboren asbest uit de grond wordt gehaald. De asbestvezels komen in grote stofwolken vrij in de lucht. De mijn ligt vlak naast de bebouwde kom. In verschillende fabrieken wordt het asbest verwerkt en op transport geplaatst.

Hoewel het aantal inwoners van Asbest dat lijdt aan ‘asbestose’ of asbestkanker hoog is en het sterftepercentage als gevolg van kanker er zo’n 20% hoger ligt dan in omliggende plaatsen, wordt de asbestmijn niet gesloten. De mijn is van groot belang voor de werkgelegenheid en economie van het stadje, en er is nog altijd veel vraag naar asbest, met name vanuit Rusland en Azië. Eventuele gezondheidseffecten zijn bovendien niet direct merkbaar: asbestkanker manifesteert zich vaak pas 30-40 jaar nadat het is opgelopen. Omwonenden lijken het dan ook niet als een groot probleem te ervaren.¹

Het contrast met Nederland lijkt enorm. De angst voor asbest is hier groot. Er is een verbod op het vervoer, bewerken en verwerken van asbest. De discussie gaat hier niet over de juiste winning of toepassing van asbest, maar over de manier waarop we er zo snel mogelijk van afkomen.

Toch was de benadering van asbest in Nederland een halve eeuw geleden niet veel anders. Vóórdat in 1993 een algeheel asbestverbod werd ingesteld, werd asbest ook in Nederland op grote schaal verwerkt en toegepast. Asbest is een verzamelnaam voor verschillende mineralen die in de natuur voorkomen, met een structuur van fijne vezels. Die vezels zijn uitermate goed bestand tegen zuren en hoge temperatuur en zijn zeer slijtvast, brandwerend en isolerend. Deze eigenschappen maken asbest een geschikte en goedkope grondstof voor bouwmaterialen. Ook in Nederland is asbest daarom tot de jaren '90 veelvuldig verwerkt in huizen (muren, daken, schoorstenen, vensterbanken, vloerbedekking, verwarmingsketels), openbare gebouwen (scholen, kantoorpanden, fabrieken), huishoudelijke apparaten (broodroosters, strijkijzers) en in het asfalt rondom grote asbestfabrieken. Ook in de landbouwsector of in gasfabrieken, scheepswerven, spoor- en tramwerkplaatsen, defensieterreinen en tal van andere bedrijfsterreinen waar iso-

¹ RTL Nieuws (2018). *In het Russische stadje Asbest winnen ze nog steeds asbest.* 20 december 2018.

latie van leidingen en machines en hittebestendigheid van belang zijn, is op grote schaal asbest verwerkt.²

Langzaam maar zeker nam echter de kennis van en bewustwording over de gezondheidsrisico's van asbest toe. De stof die aanvankelijk veiligheid leek te bieden bleek in werkelijkheid een onzichtbaar gevaar voor de gezondheid te bevatten. Onzichtbaar, omdat asbestvezels vrijwel niet met het blote oog zijn waar te nemen. Maar ook onzichtbaar, omdat de ziekten die veroorzaakt worden door blootstelling aan asbestvezels zich vaak pas vele tientallen jaren later manifesteren. Ondanks het asbestverbod sinds 1993 sterven er in Nederland ook nu nog honderden mensen per jaar aan asbestgerelateerde ziekten, als gevolg van blootstelling aan asbest zo'n 30 of 40 jaar geleden. Volgens cijfers van het RIVM zullen tot 2050 nog ruim 15.000 mensen worden gediagnosticeerd met een van de asbestziekten: mesotheliom (buikvlies- of borstvlieskanker) of asbestose (longkanker of stoflongen).³ Ook vandaag de dag vormt asbest dus een risico voor de volksgezondheid en heeft het een zorgvuldige aanpak nodig. Dat geldt in het bijzonder voor werknemers die dagelijks actief zijn in de asbestbranche (onderzoek, sanering en eindmetingen), maar ook voor bewoners en de omgeving.

Sinds 1993 is het overheidsbeleid gericht op het minimaliseren van de risico's van asbest – zowel voor de omgeving als voor werknemers in de asbestbranche. In de eerste plaats door het verwerken, bewerken en vervoeren van asbest te verbieden middels het algemene asbestverbod in 1993 – waarmee wordt voorkomen dat er nieuwe toepassingen van asbest bij komen. In de tweede plaats door de inrichting van een stelsel waarin het inschatten van asbestrisico's en het verwijderen van bestaande asbesttoepassingen zo goed en veilig mogelijk moet plaatsvinden. Waar voor andere, eveneens gevaarlijke en kankerverwekkende stoffen algemene bepalingen gelden die zijn opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbeleid, zijn er voor asbest specifieke bepalingen die verwijzen naar het certificeringsstelsel dat in de loop der tijd is ontwikkeld.

De ontwikkeling van het certificeringsstelsel heeft vervolgens niet stil gestaan, en is tot op de dag van vandaag volop in beweging. Ook gedurende de periode waarin wij dit onderzoek verrichten zijn er enkele significante wijzigingen in het stelsel doorgevoerd. Die wijzigingen komen in de loop van dit essay aan de orde, en plaatsen wij in de historische schets van ontwikkelingen in het certificeringsstelsel omtrent asbest.

2 ReGister Historisch Onderzoeksbureau (2006). *Asbest in kaart. Historisch onderzoek asbestgebruik*. 10 maart 2016.

3 RIVM (2017). *Gezondheidseffecten van asbest. Huidige en toekomstige omvang in Nederland*. RIVM rapport 2017-0194.

In een notendop ziet dat stelsel er als volgt uit (een uitgebreidere toelichting op de werking van het stelsel volgt in hoofdstuk 2): asbestsaneerders en -inventariseerders moeten gecertificeerd zijn door een CKI (certificerende en keurende instelling), die geaccrediteerd is door de Raad voor Accreditatie (RvA). De certificatieschema's waarin de eisen zijn opgenomen waaraan verwijderende en inventariserende bedrijven (en personen) moeten voldoen, worden na advies van het bestuur van beheersstichting Ascert vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ascert beheert de schema's en adviseert het ministerie over de uitwerking en wijziging van certificatieschema's. Tot voor kort (1 maart 2020) was dit op basis van een convenant tussen SZW en Ascert. Recent is dit convenant echter opgezegd als gevolg van een internationale wijziging in de vereisten met betrekking tot certificatie, het op 1 januari 2018 ingevoerde nieuwe stelsel van wettelijke certificatie (met een overgangperiode tot 31 december 2019) en een motie in de Tweede Kamer. Hierdoor zijn het voortaan de Certificerende Instellingen die zelf hun beheerder kiezen.⁴ Vooralnog blijft dat de Stichting Ascert. De stichting beheert naast de certificatieschema's ook het Certificatieregister en het digitale risicoclassificeringssysteem SMA-rt. De verschillende betrokken belanghebbende partijen (opdrachtgevers, opdrachtnemers, maatschappelijke organisaties, werknemers) zijn binnen Ascert vertegenwoordigd in werkkamers en het Centraal College van Deskundigen (CCvD) en adviseren via besluitvorming in het CCvD aan het ministerie van SZW over (wijzigingen in) de certificatieschema's. Aanvullend op de certificatieschema's (die wettelijk verplicht zijn) kan het bestuur van Ascert aanvullende schema's vaststellen (op advies van de werkkamers en CCvD), maar het is voor bedrijven niet verplicht deze schema's (en werkwijzen) ook toe te passen. De Inspectie SZW houdt toezicht op CKI's en naleving van de Arbowetgeving bij asbestverwijderingswerkzaamheden. Daarnaast gaat het bij asbest ook om omgevingsrisico's, waarvoor wetgeving vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) van toepassing is, en bevat het Bouwbesluit (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK) ook regels met betrekking tot omgevingsrisico's van asbest. De omgevingsdiensten (en in beperkte mate de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) geven invulling aan het toezicht op risico's ten aanzien van de omgeving.

De omgang met asbest: een omstrede vraagstuk

Het asbestprobleem is nu, ruim 25 jaar na het asbestverbod, nog lang niet van de politieke agenda verdwenen. Asbest zit op allerlei plekken verwerkt in

4 Staatsblad 2017, nr. 487. | Tweede Kamer der Staten-Generaal . Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 29 304, nr. 8. Betreft: *Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*. 13 februari 2020.

de gebouwde omgeving en vormt zodoende nog steeds een gezondheidsrisico voor de omgeving en voor degenen die ermee moeten werken (onderzoeken, verwijderen en eindmetingen verrichten). Maar er is meer aan de hand. In de afgelopen jaren klinken er op meerdere momenten kritische geluiden door over de omgang met en besluitvorming omtrent asbest. Rondom incidenten zouden bestuurders overdreven maatregelen treffen, zoals het afsluiten van hele wijken of gebieden waar asbest vrijkomt.⁵ Aan asbestverwijdering zouden in een aantal gevallen onnodig hoge eisen worden gesteld en voor asbestsaneerders zouden er onnodige ingewikkelde protocollen bestaan, wat miljoenen euro's extra kosten met zich meebrengt.⁶ Er zou sprake zijn van versnipperd toezicht op de asbestbranche.⁷ Hoewel de naleving van regels in de loop der jaren sterk is verbeterd - het 'handhavingspercentage' (het aantal saneringslocaties dat niet in orde is) daalde volgens de Inspectie SZW van 70% in 2012 naar 46% in 2014 - zou er nog altijd een illegaal circuit zijn, waar malafide bedrijven de maatregelen om de veiligheid van werknemers te waarborgen niet serieus nemen, dat buiten beeld van het toezicht blijft.⁸ Door een overdaad aan complexe regelgeving en procedures, als gevolg van verdergaande professionalisering, en grote invloed van belanghebbende partijen zouden innovaties die de asbestsanering goedkoper en efficiënter maken worden vertraagd of zelfs worden tegengehouden.⁹ Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat gezondheidsrisico's onterecht worden gebagatelliseerd en dat de zorgvuldigheid van het huidige beleid niet overboord moet worden gegooid.¹⁰ Er sterven nog jaarlijks mensen aan de gevolgen van blootstelling van asbest, en volgens sommigen neemt door bijvoorbeeld verwerking van asbestdaken het omgevingsrisico toe. Krachtige beeldspraak als "asbestpaniek" of "vezelvrees"¹¹ en "laten we normaal doen over asbest"¹² enerzijds, en "asbest als sluipmoordenaar", "iedere vezel telt" of het verwijt dat anderen "een ongenueanceerd en gevaarlijk betoog

-
- 5 NRC Handelsblad (2014). 'Asbestrisico Roermond is minimaal'. 18 december 2014. | Crisislab (2016). *Inzichten in de omgang met de risico's van asbest*. Januari 2016.
 - 6 EenVandaag (2019). *Onderzoek: asbest opruimen kan voordeliger*. Longartsen: 'Er is van alles mis met dit rapport.' 25 mei 2019.
 - 7 Taww (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.
 - 8 Inspectie SZW (2015). *Sectorrapportage Asbest 2015*. Augustus 2015. | Bureau Bartels (2009). *Naleving asbestregels*. Eindrapport. 31 juli 2009. | Cobouw (2014). 'Overheid moet strenger zijn voor asbestovertreders.' 22 oktober 2014.
 - 9 Crisislab (2016). *Inzichten in de omgang met de risico's van asbest*. Januari 2016. | Taww (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.
 - 10 Fenelab (2019). Brief aan staatssecretaris SZW. Betreft: *commotie in de media over proportionaliteit asbestbeleid*. 15 maart 2019.
 - 11 NRC Handelsblad (2002). *Vezelvrees*. *De huidige asbestnormen zijn overdreven streng*. 23 november 2002. | Algemeen Dagblad (2018). *Moet de 'witte dood' overal van het dak af?* 18 juni 2018. |
 - 12 Bestuurlijke stuurgroep (met bestuurders van Talis, GGD, gemeente Alkmaar, Mitros, Attent, Zorg en Behandeling en een hoogleraar van Radboud Universiteit) (2016). 'Laten we eens normaal doen over asbest'. Februari 2016.

houden dat asbestregels overbodig zouden zijn” anderzijds, zet de discussie verder op scherp.¹³

Deze kritische geluiden maken duidelijk dat de omgang met asbest nog altijd een complex thema is, en onderwerp van discussie in maatschappelijke en politieke arena's. Dit bleek onder meer toen in februari 2019 een rapport verscheen van Crisislab, TNO, Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen (in opdracht van Aedes) waarin gepleit wordt voor “een publiek debat over de redelijkheid van het Nederlandse asbestbeleid”.¹⁴ Het rapport leidde tot veel discussie en ophef onder alle betrokken partijen.

Dat er een verschuiving aan het plaatsvinden is in de discussie over de aanpak van asbest, kwam ook duidelijk naar voren bij het lang aangekondigde verbod op asbestdaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), dat door een grote meerderheid was aangenomen door de Tweede Kamer maar in juli 2019 toch strandde in de Eerste Kamer. Het beleid rond de omgang met asbest is momenteel dus volop in beweging. Zo werkt het ministerie van SZW aan de verbetering van het functioneren van het asbeststelsel,¹⁵ en nam de Tweede Kamer vlak voor het kerstreces in december 2019 een motie aan die de regering oproept onder meer het convenant met de schemabeheerder aan te passen en om de Arbeidsomstandighedenregeling te wijzigen.¹⁶

Een ‘omstreden’ vraagstuk dus, zo kunnen we constateren. Belangrijk daarbij is echter om precies te zijn over wat er dan omstreden is. Vooropgesteld: asbest is een gevaarlijke stof wanneer asbestvezels in te hoge concentraties in de lucht aanwezig zijn. Over die stelling is iedereen het eens. En ondanks verschillende opvattingen over de mate van risico die we acceptabel vinden, worden in algemene zin de normen die Nederland hanteert omtrent asbest (op advies van de Gezondheidsraad) breed omarmd. In die zin is het geen omstreden en ambigu thema, of in bestuurskundige termen: geen ‘wicked issue’. De omgang met asbest gaat gepaard met potentieel levensbedreigende gezondheidsrisico's – en moet dus heel zorgvuldig plaatsvinden,

13 Fenelab (2019). Brief aan staatssecretaris SZW. Betreft: *commotie in de media over proportionaliteit asbestbeleid*. 15 maart 2019.

14 TNO, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit en Crisislab (2019). *Inzichten voor proportioneel asbestbeleid. Een onderzoek naar gezondheidsrisico's in verschillende asbestblootstellingssituaties en de kosten van bijbehorend beschermingsbeleid*. Februari, 2019.

15 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 25 834, nr. 166. Betreft: Stand van zaken uitvoer verbeteringen functioneren asbeststelsel. 16 december 2019.

16 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, motie, 35300-XV-89. Betreft: Nader gewijzigde motie van de leden Stoffer en Von Martels ter vervanging van die gedrukt onder nr. 74. 19 december 2019.

daarover valt niet te twisten. Wel zijn er vraagstukken bij de omgang met dit risico waarover politieke besluitvorming moet plaatsvinden, zoals bij elk maatschappelijk risico, zoals keuzes in de normstelling, de regelgeving, de maatschappelijke kosten die ermee gemoeid zijn en de inrichting van het toezicht.

Wat beleidsvorming en regulering betreft heeft het asbestbeleid wél de kenmerken van een wicked issue. Er is sprake van verschillende, deels conflicterende belangen. Er is een complex krachtenveld dat niet met simpele sturing ‘van bovenaf’ een bepaalde richting op kan worden gestuurd. Er zijn grote maatschappelijke, financiële en bestuurlijke belangen mee gemoeid. Er zijn momenteel 337 gecertificeerde bedrijven actief in de asbestverwijdering en 169 bedrijven beschikken over een certificaat voor asbestinventarisatie.¹⁷ Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) becijferde dat de omzet in de asbestverwijdering in 2018 zo’n €660 miljoen bedroeg.¹⁸ Cijfers en feiten over de risico’s en noodzakelijke kosten zijn echter omstrepen. De vraag wat goed of fout is met betrekking tot de omgang met asbest, is niet altijd eenduidig te beantwoorden. Emotie en ratio spelen beide een belangrijke rol. Het is daarom niet alleen een technisch, maar ook een politiek vraagstuk. Hoe gaat de overheid om met een dergelijk, emotioneel beladen, vraagstuk? Wat is de rol en positie van de politiek, van bedrijven, van de samenleving in de omgang met zo’n risico?

Dit onderzoek

Te midden van al deze ontwikkelingen in het asbeststelsel en de dynamiek tussen betrokken spelers, zijn wij door een van de belanghebbende partijen in dit veld, Aedes, de vereniging van woningcorporaties, gevraagd om het functioneren van het asbeststelsel op onafhankelijke en onpartijdige wijze tegen het licht te houden. Hiertoe bestudeerden wij relevante documentatie (beleid, media, krachtenveld) en voerden wij gesprekken met betrokkenen over de volle breedte van het stelsel.

In dit essay als uitvloeisel van ons onderzoek doen wij geen uitspraken over wat de juiste inschattingen van de risico’s omtrent asbest zijn. Wij doen in dit essay evenmin verslag van een evaluatie van het stelsel, als het erom gaat in welke mate de beleidsdoelstellingen zijn behaald. In plaats daarvan kijken wij vanuit bestuurskundig perspectief naar de manier waarop de weging van belangen in deze sector plaatsvindt, analyseren we de werking en uitkomsten daarvan, beoordelen we op basis daarvan het functioneren

17 Ascort (2020). Certificatieregister. Bron: www.ascort.nl. Geraadpleegd op 22 januari 2020.

18 Economisch Instituut voor de Bouw (2019). *Toekomstperspectieven sloopsector 2019. Ontwikkelingen en vooruitzichten*. September 2019.

van het huidige stelsel aan de hand van ‘good governance’ principes en wegen we vooruitkijkend de opties voor de inrichting van het stelsel. We onderzoeken niet de mate waarin alle partijen zich daarin kunnen vinden (draagvlak) en of met alternatieven de verhouding tussen kosten en baten veranderen. Wel proberen we in dit essay mechanismen in de governance bloot te leggen en de bedoelde, onbedoelde, gewenste en ongewenste mechanismen daarin op te sporen. We proberen een antwoord te geven op de vraag welk handelingsrepertoire de overheid heeft om ongewenste en disfunctionele effecten aan te pakken en wat leidende principes zouden moeten zijn die passen bij de governance van de risico’s.

Lopende dit onderzoek is er sprake van hevig debat en verschuivingen in de inrichting van de governance. De omgang met asbest en de checks and balances die daarbij horen te gelden zijn in toenemende mate controversieel geworden. Tegelijkertijd worden er op dit moment belangrijke keuzes gemaakt over de inrichting van het stelsel die gebaat zijn bij een reflectie op de principes voor regulering, beleidsvorming en governance in een complex krachtenveld als het onderhavige. We beogen met dit essay een zinvolle bijdrage te leveren aan de actuele discussie en de keuzes die er vanuit de overheid gemaakt worden met betrekking tot de inrichting van de governance van de risico’s van asbest. Hiertoe zoeken we naar oplossingsrichtingen die niet zozeer het omstreden karakter van de omgang met asbest zelf zullen verminderen, maar wel kunnen leiden tot een goede omgang met die controversialiteit.

Dit onderzoek bestond uit verschillende activiteiten. Wij hebben op basis van beschikbare documenten een uitgebreide beleids-, media- en krachtenveldanalyse gemaakt. Vervolgens hielden wij een uitgebreide gespreksronde waarin we interviews hebben gehouden met belangrijke stakeholders (zie bijlage 1 voor een nadere onderzoeksverantwoording en respondentenlijst). Tijdens het onderzoek hebben wij conceptversies van dit essay voorgelegd aan een onafhankelijke groep van deskundigen. Vanwege hun ervaring en deskundigheid op het gebied van publieke governance en veiligheid hebben wij hen gevraagd kritisch mee te kijken en lezen gedurende verschillende stadia van het onderzoek.¹⁹

Het vervolg van dit essay is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven wij weer hoe de verschillende elementen van de governance van asbest zijn ontstaan en ontwikkeld sinds het asbestverbod in 1993. In hoofdstuk 3 gaan we in op het huidige debat over de omgang met asbest en de

¹⁹ De onafhankelijke groep van deskundigen bestond uit mr. T.H.J. Joustra, prof. mr. dr. E.F. Ten Heuvelhof, M. Hulshof en mr. A.W.H. Docters van Leeuwen. Zie ook bijlage 1.

verschillende frames die daarin aan de orde komen. In hoofdstuk 4 houden we de governance zelf tegen het licht, op basis van leidende principes voor goede governance, en overwegen we inrichtingsopties voor de toekomst.

2. Een historisch gegroeid stelsel van zelfregulering

Een verbod op asbest

“Het heeft ongeveer een eeuw geduurd voor de afkeer van asbest zo groot werd dat asbestproducten alleen nog door opruimteams in maanmannetjes-uitrusting mogen worden aangeraakt. Ondertussen overlijden er alleen in Nederland nog ieder jaar 600 tot 800 mensen die in hun beroepsleven asbest hebben ingeademd.”, zo schrijft NRC Handelsblad in mei 1992 in een artikel over de gevaren van asbest. Een maand later, op 26 juni 1992, neemt de ministerraad het besluit om het gebruik van asbest in Nederland per 1 juli 1993 te verbieden.

Het verbod op het bewerken, verwerken en in voorraad houden van asbest of asbesthoudende producten is het resultaat van een jarenlange discussie, die heeft geresulteerd in afspraken tussen werkgevers, werknemers en overheid. Vice-premier Kok stelt na afloop van de ministerraad tevreden vast: *“Het lijkt een routinezaak, maar op basis van de Arbeidsomstandighedenwet wordt nu een punt gezet achter een jarenlange periode waarin men heeft moeten werken met deze gevaarlijke grondstof.”*

2.1 De totstandkoming van asbestbeleid in Nederland

Groeiende bekendheid over gezondheidsrisico leidt tot een asbestverbod in 1993

Asbest is met name in de jaren '60 en '70 een populaire grondstof in Nederland. De jaren tussen 1955 en 1978 worden ook wel de 'hoogtijdagen' genoemd van de asbestverwerking in Nederland. In deze periode kunnen asbesthoudende producten onbelemmerd worden gemaakt, verwerkt, gestort en hergebruikt. Tussen 1917 en 1993 wordt ongeveer 770.000 ton aan asbestvezels in Nederland ingevoerd en in producten verwerkt, becijferde het Historisch Onderzoeksbureau ReGister. Dat is 2% van de totale hoeveelheid asbestvezels die in die periode in Europa wordt verwerkt, en 0,44% van de 174 miljoen ton aan asbestvezels die in de twintigste eeuw wereldwijd op de markt is. Het grootste gedeelte van asbestvezels in Nederland wordt gebruikt voor asbestcementproducten zoals golfplaten en buizen, of voor asbestpapier (gebruikt als drager voor vinylvloerbedekking). Op de internationale markt is Nederland weliswaar geen grote speler, maar er zijn wel enkele grote asbest producerende bedrijven.

De papierfabriek in Wormer en asbestcementfabrieken in Goor en Harderwijk zijn bekende voorbeelden.²⁰

Ondanks het veelvuldig gebruik van asbest is in deze periode zeker al bekend dat asbest zeer schadelijk kan zijn. In Groot-Brittannië wordt 'asbestose', een stoflongziekte veroorzaakt door blootstelling aan asbest, al in 1931 erkend als beroepsziekte. In Nederland komt deze erkenning in 1949. In de jaren die daarop volgen, neemt de kennis over de risico's verder toe. Ontdekt wordt onder meer dat beroepsmatige blootstelling aan asbest longvlies- en buikvlieskanker (mesothelioom, ook wel 'asbestkanker' genoemd) kan veroorzaken. Steeds meer onderzoeken (nationaal en internationaal) bevestigen de risico's van asbest.

Deze groeiende bekendheid met de gezondheidsrisico's van (blootstelling aan) asbest leidt uiteindelijk in 1978 tot een verbod op de meest gevaarlijke variant van asbest: blauw asbest (crocidoliet). Een algeheel asbestverbod volgt in 1993. Het verbod wordt vastgelegd in het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet, en betreft een verbod per 1 juli 1993 om asbest of asbesthoudende producten te verwerken, (her)gebruiken, importeren, verkopen en bewaren. Een uitzondering wordt gemaakt voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan bestaand asbesthoudend materiaal en sloop van asbesthoudende werken.²¹ Behalve het verbod worden in het Asbestverwijderingsbesluit in 1993 regels vastgelegd over de wijze van verwijderen en vervoeren van asbest. Dit betreft het doen van vooronderzoek en regelgeving over welke voorzorgsmaatregelen genomen moeten worden bij sloopwerkzaamheden.²²

Privaat initiatief tot certificering

De toenemende bekendheid met risico's van asbest leidt behalve tot een verbod ook tot het initiatief van marktpartijen en hun brancheorganisaties om particuliere regelgeving op te stellen, met als doel het borgen van de veiligheid van werknemers. Sedert begin jaren negentig ontwikkelen marktpartijen in gezamenlijkheid met de overheid deze regelgeving, in de vorm van beoordelingsrichtlijnen van asbestrisico's en aan de hand van certificaten om professionele competenties en praktijken te normeren. Het gaat om initiatieven van zelfregulering, waarbij de overheid graag aansluiting zoekt. Dergelijke zelfregulering past heel goed bij op dat moment uit de Angelsaksische wereld overgekomen en in de jaren '90 populaire ideeën over een bedrijfsmatige overheid, die taken overlaat aan of afstoot naar de markt.

20 ReGister Historisch Onderzoeksbureau (2006). *Asbest in kaart. Historisch onderzoek Asbestgebruik*. 10 maart 2006.

21 Staatsblad 1993, nr. 136.

22 Tauw (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.

Privatisering en regulering worden sterk gestimuleerd door de wetenschappelijke stroming van het New Public Management die in Nederland in deze periode veel navolging krijgt.²³

Het dan nog vrijwillige stelsel van certificatie wordt middels een ministeriële regeling op grond van het Asbestverwijderingsbesluit van augustus 1994 verplicht gesteld. Na een overgangsperiode van anderhalf jaar zijn asbestverwijderings- en inventarisatiebedrijven per 1 maart 1996 verplicht om een merkteken te hebben. De daarvoor benodigde ‘procescertificaten’ kunnen alleen worden afgegeven door een Certificerende en Keurende Instelling (CKI) die daartoe is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). Een daartoe opgerichte stichting (Stichting Beheer Certificatieregelingen, later Stichting Certificatie Asbest, ofwel Ascet) beheert de eisen, vastgelegd in certificatieschema’s, voor afgifte van deze certificaten.²⁴ De certificatieverplichting is dan nog onderdeel van het Asbestverwijderingsbesluit (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM), maar wordt per 1 januari 2006 ondergebracht in het Arbeidsomstandighedenbesluit en valt vanaf dat moment onder verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Een beschrijving op hoofdlijnen van het asbestcertificeringsstelsel is in het tekstkader uitgewerkt.

23 Zie onder meer: Hood, C. (1991). A new public management for all seasons? *Public Administration*, 1999, p. 3-19. | Pollit, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform – A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. | Korsten, A.F.A. (2011). *New public management*. Via: <http://www.arnokorsten.nl>.

24 Tauw (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.

Het asbestcertificeringsstelsel: hoe werkt het, en welke partijen zijn betrokken?

De asbestketen

De asbestketen bestaat uit veel verschillende spelers, die allen op verschillende manieren betrokken zijn bij de omgang met asbest. In beginsel worden de volgende stappen doorlopen bij werkzaamheden die betrekking hebben op asbest: 1). De opdrachtgever of eigenaar van een gebouw waaraan sloop- of renovatiewerkzaamheden worden verricht, is verplicht om eventueel aanwezig asbest te laten verwijderen. 2). Om dat te kunnen doen, is allereerst een asbestinventarisatie nodig, die uitgevoerd moet worden door een gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf. Het inventarisatierapport dat dit bedrijf opstelt, is de basis voor de daadwerkelijke verwijdering en geeft aan in welke risicoklasse de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. 3). Indien de werkzaamheden vallen in risicoklasse 2 (zie verderop) dient een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf vervolgens, conform het inventarisatierapport, de verwijderingswerkzaamheden uit te voeren. De werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door een Deskundig Asbestverwijderaar (DAV), onder toezicht van een Deskundig Toezichthouder Asbestverwijdering (DTA), of door een DTA. Het asbestverwijderingsbedrijf is tevens verantwoordelijk voor de afvoer van asbesthoudende materialen naar een stortplaats (met begeleidingsbrief en ingevuld registratieformulier). 4). Tot slot dient er een eindcontrole te worden uitgevoerd door een eindinspectielaboratorium. Deze partij controleert de uitkomst van een uitgevoerde sanering en beoordeelt of de locatie veilig is. Elk van deze stappen moet worden geregistreerd in het online webapplicatie, het Landelijk Asbest Volgstelsel.



Het certificatiestelsel

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is het ministerie van SZW verantwoordelijk voor het certificatiestelsel asbest. De minister (in de praktijk de Inspectie SZW namens deze) wijst de zogenoemde certificerings- en keuringsinstelling (CKI's) aan, die certificaten mogen verstrekken aan asbestinventarisatiebedrijven of asbestsaneringsbedrijven. Om als CKI aangewezen te kunnen worden, moet de betreffende organisatie geaccrediteerd zijn door de Raad voor Accreditatie (RvA). De CKI's kunnen zowel 'procescertificaten' als 'persoonscertificaten' afgeven. →



De procescertificaten zijn voor asbestinventarisatiebedrijven of saneringsbedrijven. De persoonscertificaten zijn voor medewerkers die de werkzaamheden moeten verrichten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een Deskundig Inventariseerder Asbest (DIA), een Deskundig Asbest Verwijderaar (DAV) en Deskundig Toezichthouder Asbest (DTA). Momenteel zijn er in Nederland twee CKI's aangewezen voor de uitgifte van procescertificaten, en twee voor de uitgifte van persoonscertificaten. De CKI's worden gefinancierd door de zogenoemde 'certificaathouders': bedrijven in het bezit van een certificaat. De certificaathouders betalen voor de auditwerkzaamheden die een CKI uitvoert om te controleren of een bedrijf (nog steeds) in aanmerking komt voor een certificaat.

Om voor een certificaat in aanmerking te kunnen komen, moeten bedrijven voldoen aan eisen die zijn vastgelegd in certificatieschema's. Deze schema's worden beheerd door de beheersstichting Ascert. Dit is een private stichting die een aantal taken uitvoert in het werkveld van asbest. Tot 1 maart 2020 deed Ascert dit op basis van een convenant met het ministerie van SZW. Door een wijziging in de internationale vereisten omtrent certificatie, het op 1 januari 2018 ingevoerde nieuwe stelsel van wettelijke certificatie (met een overgangperiode tot 31 december 2019) zijn echter nu de CKI's zelf verantwoordelijk voor het aanwijzen van een beheersstichting. Het convenant tussen SZW en Ascert is inmiddels opgezegd, maar Ascert voert momenteel nog wel dezelfde taken uit. Op basis van voorstellen uit een Centraal College van Deskundigen (het CCvD), het overlegorgaan binnen Ascert waarin belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd, adviseert Ascert het ministerie van SZW over eventuele aanpassingen in de certificatieschema's (in bijlage 2 is weergegeven welke partijen zijn vertegenwoordigd binnen het CCvD). Tevens beheert Ascert het Certificatenregister en het risico-classificeringssysteem SMA-rt (Stoffen Manager Asbest Risico Techniek). Dit betreft een online systeem, gebaseerd op metingen en gegevens van onderzoeksorganisatie TNO, dat gebruikt wordt om uit te voeren werkzaamheden in te delen in een bepaalde risicoklasse. Deze klasse is bepalend voor de veiligheidsmaatregelen die getroffen moeten worden bij de werkzaamheden. Tot slot behoort ook het geven van voorlichting en informatie over de certificatieschema's tot de taken van Ascert. De inkomsten van Ascert zijn deels afkomstig van de CKI's, die door middel van toeslagen en een omslagstelsel een bepaald bedrag moeten afdragen aan Ascert, en deels door asbestinventarisatiebedrijven die zogenoemde 'tikken' aanschaffen om een uitdraai te kunnen maken van SMA-rt, welke verwerkt moet worden in een rapportage. →



Risicoclassificering

Bepalend voor de wijze waarop asbestverwijdering moet plaatsvinden, is de risicoklasse waarin de werkzaamheden vallen. Deze is afhankelijk van de vezelconcentratie die verwacht wordt bij verwijdering. Blijft dit onder de 2.000 vezels per kubieke meter, dan vallen de werkzaamheden in principe onder risicoklasse 1 en hoeven de werkzaamheden niet verplicht te worden uitgevoerd door een gecertificeerde partij. Als een vezelconcentratie wordt verwacht waarbij de grenswaarde van 2.000 vezels per m³ wordt overschreden, is sprake van risicoklasse 2. De sanering moet dan worden uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf, en er dient een eindcontrole plaats te vinden door een geaccrediteerd laboratorium. Dat kan een visuele eindinspectie zijn (bijvoorbeeld bij buitensaneringen), eventueel aangevuld met luchtmetingen. Tot slot is er ook nog de risicoklasse 2A. Dit betreft werkzaamheden met specifiek amfibole asbesttypen, waarbij een concentratie boven de grenswaarde wordt verwacht. Hier dient een verzwaarde eindbeoordeling plaats te vinden.

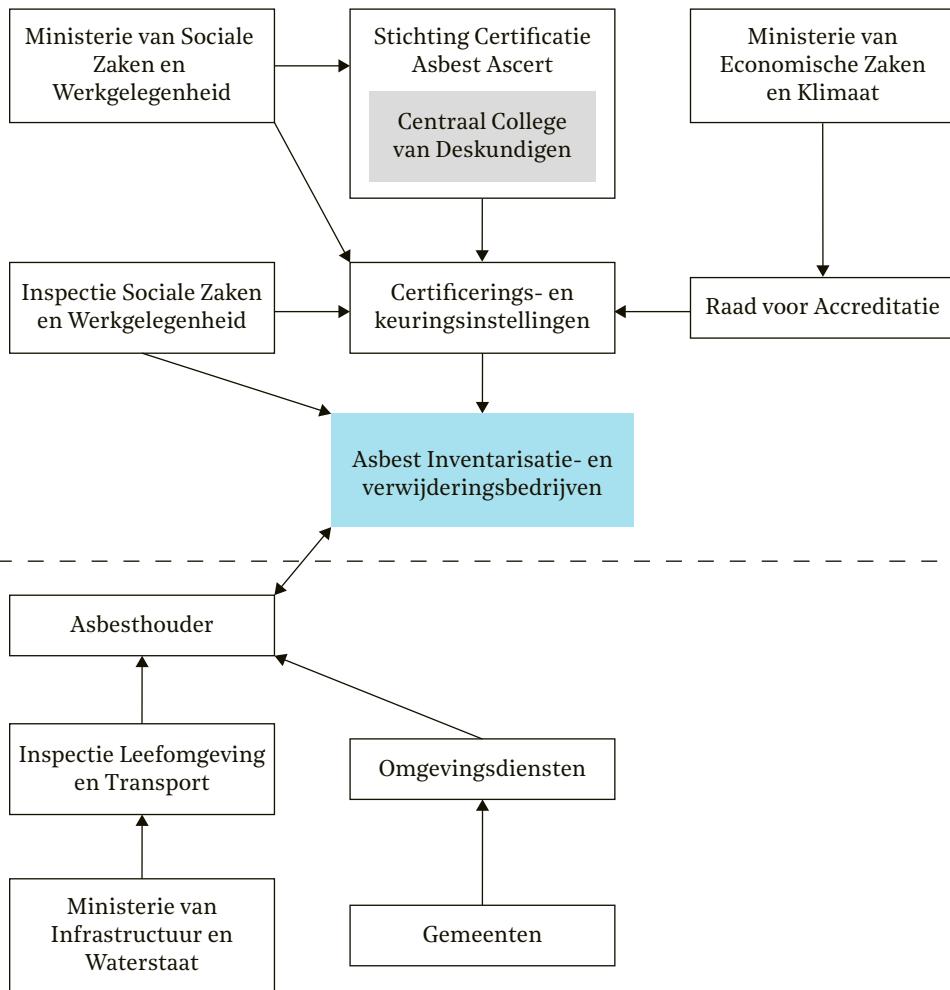
Toezicht

Het toezicht op het certificatiestelsel is bij meerdere partijen belegd. De Inspectie SZW houdt behalve toezicht op de CKI's ook toezicht op het proces van asbest verwijderen, op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. Verwijderingsbedrijven moeten hun werkzaamheden vooraf melden bij de Inspectie. Afhankelijk van de risicoklasse waarin de werkzaamheden vallen kan dat via een online 'kennisgevingsformulier' (risicoklasse 1), of via het Landelijk Asbest Volg Systeem (LAVS, geldt voor risicoklasse 2 en 2a). Het LAVS is een webapplicatie waarin het hele proces van inventarisatie tot en met de stort van asbest moet worden geregistreerd. Inspecteurs van de Inspectie SZW kunnen op basis van de gemelde werkzaamheden onaan-gekondigde inspecties uitvoeren.

Naast de Inspectie SZW hebben ook de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Omgevingsdiensten een rol bij het toezicht. De ILT, onderdeel van het ministerie van IenW, ziet toe op handelingen met asbest en asbesthoudende producten (zoals vervaardiging, import, bewerking, in voorraad houden en beschikbaarstelling). Volgens het Besluit Omgeving Recht (BOR) zijn omgevingsdiensten verantwoordelijk voor het milieutoezicht op de asbestketen. Omgevingsdiensten houden daarnaast toezicht op asbestsaneringen door bedrijven (conform het basistakenpakket van Omgevingsdiensten). Tot slot vervullen de CKI's ook zelf een toezichthoudende rol door periodiek controles uit te voeren bij gecertificeerde personen of bedrijven.

Figuur 1. Een schematische weergave van de bij het certificatiestelsel asbest betrokken partijen

ASBESTVERWIJDERINGSBESLUIT
ARBEIDSONMSTANDIGHEDENWET



ASBESTVERWIJDERINGSBESLUIT
WET MILIEUBEHEER
PRODUCTBESLUIT

Asbest: anders dan andere gevaarlijke stoffen

Het certificatiestelsel zoals we dat nu kennen omtrent asbest is ontstaan uit een aanvankelijk privaat en vrijwillig stelsel van accreditatie en certificatie dat op initiatief van de sector begin jaren '90 tot stand kwam. De overheid heeft hier aansluiting bij gezocht en per 1 maart 1996 een wettelijke certificatieverplichting ingesteld. Het werken met een dergelijk stelsel van

certificatie en accreditatie is niet ongebruikelijk. In 2003 kwam het kabinet met een ‘kabinetsstandpunt certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid’, waarin het instrumentarium nader is uitgewerkt. Er zijn op dat moment ruim 80 certificatieregelingen operationeel. Naast asbestverwijdering zijn er bijvoorbeeld certificatiestelsels voor alarmcentrales en alarmapparatuur, certificatie in de zorgsector (HKZ-certificatie) en certificatie van biologische producten (EKO-keurmerk). Daarbij wordt wel onderscheid gemaakt tussen verschillende varianten. Zo is er de ‘Zelf-reguleringsvariant’, die geen relatie heeft met wetgeving. Aan het wel of niet bezitten van een certificaat zijn dan ook geen rechtsgevolgen verbonden. Een voorbeeld van deze variant is bijvoorbeeld het UTZ-keurmerk voor eerlijke handel in de koffie- en cacaobranche. Een tweede variant betreft de ‘Toezichtondersteuningsvariant’. Ook dit is een regeling op vrijwillige basis, maar de overheid kan het wel benutten bij de uitvoering van toezicht- en handhavingsbeleid. Het certificaat heeft geen wettelijke status, maar vormt wel een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan bepaalde regels of doelstellingen. Indien het certificaat is afgegeven onder een RvA-accreditatie, kan de toezichthouder hier rekening mee houden. De derde variant is de ‘Toelatingsvariant’, waarbij de certificatieregelingen wél deel uitmaken van wetgeving. Hier kan de toegang tot de markt worden ontzegd als niet aan certificatie-eisen wordt voldaan.²⁵ In het asbestcertificeringsstelsel is sprake van deze derde variant. Ook met betrekking tot asbest in de bodem kennen we een certificatieregeling, maar wel in een andere vorm. Waar werkzaamheden aan asbest in gebouwen vallen onder het Asbestverwijderingsbesluit en Bouwbesluit (verplichting tot het doen van een sloopmelding aan het bevoegd gezag), vallen werkzaamheden met betrekking tot asbest in de bodem onder de Wet Bodembescherming. Ook is hier een andere schemabeheerder aangewezen (de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, SKIB).²⁶ Andere voorbeelden zijn bijvoorbeeld de certificatieregeling voor onderhouds- en inspectiewerkzaamheden aan technische installaties (SCIOS)²⁷, de certificatieregeling voor Arbeidsdiensten (SBCA),²⁸ en voor de opsporing van conventionele explosieven (SCVE).²⁹

Hoewel het instrument van certificatie en accreditatie dus op zichzelf niet zo uniek is, is het wel zo dat dit instrumentarium niet van toepassing is op

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 29 304, nr. 1. Betreft: Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid. 14 november 2003.

26 Zie: <https://www.sikb.nl/bodembeheer/kennisdelen-en-innovatie/dossiers/asbestbeleid-en-regelgeving>

27 Zie: <https://www.scios.nl/>.

28 Zie: <https://sbca.nl/>.

29 Zie: <http://www.scve.nl/>.

andere gevaarlijke stoffen. Op grond van de Arbeidsomstandighedenregeling zijn werkgevers en werknemers in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor een veilige omgang met gevaarlijke stoffen op de werkvloer en moeten werkgevers ook zelf grenswaarden bepalen. Voor sommige stoffen heeft het ministerie van SZW wettelijke grenswaarden opgelegd. De lijst met stoffen waarvoor wettelijke grenswaarden zijn geformuleerd, is opgenomen in de Arbeidsomstandighedenregeling. Naast niet-kankerverwekkende stoffen zoals aceton, ammoniak, chloor of koolmonoxide is er een lijst met grenswaarden voor wél kankerverwekkende stoffen, die zijn vastgesteld ofwel op basis van een risicobenadering, ofwel op basis van een drempelwaarde-effect. Behalve asbest staan onder meer arseen, benzeen, chroom 6 en ethanol op deze lijst.³⁰ Voor deze gevaarlijke stoffen is er in tegenstelling tot asbest geen certificatieregeling, wel zijn er voorschriften en aanvullende verplichtingen vanuit de Arbeidsomstandighedenwet. In algemene zin is in de Arbeidsomstandighedenwet vastgelegd hoe werkgevers moeten handelen als werknemers mogelijk kunnen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen. De wet schrijft voor dat de werkgever in een risico-inventarisatie en -evaluatie moet vastleggen welke risico's de arbeid met zich meebrengt voor werknemers, wat de gevaren zijn en welke risico-beperkende maatregelen worden getroffen. Ook is bijvoorbeeld vastgelegd dat er voor het "doeltreffend vaststellen van het blootstellingsniveau gebruik gemaakt worden van geschikte, genormaliseerde meetmethodes, dan wel andere voor het doel geschikte meetmethodes of kwantitatieve evaluatiemethodes." Ook moet een beoordeling gedaan worden, waarvan de meetresultaten worden getoetst aan de grenswaarde, en moet een plan van aanpak worden opgesteld waarin is uitgewerkt welke maatregelen getroffen worden in verband met de risico's.³¹ In aanvulling daarop is in de Arbeidsomstandighedenregeling vastgelegd wat er in het plan van aanpak moet staan voor het geval er sprake is van een overschrijding van de vastgestelde grenswaarden. Het gaat dan om maatregelen die genomen worden om 'blootstellingsverlaging' te realiseren, maatregelen om gezondheidsschade van medewerkers te voorkomen etc.³²

En zo zijn er nog vele andere regelingen en bepalingen waarmee werkgevers te maken krijgen als er sprake is van gevaarlijke stoffen. In tegenstelling tot andere (kankerverwekkende) stoffen is voor asbest echter een aparte aanvullende paragraaf opgenomen in het Arbeidsomstandighedenbesluit waarin aanvullende voorschriften met betrekking tot de omgang met asbest

30 Arbeidsomstandighedenregeling. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008587/2019-04-01#BijlageXIII>

31 Arbeidsomstandighedenwet. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2020-01-01>

32 Arbeidsomstandighedenregeling. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008587/2020-01-01>

zijn opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de indeling in risicoklassen, aanvullende preventieve maatregelen, scholing van medewerkers, een meldplicht, het werkplan en de visuele inspectie of eindbeoordeling.³³ En daarnaast is in de Arbeidsomstandighedenregeling een specifieke paragraaf opgenomen die betrekking heeft op de certificatiebepalingen rond arbeid met asbest. Hier is onder meer vastgelegd dat asbestinventarisatiebedrijven en asbestverwijderingsbedrijven een certificaat krijgen wanneer zij voldoen aan de eisen zoals opgenomen in het certificatieschema. Hetzelfde geldt voor de persoonscertificaten voor medewerkers. Opvallend is overigens dat in de Arbeidsomstandighedenregeling (artikel 4.27) staat dat het gaat om het certificatieschema “dat is vastgesteld door de Stichting Ascert en door de minister is gepubliceerd in de Staatscourant”,³⁴ terwijl in het convenant tussen SZW en Ascert wordt aangegeven dat bindende vaststelling van de schema’s wordt gedaan door SZW, op basis van de adviezen en uitwerkingen van Ascert.³⁵

Een belangrijk verschil in de omgang met gevaarlijke stoffen is dus dat waar bedrijven bij andere gevaarlijke stoffen zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van zorgvuldige werkwijzen en plannen van aanpak met betrekking tot de omgang met gevaarlijke stoffen, er in het asbestwerkveld gewerkt wordt volgens de eisen die zijn uitgewerkt in certificatieschema’s, die op advies van de private beheersstichting Ascert door de minister van SZW worden vastgesteld. Dat is een significant verschil ten opzicht van de manier waarop we omgaan met stoffen als bijvoorbeeld chroom-6. In geval van chroom-6 is een werkgever weliswaar verplicht een risico- inventarisatie en -evaluatie op te stellen, zijn er aanvullende verplichtingen waaraan moet worden voldaan (zoals een registratieverplichting over blootstelling aan kankerverwekkende stoffen en het treffen van maatregelen om blootstelling te voorkomen of minimaliseren) en is een beheersregime opgesteld over de omgang met chroom-6, maar er zijn geen uitgebreide certificatieschema’s zoals in het werkveld asbest.³⁶

Hoe dit verschil is ontstaan, heeft veel te maken met de historische oorsprong van het asbeststelsel. Toen de kennis over de risico’s van blootstelling aan asbest toenam, werd aanvankelijk door de marktpartijen en hun brancheverenigingen zelf het initiatief genomen om met regelingen te

33 Arbeidsomstandighedenbesluit. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008498/2020-01-01>

34 Arbeidsomstandighedenregeling, H.4, paragraaf 4.6 – 4.7 (art. 4.27 – art. 4.30). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008587/2020-01-01/#Hoofdstuk4>.

35 Ministerie van SZW (2012). Convenant ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Stichting Ascert. 26 maart 2012.

36 Rijkswaterstaat (2019). Beheersregime chroom-6 RWS, RVB en ProRail. 28 mei 2019.

komen voor de omgang met asbest. Ondanks een verbod waren er nog nauwelijks regels over het werken met asbest, en partijen constateerden dat er ook bedrijven waren die het niet zo nauw namen met de veiligheid. Om de veiligheid van hun medewerkers te waarborgen, kwamen bedrijven werkzaam in het werkveld asbest daarom zelf met beoordelingsrichtlijnen. De ontwikkeling van de regelgeving werd ook toen al vormgegeven in een soort Centraal College van Deskundigen en met betrokkenheid van alle branche-partijen en de overheid.

Zo ontstond in de jaren '90 op privaat initiatief een eerste vorm van een certificatieregeling, waarbij de overheid aansluiting heeft gezocht. Zoals eerder al beschreven, past dat ook goed bij de tijdgeest waarin een politieke voorkeur voor zelfregulering en marktwerking was komen overwaaien uit Angelsaksische landen en het *New Public Management* als bestuurskundige stroming in Nederland voet aan de grond kreeg.

2.2 Verdere aanscherping van het asbestbeleid en certificeringsstelsel

In de jaren na het instellen van het asbestverbod in 1993 en verplichte certificering in 1996 wordt het certificeringsstelsel stapsgewijs verder aangescherpt. Dit gebeurt onder invloed van het maatschappelijk en politiek steeds verder groeiende idee dat asbest een zeer gevaarlijke stof is. Een belangrijke aanjager daarvan is een rapport van de Gezondheidsraad uit 2010. In dat rapport beveelt de Gezondheidsraad aan de blootstellingsgrenzen aan asbest verder te verlagen.³⁷ In een brief aan de Tweede Kamer in 2011 constateert de staatssecretaris van VROM (het ministerie dat tot 2005 de verantwoordelijkheid draagt voor het asbestcertificeringsstelsel) in reactie op het rapport van de Gezondheidsraad: *“Asbest is nog gevaarlijker dan we al dachten”*. Het doel van het asbestbeleid is dan ook, zo schrijft hij, nog nadrukkelijker dan voorheen om blootstelling aan asbestvezels te voorkomen. Het leidt onder meer tot een aankondiging van verlaging van de normen voor asbest in het milieu en arbeidsgerelateerde blootstelling. Ook stelt de staatssecretaris dat het van belang is om asbest in de leefomgeving zo veel mogelijk terug te dringen middels ‘bronbeleid’. De grootste nog aanwezige bronnen van asbest moeten worden aangepakt: asbestwegen en verweerde) asbestdaken, zo schrijft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer.³⁸ Andere ontwikkelingen die bijdragen aan de aanscherping van het asbest-

37 Gezondheidsraad (2010). Asbest. Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling. 3 juni 2010.

38 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2010-2011, kamerbrief, 25 834 en 22 343, nr. 58. Betreft: Problematiek rondom asbest. 15 februari 2011.

beleid zijn bijvoorbeeld incidenten rond de asbestwegen bij voormalige asbestfabrieken in Goor en Harderwijk, incidenten zoals in de Utrechtse wijk Kanaleneiland (2012) en de asbestbrand in Roermond, waar het hele centrum werd afgesloten (2014). In deze tijd ontstaat steeds meer een stelsel waarin regels en normen gebaseerd zijn op *worst case scenario's*.

Daar komt nog bij dat uit onderzoek blijkt dat veel bedrijven zich niet aan de regels houden en handhaving tekort lijkt te schieten. Een onderzoek uit 2009 van Bureau Bartels stelt bijvoorbeeld dat in 50 tot 70% van vergunde sloopwerkzaamheden de asbestverwijdering niet volledig volgens de regels verloopt, en dat in 25% van de gevallen een inventarisatierapport de verkeerde risicoklasse bevat.³⁹ Volgens de Inspectie SZW is het handhavingspercentage (het aantal saneringslocaties dat niet in orde is) in 2012 70%, en hoewel dit percentage mede als gevolg van een geïntensiveerde aanpak sterk daalt, naar 46% in 2014, blijft de naleving van regelgeving een groot aandachtspunt.⁴⁰

Het zijn onder meer deze ontwikkelingen die in de loop der jaren leiden tot een aanscherping van het certificeringsstelsel en asbestbeleid. Zo wordt per 1 november 2011 de aanwezigheid van een gecertificeerde 'Deskundige Toezichthouder Asbestverwijdering' (DTA) verplicht. En een nieuwe aanscherping van regelgeving treedt in werking op 1 februari 2012. Certificatie-eisen en het sanctiebeleid worden strenger, er komen hogere boetes en vanaf 1 maart 2017 zijn certificaathouders (saneerders en inventariseerders) verplicht om hun werkzaamheden in risicoklasse 2 en 2a te registreren in het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS), een webapplicatie waarmee het proces van inventarisatie tot en met de stort van asbest gevolgd kan worden.⁴¹ Voor het inpakken en storten van asbest zijn er strenge regels voor asbest, onder andere dat het asbest in afsluitbare zakken en containers moet worden opgeslagen. Het toezicht hierop vindt plaats door de omgevingsdiensten.

Tegelijkertijd beginnen zich juist rondom de grote asbestincidenten als Roermond en Kanaleneiland ook tegengeluiden te ontwikkelen. De reactie in Roermond, die miljoenen heeft gekost, was volgens onderzoek van Crisislab gelet op de risico's overtrokken. Dat bleek ook de conclusie te zijn van veel bewoners, ook in Kanaleneiland. De maatschappelijke kosten van de veiligheidsmaatregelen die hier na een asbestincident zijn gemaakt, hadden volgens betrokkenen best iets minder gekund en beter besteed kunnen

39 Bureau Bartels (2009). *Naleving asbestregels. Eindrapport*. 31 juli 2009.

40 Inspectie SZW (2015). *Sectorrapportage Asbest 2015*. Augustus 2015. | Bureau Bartels (2009). *Naleving asbestregels. Eindrapport*. 31 juli 2009. | Cobouw (2014). 'Overheid moet strenger zijn voor asbestovertreders.' 22 oktober 2014.

41 Tauw (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.

worden aan andere zaken. Een risicoloze samenleving bestaat niet, en misschien is men hier wel doorgeschoten in het veiligheidsdenken, zo is het beeld dat naar aanleiding van de incidenten wordt geschetst.⁴² Ook een onafhankelijke onderzoekscommissie concludeerde dat de getroffen maatregelen na de asbestvondst in Kanaleneiland, achteraf gezien, disproportioneel waren. De commissie is kritisch over de afhandeling en communicatie rond het incident en stelt dat het toezicht op de asbestsanering in Kanaleneiland tekortschoot, en dat het van belang is om na te gaan of de wijze van zelfregulering door de branche – ‘met marginaal toezicht vanuit de overheid’ – nog wel voldoet.⁴³

Verlaging van de grenswaarden

Behalve aanscherping van het certificeringsstelsel worden ook de grenswaarden voor blootstelling aan asbest verlaagd. Het rapport van de Gezondheidsraad uit 2010 pleitte daar al voor, en in 2011 adviseerde de grenswaardencommissie van de SER over de haalbaarheid van de voorgestelde, verlaagde grenswaarden. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de grenswaarden zouden worden verlaagd van 10.000 vezels/m³ naar 2.000 vezels/m³ voor chrysotiel asbest (wit asbest – veruit het meest voorkomende type), en naar 420 vezels/m³ voor asbest amfibolen (groep die amosiet/bruin asbest, crocidoliet/blauw asbest, tremoliet/grijs, actinoliet/groen en anthofylliet/geel asbest omvat). En hoewel de grenswaardencommissie van de SER aanvankelijk adviseert dat deze grenswaarden haalbaar zouden zijn, blijkt bij een nadere uitwerking dat de verlaging grote implicaties zou hebben voor de praktijk. Beheersstichting Ascet wijst er onder meer op dat een reductiefactor van 80 tot 100 vereist is ten opzichte van de op dat moment gangbare saneringsmethoden, en wijst erop dat er nog te veel onzekerheden zijn om al op korte termijn (per 1 januari 2014) over te gaan op invoering van de nieuwe grenswaarden.⁴⁴ De grenswaarde voor chrysotiel asbest wordt uiteindelijk per 1 juli 2014 verlaagd naar 2.000 vezels/m³, maar de verlaging naar 300 vezels/m³ voor amfibool asbest blijkt technisch niet haalbaar. Uiteindelijk wordt per 1 januari 2017 ook voor amfibool asbest de grenswaarde verlaagd naar 2.000 vezels/m³, conform advies van de SER eind 2014. Een verdere verlaging wordt (nog) niet haalbaar geacht, maar de grenswaardencommissie van de SER is wel voornemens de technologische ontwikkelingen te volgen en binnen vijf jaar te bezien of verdere verlaging naar 300 vezels/m³ dan wel haalbaar is.⁴⁵

42 Crisislab (2016). *Inzichten in de omgang met risico's van asbest*. Januari 2016.

43 Commissie onderzoek asbestvondst Kanaleneiland (2012). *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*. 4 december 2012.

44 Ascet (2013). Brief aan SER, subcommissie Grenswaarden Stoffen op de Werkplek (GSW). Betreft: *Vervolg implementatie nieuwe grenswaarden asbest*. 13 november 2013.

45 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2014-2015, kamerbrief, 25 834, nr. 89. Betreft: Problematiek rondom asbest. 1 december 2014.

Bij de hierboven genoemde grenswaarden gaat het om arbeidsgerelateerde blootstelling. Conform het Bouwbesluit 2012 is sinds 2018 de grenswaarde voor asbest in binnenruimten eveneens verlaagd naar 2.000 vezels/m³.⁴⁶ Ter vergelijking: voor de buitenlucht wordt conform advies van de Gezondheidsraad een grenswaarde van 28 vezels/m³ aangehouden als streefwaarde voor chrysotiel asbest (Verwaarloosbaar Risico, zie kader), en 2.800 als Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR, zie kader). Deze normen voor de buitenlucht hebben echter geen wettelijke status, maar worden gezien als milieukwaliteitsdoelstellingen.⁴⁷

Asbestnormen internationaal

Nederland kent sinds 1993 een algeheel verbod op asbest. Hoewel er dan in 7 andere landen al een asbestverbod is (Zweden, Denemarken, IJsland, Noorwegen, Israël, Zwitserland en Oostenrijk), hoort Nederland daarmee wel bij de koplopers. Een algemeen, Europees verbod volgt in 2005.⁴⁸ Wereldwijd zijn er op dit moment bijna 70 landen met een asbestverbod (het betreft in veel landen een verbod om nieuwe producten waarin asbest is verwerkt op de markt te brengen. Recycling van bestaande producten is in veel gevallen nog wel toegestaan).⁴⁹ Wat betreft de normstelling hanteert Nederland veruit de strengste normen van Europa. Tot 2014 hanteert Nederland een grenswaarde van 10.000 vezels/m³ voor arbeidsgerelateerde blootstelling. Dit is dan al een factor 10 lager dan de EU-norm (die is 100.000 vezels/m³). Naar aanleiding van het rapport van de Gezondheidsraad en latere adviezen van de SER, verlaagt Nederland de grenswaarde naar 2.000 vezels/m³, en ligt daarmee ruim onder de grenswaarden van omliggende landen als Duitsland en Frankrijk (10.000 vezels/m³), en België en het Verenigd Koninkrijk (100.000 vezels/m³). De ‘toetswaarde’ – in Nederland 10.000 vezels/m³ voor risicoklasse 2 en uitzonderingen op klasse 2A, en 2.000 vezels/m³ voor risicoklasse 2A - welke wordt gehanteerd bij de eindbeoordeling asbest daarentegen is in deze omliggende landen vergelijkbaar (Verenigd Koninkrijk, België) of lager dan in Nederland (Duitsland en Frankrijk, resp. 500 en 5.000 vezels/m³).⁵⁰

46 Bouwbesluit 2012, artikel 7.19.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/2019-07-01#Hoofdstuk7>

47 TNO (2016). *Asbest en andere minerale vezels in de buitenlucht*. 24 november 2016

48 De Kevel (2013). *Asbest, gezondheid en veiligheid. Ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht*. Universiteit Utrecht / Universiteit Gent.

49 http://ibasecretariat.org/alpha_ban_list.php

50 TNO (2019). *Aanknopingspunten voor differentiatie in risico's van werkzaamheden met asbest ten behoeve van beheersregimes*. 5 september 2019. | SER: <https://www.ser.nl/nl/thema/arbeidsomstandigheden/Grenswaarden-gevaarlijke-stoffen/Grenswaarden/Asbest>

Risiconiveaus: wat zijn het eigenlijk?

De Gezondheidsraad komt in het rapport van 2010 met voorstellen voor nieuwe waarden voor asbest, die overeenkomen met de 'risiconiveaus' die in het milieu- en arbeidsbeleid worden gehanteerd. Een risiconiveau, zo formuleert de Gezondheidsraad, geeft de kans op overlijden aan door blootstelling aan een bepaalde kankerverwekkende stof, in dit geval asbest. Door middel van risicoanalyses wordt berekend welke concentraties overeenkomen met het risiconiveau. In het Milieubeleid wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten risiconiveaus: het Maximaal Toelaatbare Risiconiveau (MTR) en het Verwaarloosbaar Risiconiveau (VR). In het rapport van de Gezondheidsraad komt het MTR overeen met een kans van 1 per 10.000 om te overlijden aan kanker bij blootstelling gedurende het hele leven, en het VR komt overeen met een kans van 1 per 1.000.000. De Gezondheidsraad adviseert in 2010 om de MTR-waarde te verlagen van 100.000 vezels per kubieke meter (m³) voor chrysotiel asbest naar 2.800, en de VR-waarde van 1.000 naar 28 vezels per m³.

In het Arbobeleid wordt eveneens met risiconiveaus gewerkt. Vóór de grenswaarden voor asbest werden verlaagd, conform het advies van de Gezondheidsraad, waren deze waarden niet gebaseerd op een berekening van concentraties die overeenkomen met een bepaald risiconiveau, maar is de waarde een bijstelling (een factor 10 lager) van de EU-norm. De Gezondheidsraad komt in 2010 wél met berekende concentraties die overeenkomen met de risiconiveaus. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee risiconiveaus, waarbij wordt uitgegaan van 40 jaar beroepsmatige blootstelling:

- Een risiconiveau van $4 \cdot 10^{-3}$: 1 extra sterfgeval door kanker per 250 algemene sterfgevallen. Uitgedrukt per jaar is dat gelijk aan een risico van 1 per 10.000 sterfgevallen;
- Een risiconiveau van $4 \cdot 10^{-5}$: 1 extra sterfgeval door kanker per 25.000 algemene sterfgevallen. Uitgedrukt per jaar is dat gelijk aan een risico van 1 per 1.000.000 sterfgevallen.

Voor beide risiconiveaus kwam de Gezondheidsraad met nieuwe voorgestelde waarden. De voorgestelde waarde voor chrysotiel asbest bij een risiconiveau van $4 \cdot 10^{-3}$ is 200.000 vezels per m³, en bij een risiconiveau van $4 \cdot 10^{-5}$ 2.000 vezels per m³. Bij amfibool asbest gaat het om 42.000 vezels per m³ (bij risiconiveau $4 \cdot 10^{-3}$) en 420 vezels per m³ (bij risiconiveau $4 \cdot 10^{-5}$).⁵¹ De huidige arbeid gerelateerde grenswaarden voor zowel chrysotiel als amfibool asbest zijn op dit moment 2.000 vezels per m³.

⁵¹ Gezondheidsraad (2010). *Asbest. Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling*. 3 juni 2010.

2.3 Evaluatie en herziening van het asbestcertificeringsstelsel

Toenemende kritiek op het asbestcertificeringsstelsel

Hoewel het asbestbeleid in de afgelopen jaren steeds verder is aangescherpt, neemt ook de kritiek op het beleid langzaam toe. De kritiek richt zich onder meer op financiële banden die de onafhankelijkheid van partijen (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) kan beïnvloeden, versnipperd en beperkt toezicht en een zeer hoge complexiteit van regels.

Terwijl de overheid zich voorbereidt op een asbestdakenverbod vanaf 2024, klinken er daarnaast geluiden door dat de risico's van asbest zouden worden overschat en de kosten van sanering onnodig hoog zouden zijn. Incidenten als het tijdelijk afsluiten van de wijk Kanaleneiland in Utrecht en het centrum van Roermond als gevolg van een brand waarbij asbest vrijkwam worden daarbij aangehaald als overdreven reacties. In januari 2016 verschijnt een kritisch rapport van Crisislab over de omgang met risico's van asbest.⁵² Kort daarna verschijnt een pamflet getiteld 'Laten we eindelijk normaal doen over asbest', ondertekend door enkele corporatie- en zorgbestuurders, een burgemeester en een directeur van de GGD, waarin gewezen wordt op 'paniekreacties' en een 'risico-regelreflex' die zouden ontstaan na een vondst van asbest. De ondertekenaars van het pamflet pleiten voor een nuchtere aanpak.⁵³

En in 2017 volgt, als vervolg op een eerdere analyse van het certificeringsstelsel door het ministerie en Capgemini, in opdracht van het ministerie van SZW een evaluatie van het certificeringsstelsel dat in twintig jaar is gegroeid. Het onderzoek wordt uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau Tauw. Uit het rapport komt een aantal verbeterpunten naar voren. Zo wordt onder meer geconstateerd dat het draagvlak voor het stelsel wisselend is. Asbestverwijderaars en inventarisatiebedrijven willen het stelsel niet kwijt, maar zijn wel kritisch. Opdrachtgevers, gemeenten en omgevingsdiensten zijn echter kritischer dan de bedrijven, constateert Tauw. Ook wordt in het rapport aangegeven dat er meer openheid is tussen de stakeholders dan vijf jaar eerder en er draagvlak is om problemen aan te pakken, maar dat de belangen op veel vlakken niet gedeeld zijn, en soms zelfs tegenstrijdig. Ook constateert Tauw dat niet alle belangen evenwichtig zijn vertegenwoordigd in het Centraal College van Deskundigen en dat de scheiding tussen Arboregeling en milieuregeling leidt tot een versnippering in het

52 Crisislab (2016). *Inzichten in de omgang met risico's van asbest*. Januari 2016.

53 Bestuurlijke stuurgroep (met bestuurders van Talis, GGD, gemeente Alkmaar, Mitros, Attent, Zorg en Behandeling en een hoogleraar van Radboud Universiteit) (2016). *'Laten we eens normaal doen over asbest'*. Februari 2016.

toezicht. Verder zijn de Inspectie SZW en omgevingsdiensten van mening dat de commerciële afhankelijkheid van CKI's op gespannen voet staat met hun rol als ZBO – al herkennen CKI's dat beeld zelf niet. De certificatieschema's noemt Tauw ingewikkeld, maar wel duidelijk. Desalniettemin is er wel vaak discussie over de interpretatie van de regels, waarbij risicoperceptie en het beeld van de noodzaak van beschermende maatregelen een rol spelen.⁵⁴ Het onderzoeksrapport wordt op 20 oktober 2017 door de minister van SZW gedeeld met de Tweede Kamer.⁵⁵

In april 2018 komt ook het bestuur van beheersstichting Ascort zelf met een eigen evaluatie van het functioneren van het stelsel en visie over het certificeringstelsel. Het bestuur benoemt in haar notitie vijf aandachtsvelden waar men in de komende periode verbeteringen wil doorvoeren: de risico-klasse-indeling en de certificatie; het proces van besluitvorming en de voorwaarden voor innovatie; het toezicht; de nadelen van juridificering; de belangenvertegenwoordiging en de sturing.⁵⁶ Hoewel het bestuur van Ascort de betrokken partijen (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) ten behoeve van de notitie heeft betrokken bij de evaluatie, geven enkele opdrachtgevers aan zich niet in de neergelegde visie van Ascort te herkennen. In mei 2018 komt Aedes dan ook met een eigen visie over 'Uitgangspunten voor een ander asbestbeleid'. Daarin wordt gesteld dat de huidige praktijk van asbestsanering onvolkomen is, en dat er sprake is van een overspannen belangstelling voor de risico's van asbest. Aedes stelt dat binnen Ascort, waar Aedes overigens zelf één van de vertegenwoordigde partijen is, besluitvorming met commercieel belang plaatsvindt, en dat er sprake is van uitdijende normstelling zonder aandacht voor effectiviteit en proportionaliteit. Aedes concludeert dat het huidige stelsel niet werkt: "Er is sprake van een certificatiestelsel dat veel geld kost, geen innovaties toelaat, maar uiteindelijk ook geen veiligheid garandeert."⁵⁷

Op 27 september 2018 stuurt de staatssecretaris van SZW de kabinetsreactie op het rapport van Tauw naar de Tweede Kamer, nadat gesprekken zijn gevoerd met "sociale partners en andere partijen binnen en buiten de gecertificeerde asbestbranche". Allereerst benadrukt de staatssecretaris dat het huidige stelsel zorgt voor goede bescherming van werknemers, ruimte biedt voor inbreng bij stakeholders en hen stimuleert om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ze schrijft dat sinds de aanscherping van het stelsel in 2012 positieve resultaten zijn bereikt met het certificatiestelsel. Zo

54 Tauw (2017). *Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest*. 28 september 2017.

55 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2017-2018, kamerbrief, 25 834, nr. 130. Betreft: Onderzoeksrapport functioneren asbeststelsel. 20 oktober 2017.

56 Bestuur Stichting Ascort (2018). *Functioneren Certificatiestelsel Asbest*. 30 april 2018.

57 Aedes (2018). *Uitgangspunten voor een ander asbestbeleid. De visie van Aedes*. Mei 2018.

is de nalevingsgraad van bedrijven gestegen van 30% in 2012 naar 72% in 2017, zo blijkt uit het jaarverslag van de Inspectie SZW. Wel constateert de staatssecretaris dat het stelsel ook nadelen en knelpunten kent, zoals de handhaafbaarheid en beperkte eenduidigheid van regels, beperkte ruimte voor innovatie, belangen die niet in evenwicht zijn en soms de hoge prijs van asbestsanering zonder dat het leidt tot betere gezondheidsbescherming van werknemers. De staatssecretaris geeft aan deze knelpunten te willen verbeteren door aanpassingen in het huidige stelsel door te voeren, en niet door te kiezen voor een compleet alternatief stelsel. Verbeteringen die zij de komende periode wenst door te voeren zijn onder meer het verbeteren van de regelgeving en certificatie-eisen en het treffen van maatregelen om het toezicht meer eenduidig en risicogericht te maken. Daarnaast moet de stand van de wetenschap worden verduidelijkt en de werking van SMA-rt worden versterkt, en wenst de staatssecretaris een Validatie- en Innovatiepunt (VIP) in te stellen, om innovaties en nieuwe werkmethoden sneller te beoordelen. Ook verzoekt de staatssecretaris Ascert om de vertegenwoordiging van belangen beter in balans te brengen en kondigt zij aan de regelgeving zodanig aan te passen dat voor saneringen waarbij complexe technieken nodig zijn, die nu soms in de laagste risicoklasse vallen en daardoor zonder certificaat mogen worden uitgevoerd, ook een certificaat vereist is. Tot slot wil de staatssecretaris nagaan of de eindbeoordeling meer onafhankelijk en kostenefficiënt kan plaatsvinden, moeten de handhavingmogelijkheden van de Inspectie SZW worden versterkt en moet versnippering in het toezicht tegengegaan.⁵⁸

In november 2018 komt Ascert vervolgens met een visiedocument voor 2018-2022, als vervolg op de notitie uit april. In het visiedocument geeft Ascert aan dat er in de afgelopen jaren een positieve trend heeft plaatsgevonden in het nalevingsgedrag in de sector en dat de professionalisering is toegenomen. Het stelsel behoeft echter ook op enkele punten aanpassing. Gebleken is dat niet altijd duidelijk is wat de rol van Ascert is, wat de beeldvorming niet ten goede komt. Ascert geeft aan met dit visiedocument de rol en taak van Ascert te willen (her)definiëren en zo nodig aan te passen. In de notitie wordt de nieuwe governancestructuur uitgewerkt en wordt aangegeven wat de gewenste richting is voor de komende jaren. De visie gaat onder meer in op de positionering, missie, visie en strategie van Ascert, de governance en het convenant met SZW. Daarbij worden meerdere actiepunten benoemd, waarmee Ascert aan de slag zal gaan na vaststelling van de missie, visie en strategie door het bestuur en de Raad van Toezicht en overleg met de overheid. Zo kondigt Ascert onder meer aan de statuten en reglementen aan te

⁵⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2018-2019, kamerbrief, 25 834, nr. 150. Betreft: Beleidsreactie onderzoek functioneren asbeststelsel. 27 september 2018.

passen, de governancestructuur aan te passen, besluitvormingsprocessen en procedures nader uit te leggen en vast te stellen, de procedures voor besluitvorming binnen Ascertain aan te scherpen en aan te passen door het opstellen van een toetsingskader voor besluitvorming binnen de werkkamers, CCvD en het bestuur. Ook moet bijvoorbeeld de positie van SMA-rt duidelijker in de wetgeving worden verankerd, moet de software worden aangepast aan een nieuwe risico-indeling en het systeem flexibeler en gedifferentieerder worden en wil men de taken van Ascertain ten aanzien van SMA-rt (her)definiëren.⁵⁹

Het visiedocument wordt eind 2018 door het bestuur definitief vastgesteld. In de loop van 2019 wordt vervolgens uitwerking gegeven aan de nieuwe governancestructuur, met onder meer het benoemen van een nieuwe Raad van Toezicht en doorvoering van veranderingen in het CCvD en de werkkamers, de statuten en reglementen (zie bijlage 2). Per 1 november 2019 moeten de nieuwe reglementen in werking treden.⁶⁰

Een pleidooi voor proportioneel asbestbeleid

In februari 2019 verschijnt vervolgens in opdracht van Aedes een onderzoeksrapport van Crisislab, de Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit en TNO waarin gepleit wordt voor 'proportioneel asbestbeleid'. In het rapport wordt bij een zestal verschillende concrete situaties de blootstellingsrisico's vastgesteld, het bijbehorende gezondheidsrisico en de kosten en baten van het asbestbeschermingsbeleid in die situaties. In het rapport wordt geconcludeerd dat het beleid terecht streng is voor situaties met beroepsmatige blootstelling. In een drietal andere scenario's blijken de risico's volgens de onderzoekers lager te zijn dan het streefniveau, en stellen zij dat beschermingsmaatregelen daar niet noodzakelijk zijn. Het gaat dan om scenario's als brand, wonen of werken in een gebouw met asbest en het verwijderen van asbestcementdaken. De onderzoekers schrijven te pleiten voor een publiek debat over de redelijkheid van het Nederlandse asbestbeleid en proportionaliteit met betrekking tot de beschermingsmaatregelen, omdat de huidige rigide maatregelen volgens hen in een situatie waarbij sprake is van een zeer laag risico in een aantal gevallen overbodig is.⁶¹

59 Ascertain (2018). Visiedocument 2018-2022. 15 november 2018.

60 <https://www.ascertain.nl/over-ascertain/nieuws/nieuwe-organisatie-ascertain/item10074>

61 Crisislab, Universiteit Utrecht, TNO, Radboud Universiteit (2019). *Inzichten voor proportioneel asbestbeleid. Een onderzoek naar gezondheidsrisico's in verschillende asbestblootstellingsituaties en de kosten van bijbehorend beschermingsbeleid*. Februari 2019.

Dit rapport veroorzaakt de nodige ophef in zowel de media als onder partijen in de sector. Diverse kranten berichten over het rapport met koppen als “Verwijdering van asbest kan veel goedkoper” en “Verwijderen asbest is minder ongezond dan gedacht”.⁶² Op haar website schrijft Aedes dat het wonen en werken in een huis met asbest en het verwijderen van asbest-daken minder risico’s oplevert dan tot nog toe werd gedacht: *“Niet alleen zijn de risico’s veelal verwaarloosbaar, ook beschermingsmiddelen zijn niet noodzakelijk. Wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen blootstelling, gezondheidsrisico’s en de kosten van beschermingsbeleid toont aan dat het huidige asbestbeleid niet realistisch is.”*⁶³

Maar er is ook veel kritiek. *“Longartsen: er is van alles mis met dit rapport”*, zo kopt EénVandaag. In het artikel wordt het rapport bekritiseerd omdat het “niet volgens de academische tradities”, en “eenzijdig en partijdig” zou zijn. Critici wijzen op commercieel belang van de opdrachtgever van het onderzoek en stellen dat gezondheidsrisico’s worden gebagatelliseerd.⁶⁴ In een gezamenlijke brief aan de staatssecretaris schrijven vier brancheverenigingen uit de asbestsector (VOAM-VKBA, VERAS, VVTB en Fenelab) weliswaar voorstander te zijn van een risicogericht asbestbeleid, maar dat het ook nodig is om zuinig te zijn op het huidige risicobewustzijn over asbest. De partijen schrijven zeer bezorgd te zijn over de opstelling van woningcorporatie Aedes, de opdrachtgever van het rapport: *“Aedes stelt dat de risico’s veelal verwaarloosbaar zijn en beschermingsmiddelen niet noodzakelijk. Deze ongenueanceerde stellingname doet onrecht aan het belang van de bescherming van onze werknemers, die dagelijks aan de slag zijn met asbestsanering en worden blootgesteld aan deze levensgevaarlijke stof. Verder onderschat Aedes het belang van de borging van veilig en gezond werken en verdraait zij de feiten.”* Waar Aedes volgens de brancheverenigingen in de media stelt dat de asbestverwijderingsbranche de regels zelf bedenkt en daarmee als ‘slager zijn eigen vlees kleurt’, is dit volgens de brancheverenigingen onwaar: *“Het certificatiestelsel staat voor onafhankelijk toezicht binnen wettelijke kaders. Aedes is intensief betrokken bij de overleggen met het ministerie en Ascert. Aedes is dus mede verantwoordelijk voor het beleid.”*⁶⁵

62 Algemeen Dagblad (2019). *Verwijdering van asbest kan veel goedkoper*. 6 maart 2019. | NRC Handelsblad (2019). *‘Verwijderen asbest is minder ongezond dan we dachten’*. 6 maart 2019.

63 <https://www.aedes.nl/artikelen/bouwen-en-energie/gezondheid-in-woningen/asbest/onderzoekers-risico's-asbest-vaak-overschat.html>.

64 EenVandaag (2019). *Onderzoek: asbest opruimen kan voordeliger*. Longartsen: “Er is van alles mis met dit rapport.” 25 mei 2019.

65 VOAM-VKBA, Veras, VVTB en Fenelab (2019). *Inbreng voor debat Tweede Kamer op 6 maart over asbestbeleid*. Maart 2019.

Behalve over de opstelling van Aedes uitende branchepartijen ook hun zorg over de opstelling van onderzoeksinstituut TNO, dat meewerkte aan het onderzoek in opdracht van Aedes. Fenelab, de branchevereniging van laboratoria, schrijft een brief aan de staatssecretaris waarin zij aangeeft zich ernstige zorgen te maken over de recente maatschappelijke discussie rondom het asbestbeleid. Fenelab stelt dat in het recent gepubliceerde rapport op onverantwoorde wijze wordt omgesprongen met de risico's van asbest. Fenelab constateert dat er een proportionaliteitsdiscussie wordt geïntroduceerd die niet past binnen het arbobeleid. Incidentele blootstelling en beroepsmatige blootstelling worden in het rapport en in de media volgens Fenelab 'tendentieus' door elkaar gebruikt. Fenelab ziet de huidige aandacht die er is in de media voor het rapport als een gevaarlijke ontwikkeling die invloed heeft op de risicoperceptie van burgers en werknemers, op een manier die haaks staat op het jarenlang gevoerde beleid. Fenelab vraagt de staatssecretaris om nadrukkelijker publiek afstand te nemen van het rapport. Tot slot vraagt Fenelab ook aandacht voor de positie van TNO, die medeauteur is van het rapport, terwijl het huidige beleid tot stand is gekomen op basis van adviezen van TNO: *"Het rapport is ons inziens TNO onwaardig en raakt ook het vraagstuk van geloofwaardigheid van TNO als wetenschappelijk en onafhankelijk adviseur van het kabinet op het gebied van het asbestbeleid."*⁶⁶

Eind maart komt ook de staatssecretaris van SZW met een reactie op het rapport. Zij stelt dat het rapport grotendeels aansluit bij de acties die zij reeds heeft ingezet om te komen tot een zorgvuldig asbestbeleid. Ze geeft aan te streven naar ruimte waar het gezien de risico's kan, maar hamert er daarbij op dat de veiligheid en de gezondheid van werknemers beschermd moeten zijn. Daarbij maakt de staatssecretaris de kanttekening dat waar de onderzoekers de bijbehorende kosten uitrekenen, ze dat voor rekening van de onderzoekers wil laten. Ze stelt dat het arbobeleid uitgaat van 'acceptabele risico's'. Welke kosten ermee gemoeid zijn om ervoor te zorgen dat het risico dat men loopt acceptabel is (en dus niet hoger), heeft daar wat haar betreft niet veel mee te maken.⁶⁷

Een asbestdakenverbod?

Te midden van al deze hectiek en maatschappelijke discussie over de proportionaliteit van het asbestbeleid, speelt in de politieke arena nog een ander dossier omtrent asbest: het voorgenomen asbestdakenverbod. Als onderdeel van het 'bronbeleid' van het ministerie van IenW, waarbij de grootste nog aanwezige bronnen van asbest moeten worden aangepakt, zit dit verbod

66 Fenelab (2019). Brief aan staatssecretaris SZW. *Commotie in de media over proportionaliteit asbestbeleid*. 15 maart 2019.

67 Rijksoverheid.nl (2019). *Nieuwsbericht: Reactie van de staatssecretaris van SZW n.a.v. publicatie 'Inzichten voor proportioneel asbestbeleid'*. 27 maart 2019.

al enkele jaren in de pijplijn. Verschillende partijen in de asbestbranche lobbyen voor het verbod op asbestdaken. In het najaar van 2018 wordt het wetsvoorstel van de staatssecretaris van IenW omtrent een asbestdakenverbod aangenomen in de Tweede Kamer, met brede meerderheid en alleen een tegenstem van de SGP-fractie.⁶⁸ In de maanden daarna ontstaat er echter een heftig debat over dit verbod en wordt juist een ‘tegen-lobby’ gestart in de aanloop naar de stemming in de Eerste Kamer. Aedes, LTO en de Vereniging Eigen Huis spelen hierin een prominente rol. De organisaties stellen dat het verbod niet bijdraagt aan zorgvuldig asbestbeleid en grote financiële en operationele lasten met zich brengt. Tevens wijzen ze erop dat onvoldoende bekend is over de risico’s en over de precieze hoeveelheid vezels die vrijkomt als een dak gewoon blijft liggen en niet wordt gesloopt.⁶⁹ Ondanks wijzigingen in het wetsvoorstel die de staatssecretaris van IenW naar aanleiding van de kritiek voorstelt,⁷⁰ stemt een meerderheid van de Eerste Kamer op 4 juli 2019 tegen het asbestdakenverbod, waarmee het asbestdakenverbod van de baan is.⁷¹

2.4 Recente ontwikkelingen

Terwijl het ministerie van IenW na de verwerping van het asbestdakenverbod in de Eerste Kamer werkt aan alternatieve mogelijkheden om asbestdaken zoveel mogelijk uit te bannen,⁷² werkt het ministerie van SZW in 2019 verder aan de voorgenomen veranderingen van het asbestcertificatiestelsel. Daartoe organiseert het ministerie onder meer brede stakeholdersbijeenkomsten waar gesproken wordt over de voorgenomen hervormingen. Op 16 december 2019 stuurt de staatssecretaris van SZW een brief naar de Tweede Kamer over de voortgang van de uitwerking van de maatregelen die in de brief van september 2018 werden aangekondigd. De staatssecretaris constateert dat de complexiteit en samenhang tussen verschillende maatregelen ervoor zorgt dat er meer tijd nodig is voor de uitwerking dan eerder ingeschat. Ook spelen daarbij de verschillende perspectieven en belangen van de betrokken stakeholders een rol, zo schrijft de staatssecretaris.

68 Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer. *Betreffende wetsvoorstel: 34675 Wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten)*. Den Haag, 16 oktober 2018.

69 Aedes en LTO (2019). Brief aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal. *Verbod op asbestdaken*. 27 mei 2019.

70 Eerste Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2018–2019, kamerbrief, 34 675, nr. J. Betreft: Wijziging van de Wet milieubeheer (verwijdering asbest en asbesthoudende producten). 4 juni 2019.

71 Eerste Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2018–2019, 34 675. *Stemming verwijdering asbest en asbesthoudende producten*. 4 juni 2019.

72 NOS (2019). *Speciaal fonds om geld te lenen voor verwijderen asbestdak*. 14 oktober 2019.

Om innovatie in het stelsel te bevorderen, is de staatssecretaris bezig met de oprichting van het Validatie- en Innovatiepunt (VIP). Het VIP moet snel en eenduidig een oordeel kunnen geven over validatie en innovatie van nieuwe werkmethoden en het ministerie van SZW hierover adviseren. Wanneer het ministerie het advies overneemt, wordt opdracht gegeven tot het aanpassen van het risicoclassificeringssysteem SMA-rt. De staatssecretaris geeft aan, om die laatste stap goed te laten verlopen, reeds bezig te zijn met het sluiten van een nieuw convenant met Ascert. Daarnaast is zij ook voornemens SMA-rt te herpositioneren, waardoor de onafhankelijkheid wordt geborgd en Ascert en brancheverenigingen geen directe invloed meer hebben op aanpassingen van SMA-rt. Omdat het instrument technisch verouderd is, wordt momenteel gewerkt aan de bouw van een nieuw, risicogestuurd instrument: 'SMA-rt nieuwe stijl' (SMArt-ns). Over een reeds ingediende aanvraag voor validatie van een nieuwe methode om vensterbanken te saneren (afkomstig van Aedes) schrijft de staatssecretaris dat deze momenteel in behandeling is bij de onafhankelijke commissie SCi 547 van Ascert. Deze commissie is verantwoordelijk voor de beoordeling of nieuwe werkmethoden of technieken voldoen aan de criteria. In de nabije toekomst zal het VIP deze commissie moeten vervangen.

Verder gaat de staatssecretaris in haar brief onder meer in op de reeds gewijzigde statuten van Ascert, om tot een meer evenredige belangenvertegenwoordiging te komen, en een door te voeren wijziging in de risicoklassen. De staatssecretaris geeft aan voornemens te zijn om de verplichting tot het hebben van een certificaat voor het werken met asbest niet langer afhankelijk te laten zijn van de risicoklasse waarin wordt gewerkt, maar van het soort asbesttoepassing waarmee wordt gewerkt. Om dat te realiseren, moet er een lijst komen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een groep asbesttoepassingen waarvoor specifieke deskundigheid (en dus een certificaat) nodig is, en een groep waarvoor dat niet nodig is. TNO is gevraagd te adviseren over deze indeling. De staatssecretaris constateert dat een rapport dat hiertoe door TNO is opgesteld, door sommige brancheverenigingen kritisch is ontvangen. De brancheverenigingen plaatsen vraagtekens bij de onafhankelijkheid van TNO en stellen dat de deskundigheid van TNO op het gebied van asbest wordt overschat. Ook stellen zij in een brief aan de staatssecretaris dat er op de stakeholdersbijeenkomsten te weinig ruimte zou zijn voor hun inbreng. De staatssecretaris benadrukt vertrouwen te hebben in TNO als onafhankelijk en deskundig instituut op het gebied van asbest. Verder constateert zij in haar brief dat er tientallen stakeholders betrokken zijn en dat de belangen groot zijn. Zij constateert dat er sprake is van 'polarisatie van standpunten'. Daarom wil zij op verschillende momenten, gedurende deze hervorming van het asbeststelsel, stakeholdersbijeenkomsten blijven organiseren. De constatering van brancheverenigingen dat de

risicoperceptie over asbest kantelt en er soms zelfs lacherig wordt gedaan over de gevaren van asbest, noemt ze een ernstige zaak. Het gevaar van asbest staat wat haar betreft buiten kijf. In de brief worden ook nog enkele andere knelpunten in het stelsel benoemd, waar aan verbetering wordt gewerkt. Het betreft de onderwerpen risicodifferentiatie en eindbeoordeling, regelgeving en certificatie-eisen en toezicht.⁷³

In deze periode van nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot asbest (afwijzen asbestdakenverbod en de aangekondigde herziening van het certificeringsstelsel) neemt ook de politieke aandacht sterk toe. Kort na de brief van de staatssecretaris in december wordt in de plenaire vergadering van de Tweede Kamer een motie ingediend van twee Kamerleden, waarin zij constateren dat aantoonbaar veilige, innovatieve methoden voor de sanering van asbest ondanks eerdere moties nog steeds niet zijn toegelaten. Ook constateren de Kamerleden dat conform Europese regelgeving certificerende instellingen zelf mogen besluiten welke instelling zij voor het gezamenlijke schemabeheer willen gebruiken. Gezien deze constateringen verzoekt de Kamer de regering middels de motie om het covenant uit 2012 met Ascort te ontbinden en de Arbeidsomstandighedenregeling aan te passen. Die wijziging betreft onder meer het opnemen van voor het toezicht relevante normen in de Arbeidsomstandighedenregelingen. Ook wordt verzocht bij afsluiten van een nieuw covenant met Ascort ervoor te zorgen dat deze alleen de taak krijgt het risicoclassificatiesysteem SMA-rt te beheren, en dus geen inhoudelijk invloed heeft op de vraag of innovatieve werkwijzen wel of niet worden doorgevoerd. Daarnaast wordt de regering verzocht een covenant te sluiten met TNO over inhoudelijke advisering voor de invulling van SMA-rt.⁷⁴ De motie wordt op 19 december 2019 met 120 stemmen vóór aangenomen door de Tweede Kamer.

“Kamer kraakt monopolie asbestsaneerders: verwijderen wordt honderden miljoenen goedkoper”, kopt de Volkskrant een dag later. De bestuursvoorzitter van Ascort spreekt haar verbazing uit over de motie: *“Het is absoluut niet waar dat Ascort nu bepaalt wat er gebeurt. Dat is het ministerie. Dat was zo, en dat blijft zo.”*⁷⁵ De staatssecretaris van SZW schrijft in een brief aan de Tweede Kamer op 13 februari 2020 de motie te interpreteren als een verzoek om de reeds ingezette koers op verantwoorde innovatie en meer risicogerichte uitgangs-

73 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 25 834, nr. 166. Betreft: Stand van zaken uitvoer verbeteringen functioneren asbeststelsel. 16 december 2019.

74 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, motie, 35300-XV-89. Betreft: Nader gewijzigde motie van de leden Stoffer en Von Martels ter vervanging van die gedrukt onder nr. 74. 19 december 2019.

75 Volkskrant (2019). *Kamer kraakt monopolie asbestsaneerders: verwijderen wordt honderden miljoenen goedkoper*. 20 december 2019.

punten niet te laten verslappen. In navolging op de motie wordt het convenant tussen SZW en Ascert per 1 maart 2020 opgezegd. In de nieuwe situatie (conform het per 1 januari 2018 gewijzigde stelsel van wettelijke certificatie⁷⁶) wijzen certificerende instellingen zelf een gezamenlijke schemabeheerder aan, en dan heeft een convenant tussen de schemabeheerder en het ministerie ook geen toegevoegde waarde, aldus de staatssecretaris. Wel wordt een nieuw convenant afgesloten met Ascert over het beheer van SMA-rt, zo kondigt de staatssecretaris aan. Daarbij worden de uitgangspunten uit de motie aangehouden: Ascert wordt wel de beheerder, maar heeft geen inhoudelijke invloed op het al dan niet doorvoeren van innovaties.⁷⁷

Concluderend

De in de laatste dagen voor het Kerstreces van 2019 in de Tweede Kamer aangenomen motie markeert een belangrijk moment in een debat over asbest dat dan al zeker twee jaar buitengewoon stroef verloopt. Zoals ook de staatssecretaris in haar Kamerbrief van december 2019 constateert, is er sprake van een sterk gepolariseerd debat waarbij de branchepartijen van opdrachtnemers enerzijds en van opdrachtgevers anderzijds tegenover elkaar staan en een constructief overleg tussen de verschillende betrokken actoren niet meer mogelijk blijkt.

In het licht van die onderlinge verhoudingen werkt het ministerie van SZW aan verbeteringen in een stelsel dat historisch is gegroeid op een wijze die in de context van de tijd verklaarbaar is: na lange tijd kwam er in 1993 eindelijk een verbod op asbest. Voor de realisatie daarvan kon worden aangesloten bij een al in ontwikkeling zijnde praktijk van certificering in de sector. Dat paste heel goed bij het toen in politiek en openbaar bestuur populaire streven naar marktwerking en zelfregulering. Men kon de tijdgeest volgen.

Uit de gesprekken en de dossierstudie van dit onderzoek komt naar voren dat het stelsel van certificering in zijn verdere ontwikkeling een patroon heeft laten zien van professionalisering, bureaucratisering en commercialisering. Professionalisering is er in de vorm van nieuwe normen en regels, waardoor bedrijven zich verder gaan ontwikkelen en specialiseren. De totstandkoming van professionele opleidingen laat zien dat saneringen en andere werkzaamheden rondom asbest steeds meer een vak worden. Bureaucratisering treedt op door de sterke formalisering van het stelsel. Er komen steeds meer regels en richtlijnen, zo benadrukken verschillende

76 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 29 304, nr. 8. Betreft: Toelichting op het certificatiestelsel onder de Arbeidsomstandighedenwet. 13 februari 2020.

77 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, kamerbrief, 25 883, nr. 373. Betreft: Voortgang inzet werken met gevaarlijke stoffen. 13 februari 2020.

respondenten. De besluitvormingsprocedures om tot aanpassing daarvan te komen worden verder uitgewerkt en buiten dit besluitvormingsstelsel is er ook een juridische strijd over specifieke cases. Dat is zowel een gevolg van voortgaande kennisontwikkeling als van nationale en internationale jurisprudentie. Ook is er sprake van commercialisering. Financiële belangen spelen een grote en groeiende rol. Professionalisering en bureaucratisering leiden ertoe dat werkzaamheden meer specialistisch en gereguleerd worden, hetgeen prijsverhogend werkt. Maar ook stijgt de vraag naar bedrijven die inventarisaties en saneringen kunnen uitvoeren. Keerzijde is dat grotere financiële belangen de veranderbereidheid lijken te beperken, zo luidt de kritiek.

Het huidige stelsel is omstreden en uitzonderlijk. Dat het zo bestaat, is historisch gezien wel goed te begrijpen. Naast de tijdgeest van zelfregulering en marktwerking, is er een tweede invloed op het huidige stelsel. Dat is een proces van *padafhankelijkheid*. Wat in die tijd en context logische keuzes waren voor de inrichting van de governance, heeft tot een stelsel geleid dat sindsdien het uitgangspunt is geworden waarop is voortgebouwd. Op het breukpunt van 1993 is de basis gelegd voor deze governance die sindsdien incrementeel is veranderd door verder te gaan op het eenmaal ingeslagen pad. De groei van het asbeststelsel valt dus te begrijpen vanuit (1) de tijdgeest van zelfregulering en marktwerking, en (2) de padafhankelijkheid van de stelselontwikkeling. Het is historisch verklaarbaar dat dit bijzondere uitzonderlijke asbeststelsel zo tot stand is gekomen en zich heeft ontwikkeld, maar daarmee is het stelsel nog zeker niet automatisch klaar en houdbaar voor de toekomst. Sterker, de kernprincipes daarvan komen in toenemende mate ter discussie te staan.

3. Beelden van het stelsel

De politieke ommekeer

In de Tweede Kamer lijkt het nog vanzelf te gaan. Het is een plan waar op het eerste gezicht niemand tegen kan zijn. Het asbestdakenverbod past in de lijn van de brongerichte aanpak van het ministerie en moet ervoor zorgen dat een van de laatste grote bronnen van asbest, een groot risico voor de volksgezondheid, binnen zeven jaar uit Nederland is verdwenen. Het wetsvoorstel wordt in het najaar van 2018 dan ook bijna unaniem aangenomen. Alleen de SGP is tegen.

Niets lijkt dan het asbestdakenverbod nog in de weg te staan. Gemeenten zijn al begonnen met het aanschrijven van bezitters van de daken en de ontwikkeling van beleid om het laten verwijderen van asbestdaken te stimuleren. Steeds meer verzekeraars passen de voorwaarden aan: panden met asbestdaken zijn niet meer te verzekeren of tegen een hogere premie. Huizenbezitters maken financiële plannen of sluiten een lening af: de verwijdering van een asbestdak is immers kostbaar.

Dan volgt er echter een opvallende politieke wending. Het wetsvoorstel wordt door een ruime meerderheid van partijen (behalve SGP ook VVD, CDA, PvdA, PVV) afgewezen in de Eerste Kamer. Het plan waar niemand tegen kon zijn, blijkt ineens toch felle tegenstanders te hebben. In de aanloop naar de stemming worden de aannames onder het asbestdakenverbod flink ter discussie gesteld door partijen als LTO, Aedes en de Vereniging Eigen Huis. Zij geven aan dat het onduidelijk is wat de veiligheidswinst is die met de versnelde aanpak zou worden gerealiseerd. Ook is er kritiek op de geringe aandacht voor de kosten voor huizenbezitters, voor de invloed van commerciële belangen en financiële afhankelijkheid in het toezicht. Daarnaast zouden zowel de tijdsdruk als een aantal technische vereisten de prijs verder opdrijven. De rekening voor individuele huizenbezitters of boerenbedrijven zou grote vormen aannemen door overheidsoptreden zonder dat duidelijk is wat dit echt oplevert. De Eerste Kamer oordeelt uiteindelijk dat het te onduidelijk is dat met dit voorstel de kosten ook echt tegen de baten opwegen.

Doorbreking van het patroon

De manier waarop de besluitvorming over de verplichte verwijdering van asbestdaken verloopt is illustratief voor de asbestsector. Er zijn verschillende perspectieven op de risico's van asbest en de omgang met asbest, zowel voor werknemers bij verwijderingsbedrijven als voor bewoners, gebruikers en de omgeving. Cijfers over de gezondheidsrisico's die aan de

besluitvorming ten grondslag zouden kunnen liggen ontbreken vaak of, voor zover ze er wel zijn, zijn ze omstreden of worden betwist. Er zijn grote zakelijke belangen gemoeid met de besluitvorming, zowel voor degenen die verdienen aan het onderzoeken van risico's en de verwijdering van asbest als voor degenen die de rekening van onderzoek en verwijdering betalen. En al die partijen met zakelijke belangen spelen ook een belangrijke rol in de besluitvorming over en uitwerking van asbestbeleid.

Tegelijkertijd is de besluitvorming rond het asbestdakenverbod ook een opmerkelijke uitzondering in de geschiedenis van deze sector. De uiteindelijke verwerping van het voorstel doorbreekt een vast patroon. Tot dan toen verloopt de besluitvorming rondom asbest vaak zo, dat wanneer er geen volledige duidelijkheid is over de risico's, men uitgaat van een 'worst case' scenario en de meest strikte veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Hier tegenover wordt geplaatst dat in een aantal gevallen disproportionele kosten en veiligheidseisen gelden. Veiligheidsmaximalisatie zou onevenredig hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen die niet in andere zaken kunnen worden geïnvesteerd.

Zo speelt een aantal standpunten een belangrijke rol in de patroon doorbreking: de stelling dat er nog onvoldoende kennis is over hoeveel vezels er nu daadwerkelijk vrijkomen bij (verwering van) asbestsdaken, overwegingen van proportionaliteit in de afweging tussen kosten en baten, en de actieve lobby van opdrachtgevers, zoals Aedes, Vereniging Eigen Huis en LTO. Asbest als beleidsprobleem is zo hoger op de politieke agenda gekomen. Uiteraard vond een dergelijke politisering ook al plaats rond allerlei incidenten en heeft het extreme gezondheidsrisico altijd sterke maatschappelijke emoties opgeroepen die konden worden gepolitiseerd. In het stelsel van besluitvorming leek echter lange tijd een technische benadering dominant, waarin deskundigen op basis van onderzoek, normering en metingen besluiten onderbouwden. Daar waren natuurlijk altijd al grote belangen mee gemoeid, en achter schijnbare technische discussies ging altijd al een belangenstrijd en het schuren van conflicterende beelden en logica's plaats. Maar met het asbestdakenverbod komt scherper naar voren dat de omgang met de risico's van asbest, hoewel grotendeels op afstand van de overheid georganiseerd, wel degelijk ook een politiek probleem is. Het thema asbest wordt nu politieker, of beter gezegd: de politieke aard van de asbestproblematiek komt naar boven.

Besluitvorming over vensterbanken: buitenlangs of binnendoor?

In sommige vensterbanken zit asbest. Woningcorporaties moeten geregeld dergelijke vensterbanken laten verwijderen en worden daarbij geconfronteerd met een flinke kostenpost. Over de condities die zouden moeten gelden bij de verwijdering daarvan bestaan verschillende opvattingen en de discussie hierover loopt al jaren. De 'geschiedenis van de vensterbanken' laat de ingewikkeldheid in het huidige systeem zien. Het dossier is voor velen in de sector inmiddels zowel een terugkerend voorbeeld als een waar 'hoofdpijndossier'.

Sanering van vensterbanken met asbest valt momenteel in risicoklasse 2. Dat betekent dat asbestsanering alleen onder strenge veiligheidseisen mag worden verwijderd. Tot 2014 viel de sanering van vensterbanken met asbest echter in risicoklasse 1. Na verlaging van de grenswaarden voor asbest werd dit aangepast naar risicoklasse 2, omdat het ontbreken van data om te bepalen of de blootstelling onder de nieuwe grenswaarde bleef. En dus werd uitgegaan van het 'worst case'-uitgangspunt. Daarbij werd door TNO aangegeven dat wanneer er meer data beschikbaar zouden komen, de risicoklasse mogelijk weer naar 1 zou kunnen.

Branchevereniging Aedes heeft geïnvesteerd in het doen van metingen en opdracht verstrekt aan TNO om onderzoek te doen. In oktober 2017 adviseert TNO op basis van onderzoek dat, als wordt voldaan aan een aantal specifieke randvoorwaarden wat betreft de werkmethoden, de grenswaarde van 2.000 vezels/m³ niet wordt overschreden en dat de risicoklasse dus kan worden aangepast. Om te zorgen dat het uitvoeren van deze werkzaamheden onder RK1-condities veilig is en blijft, wordt wel geadviseerd om de uitvoering van deze werkzaamheden in de praktijk ook te borgen.⁷⁸

Ongeveer een jaar later constateert Aedes dat, ondanks een toezegging van het ministerie en een verzoek van het ministerie aan Ascort, SMA-rt nog altijd niet is aangepast. Ascort wijst erop dat in de beoordelingscommissie (SCi 547) nog overleg gaande is over de borging van risico's bij uitvoering van de werkzaamheden onder risicoklasse 1. Pas als dat overleg is afgerond, kan een besluit worden genomen tot aanpassing van SMA-rt.⁷⁹

Ondertussen start Aedes een pilot waarbij vensterbanken worden gesaneerd onder risicoklasse 1. Zowel Ascort als branchepartijen zijn hierover ontstemd, aangezien hierover niet is afgestemd met Ascort en deze werkwijze →

78 TNO (2017). *Advies SMA-rt risicoklasse aanpassing voor het verwijderen van asbesthoudende vensterbanken* (herzien). 12 oktober 2017.

79 Ascort (2018). Brief aan Aedes. Betreft: *Reactie op uw brief d.d. 21 november 2018*. 26 november 2018.



buiten de wettelijk ingerichte processen om gaat. Daarnaast stellen zij dat binnen Ascert, Aedes juist een van de partijen is die voorstellen van de opdrachtnemers om sanering van vensterbanken efficiënter te maken, tegen heeft gehouden. Aedes kiest nu volgens hen een route buiten de officiële spelregels om. Certificaathouders van inventariseerders melden zich bij hun branchevereniging met hun zorgen en vanuit CKI's is al aangegeven dat de werkwijze van de pilot leidt tot een afwijking van de regelgeving. Hoewel het ministerie aanvankelijk aangeeft niet betrokken te zijn bij de pilot van Aedes, volgt in mei 2019 een inhoudelijke reactie, na afstemming met de Inspectie SZW. Aangegeven wordt dat de Inspectie niet sec zal handhaven op uitvoering onder risicoklasse 1 en in de praktijk zal gaan controleren of wordt voldaan aan de voorwaarden uit het Aedes-protocol.⁸⁰ Tot ongenoegen van branchepartijen is daarmee een werkwijze, buitenlangs, informeel toegestaan, zonder dat deze binnen Ascert is goedgekeurd.

De route binnendoor is ondertussen nog in behandeling bij de beoordelingscommissie 'SCi 547', een commissie bestaande uit een onafhankelijk voorzitter, een blootstellingsdeskundige, en vertegenwoordigers van SZW, de Inspectie SZW en Ascert. Hoewel de staatssecretaris van SZW de afschaling van sanering van vensterbanken naar risicoklasse 1, met bijbehorende werkwijze en borgingsprotocol, in haar brief aan de Tweede Kamer in december 2019 noemt als voorbeeld van een innovatie in de sector, is er tot ongenoegen van Aedes, ondanks de volgens haar 'vele succesvolle pilots', nog altijd geen goedkeuring van de nieuwe werkwijze. De beoordelingscommissie concludeert in maart 2020 dat de door Aedes opgestelde werkmethode nog op diverse punten aanvulling behoeft voordat deze kan worden uitgevoerd in risicoklasse 1. De data die de basis van de aanvraag vormen zijn volgens de commissie gebaseerd op oude regelgeving. De commissie geeft aan dat nog een praktijktoets benodigd is en komt met diverse aanbevelingen om in het protocol te verwerken.⁸¹

Op andere onderdelen worden wel nieuwe werkwijzen geaccordeerd. Zo is, eveneens na een aanvraag van Aedes, de sanering van asbesthoudende beglazingskit naar risicoklasse 1 in november 2019 wel goedgekeurd en is de bijbehorende werkwijze opgenomen in SMA-rt.⁸² En in 2018 is reeds een nieuwe werkwijze om bepaalde asbesthoudende verbindingen tussen buizen in een lagere risicoklasse te saneren, goedgekeurd.

80 Emailcorrespondentie tussen VOAM-VKBA en ministere van SZW (2019).
Betreft: *Pilot Aedes*. 26 april–24 mei 2019.

81 Beoordelingscommissie SCi 547 (2020). Brief aan Aedes. 10 maart 2020.

82 Beoordelingscommissie SCi 547 (2020). Bevindingen Commissie SCi 547 inzake aanvraag "Landelijke afschaling verwijderen asbesthoudende beglazingskit conform SCi-547" ingediend door Aedes. 6 november 2019.

Framing contest

Wat de ‘Werdegang’ van het asbestdakenverbod vooral heel scherp laat zien, evenals de kwestie met betrekking tot vensterbanken (zie kader), is dat er zeer verschillende perspectieven bestaan op de risico’s van asbest en de (juiste) omgang daarmee. Verschillende perspectieven, die met eigen logica’s en cijfers worden onderbouwd. Dat zijn wij ook tegengekomen in de gesprekken die wij met verschillende betrokken partijen hebben gevoerd. De laatste jaren lijken deze belangentegenstellingen steeds scherper te worden. Er bestaan verschillende beelden van wat een goede omgang met asbest is en hoe risico’s moeten worden ingeschat en beoordeeld. Er zijn verschillende strijdperken waarin risico’s worden uitvergroet dan wel gerelativeerd (vensterbanken, asbestdakenverbod, etc.), waarbij ook de verhoudingen tussen verschillende partijen op scherp komen te staan. Wat de publieke belangen zijn en wie deze vooral moet behartigen is onderwerp van controversen. Over de passende en juiste inrichting van de governance bestaan zeer verschillende perspectieven, zo komt in de verschillende documenten en onze gespreksronde duidelijk naar voren.⁸³ Om het meervoudige karakter van het asbestvraagstuk inzichtelijk te maken, schetsen wij hieronder veel voorkomende, onderling sterk contrasterende, ‘frames’ in gestileerde beelden.

Frame 1: Elke vezel telt!

‘Elke vezel telt’ is een veelgehoorde stelling in de sector, en tevens titel van een campagne ter bevordering van het ‘emissiearm’ werken in de asbestverwijdering. De campagne is een initiatief van Ascert, Veras en VVTB, medegefinancierd door het ministerie van SZW en heeft tot doel zowel werknemers als andere belanghebbenden bewust te maken van het belang van emissiearm werken. Het frame van ‘elke vezel telt’ klinkt sterk door in het debat over de omgang met asbest. Vaak overheerst in het debat over de risico’s van asbest een bezorgde toon: ‘we mogen mensen toch niet in de kou te laten staan?’ Iedereen in de sector kent wel iemand die aan de gevolgen van blootstelling aan asbest (de ‘witte dood’) is overleden. Het gaat om een zaak van leven en dood en de ziekte is ‘ondraaglijk en uitzichtloos’. En ook al zijn de gevolgen vaak pas lang na blootstelling manifest – asbest is een ‘sluipmoordenaar’ – de risico’s zijn bekend en er is geen twijfel mogelijk over

⁸³ Zie onder meer: Crisislab (2016). *Inzichten in de omgang met de risico’s van asbest*. Januari 2016. | Bestuur Stichting Ascert (2018). *Functioneren Certificatietelsel Asbest*. 30 april 2018. | Aedes (2018). *Uitgangspunten voor ander asbestbeleid. De visie van Aedes*. Mei 2018. | VOAM-VKBA, Veras, VVTB en Fenelab (2019). *Aedes verdraait de feiten over asbestsanering om geld te besparen. Asbestverwijderingsbranche doet concrete en constructieve voorstellen*. 29 juni 2018. | TNO, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit Nijmegen en Crisislab (2019). *Inzichten voor proportioneel asbestbeleid. Een onderzoek naar gezondheidsrisico’s in verschillende asbestblootstellingssituaties en de kosten van bijbehorend beschermingsbeleid*. Februari 2019. | VOAM-VKBA, Veras, VVTB en Fenelab (2019). *Inbreng voor debat Tweede Kamer op 6 maart over asbestbeleid*. Maart 2019.

de oorzaak. Daarom moet – bij de minste twijfel – ook worden uitgegaan van het hoogste risico. En de vaak gebruikte analogie met het verkeer gaat vanuit dit frame niet op: deelname aan het verkeer is nu eenmaal onvermijdelijk. Asbestrisico's zijn vermijdbaar. Kosten mogen dan geen rol spelen. De geschiedenis van asbestslachtoffers en de daaraan verbonden emotie moet meegewogen worden en daarom moet niet bagatelliserend over asbest gesproken worden. Elk mensenleven telt. Dit geldt zowel voor bewoners, gebruikers en omstanders als voor werknemers in de asbestbranche. Strengere regelgeving is daarom noodzakelijk – inschatting van risico's kan immers niet aan mensen zelf worden overgelaten. Bovendien zijn de experts (longartsen bijvoorbeeld) het eens: elke vezel kan dodelijk zijn. Alleen al daarom moet, waar nodig, alle asbest worden verwijderd. Ook als de ziekte pas na lange tijd optreedt zijn de trauma's groot als risico's zijn onderschat of miskend. En natuurlijk verdient beroepsmatige blootstelling optimale veiligheidsmaatregelen.

Frame 2: Redelijk zijn over risico's

Een volledig veilige samenleving zonder risico's bestaat nu eenmaal niet, zo luidt het vertrekpunt voor het tweede, hiermee conflicterende frame. In elke maatschappelijke context maken we afwegingen over gevaren, risico's en leed. Iedereen die deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, weet dat soms de risico's groot zijn. Maar het voordeel van ruimte voor mobiliteit weegt daar kennelijk tegenop. Bovendien kan Nederland niet tot stilstand worden gebracht en zelfs dan zou de veiligheid niet volledig zijn. Het willen vermijden van alle leed en risico brengt een controlesamenleving met zich mee die we niet wensen. Al te vaak wordt volgens dit frame 'asbestpaniek' gezaaid, terwijl asbest overal is ('het hangt letterlijk in de lucht'). Bovendien moet bescherming tegen risico's nu eenmaal altijd worden afgewogen tegen de kosten die daarvoor noodzakelijk zijn. Als een worst case scenario altijd moet worden uitgesloten heeft dat een onaanvaardbaar hoge prijs, zeker omdat elk menselijk handelen risico's met zich brengt. Wat een aanvaardbaar risico is, moet uiteindelijk politiek worden bepaald. Maar als de kosten bekend zijn kunnen deze worden vergeleken met de gezondheidswinst die maatregelen opleveren. De benadering van Quality Adjusted Life Years (QALY) kan daarbij uitkomst bieden. Als we het eens zijn over wat de waarde is van een jaar gewonnen levenskwaliteit kunnen we dat afzetten tegen de kosten van risico beperkende maatregelen, zo is de redenering in dit frame.

Omdat nu doorgaans de meest risicobeperkende optie wordt gekozen, is de aanpak daarom in een aantal situaties onnodig ingewikkeld en duur. Risico's naar nul brengen is onmogelijk, we moeten altijd beoordelen wat passend en proportioneel is. Verabsolutering van risico's is uit den boze, differentiatie is geboden in plaats van de huidige, nogal absolute aanpak met landelijk en

uniform geldende risicocategorieën. Risico's moeten situationeel worden beoordeeld, zo luidt de conclusie vanuit dit frame.

Frame 3: Geld verdienen aan een reguleringstekort

De asbestsector is een terrein van economische activiteit waarin nogal wat 'cowboys' rondlopen, zo start de redenering vanuit een derde frame. Door de hoge risico's brengen regulering en normering flinke kosten van asbestverwijdering met zich. Er is dan winst te behalen met verwijdering die niet aan alle normen voldoet en met dumping van asbestafval onder gevaarlijke of levensbedreigende omstandigheden. Door de aard van het materiaal en de ermee verbonden risico's zijn er sterke criminogene factoren aan het werk. De analogie met de internationale en illegale vuilverwerking ligt voor de hand. Er zijn grote kansen op misdadig gedrag, al was het maar omdat overheden over weinig kennis beschikken en het toezicht vaak hopeloos tekortschiet. Asbestregels worden vaak ontdoken; er is volop fraude en gesjoemel, zo is de stelling vanuit dit frame.

Regulering en toezicht zijn daarom ook noodzakelijk en iedereen die normen relativeert maakt zich schuldig aan miskennis van deze risico's. Daarom is het 'nette deel' van de branche ook voorstander van strakke regels en eenduidige normstelling. Bovendien is de werknemer gebaat bij maximale bescherming. Regels, normen en handhaving beschermen een fragiel level playing field. De praktijk laat zien dat strenge normstelling en vooral tekortschietende en versplinterde handhaving 'cowboy' gedrag uitlokt en mogelijk maakt. Zelfregulering rond risico's door marktpartijen kan daartegen beschermen, zo concludeert men vanuit dit frame. Deskundige en betrouwbare branchepartijen kunnen op basis van hun deskundigheid het beste regulering tot stand brengen, om zo het kaf van het koren te scheiden.

Frame 4: Geld verdienen aan een reguleringsoverschot

Bijna spiegelbeeldig aan het vorige frame is dat van een sector die optimaal veilig werkt en veel geld verdient dankzij markt beschermende regulering en voorschriften rondom veiligheid, terwijl opdrachtgevers zoveel mogelijk geld willen besparen. Dat ligt in Nederland altijd ingewikkeld, net zoals geld verdienen aan armoede of ongezondheid. Regelmatig valt te beluisteren: 'de discussies over het verbeteren van regelgeving gaan helemaal niet over veiligheid, maar over geld verdienen en het behouden van een marktpositie in een beschutte markt'. Er is een bijzondere constellatie van hoge risico's op zeer ernstige ziekteverschijnselen met dodelijke afloop aan de ene kant en een bedrijfstak die gespecialiseerd is in vaststelling van deze risico's en de verwijdering van de oorzaak: het zeer gevaarlijke materiaal asbest. Als vertegenwoordigers van deze bedrijfstak dan samen met asbest- en gezondheidsexperts en met stakeholders de vaststelling van risico's kunnen

normeren en de verwijdering ervan aan professionele regulering kunnen binden, zijn er institutionele prikkels om risico's te maximaliseren en verwijderingsvoorschriften te optimaliseren, zeker als de prijs door de markt wordt bepaald, terwijl de vraag via wettelijke verplichtingen wordt bepaald.

In dit frame wordt niet gesproken over een markt voor 'cowboys', maar over een maffiose sector met enkele 'Al Capones'. Zodra asbest opduikt, loopt de geldmeter en de kans op weggegooid geld voor schijnveiligheid is maar al te groot. Bedrijven die geld verdienen aan inventariseren of saneren moeten niet de risico's bepalen en de norm voor verwijdering stellen. Bedrijven kunnen in de verleiding komen om overwegingen van concurrentie mee te laten wegen in de besluitvorming over innovaties en certificering, zo is de kritiek op het stelsel vanuit dit frame. Het stelsel is niet altijd bevorderlijk voor innovatie, omdat het een sterk gereguleerde markt is, met een regulering die ook nog overwegend zelfregulering is. Afschalen van risico's betekent lagere opbrengsten voor de branche.

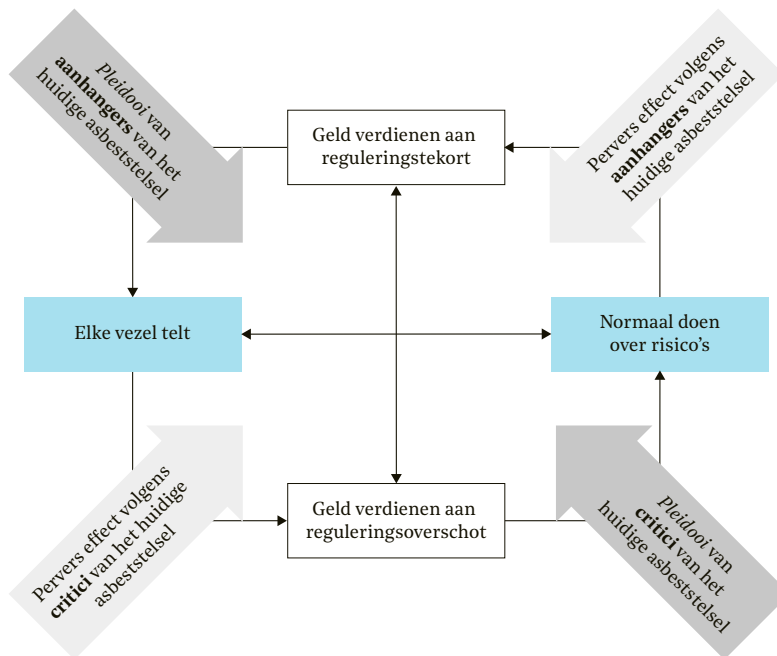
Vanuit dit frame wordt er ook op gewezen dat incidenten met asbest altijd leiden tot nieuwe regels. Zo ontstaat een lappendek aan regelgeving. Asbestbedrijven moeten daardoor inmiddels zelfs bij simpele handelingen aan tientallen bijzondere eisen voldoen. Bij iedere innovatie is er wel een regel waaraan niet voldaan wordt. Bedrijven die innovatief willen zijn in hun aanpak, worden hierdoor beperkt, vertraagd of hooguit gedoogd. De afscherming van de markt voor nieuwe toetreders werkt beperkend voor efficiency en innovatie, zo luidt de conclusie vanuit dit frame. Ondertussen worden sommige regels helemaal niet gehandhaafd. De capaciteit voor toezicht staat niet in verhouding tot de regulering. De steeds verder uitdijende regelgeving draagt niet bij aan een hogere naleving. Bedrijven die niet netjes volgens de regels werken, kunnen makkelijk aan handhaving ontkomen. De pakkans is laag. Wie asbestverwijdering bijvoorbeeld niet aanmeldt, heeft geen last van toezicht. Bedrijven die al veilig werken en aan de regels voldoen krijgen echter extra toezichtlast.

Frames in perspectief

Elk van de vier frames die hier zijn geschetst kent fanatieke aanhangers en vaak al even felle tegenstanders. In de onderlinge verhoudingen in de sector zijn deze frames alle krachtig aanwezig. Ze sturen het handelen, omdat ze verwachtingspatronen funderen en voortdurend zichzelf bevestigen. Het voorbeeld over innovatie en de kwestie rond vensterbanken is daar een sprekend voorbeeld van. Voor elk van de frames zijn krachtige argumenten, feiten en cijfers aan te voeren en alle berusten ze op een eigen hermeneutische logica, vormen ze een basis voor zelfreferentiële zingeving aan nieuwe ontwikkelingen en gebeurtenissen. De frames fungeren als perspectief om

de ander te begrijpen én mis te verstaan. De frames zijn soms productief en soms improductief. Ze blokkeren het handelen, maar kunnen ook tot onverwachte coalities leiden. De frames zijn per definitie situationeel: sommige praktijken worden begrijpelijk, andere verwerpelijk, nog weer andere onbegrijpelijk.

Het huidige debat wordt niet gedomineerd door één van de frames, maar juist door de confrontatie van de verschillende frames. Een botsing van 'elke vezel telt' met een frame van 'normaal doen over risico's', en tegelijkertijd een botsing tussen 'er wordt fout geld verdiend door het ontwijken van broodnodige regels' versus 'er wordt fout geld verdiend door het profiteren van onnodige regels'. De wisselwerking tussen deze frames leidt tot sterk gepolariseerd debat dat allerm minst productief is. Men blijft in cirkels om elkaar heen draaien en verdachtmakingen uiten, zonder nader tot elkaar te komen. Dit is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur:



Wat dit schema laat zien, is hoe zich in het debat over asbest een vicieuze cirkel toont. Linksboven in het schema staan de aanhangers van het frame 'elke vezel telt'. Zij wijzen erop dat er een groot risico schuilt in het werken met asbest met te weinig veiligheidsmaatregelen. De partijen die aanhanger zijn van het frame dat elke vezel telt verwijten de anderen dat ze mensenlevens in gevaar brengen door partijen toe te laten op de markt die onvoldoende beschermd en soms ook onvoldoende professioneel werken en door

goedkope sanering mensenlevens in gevaar brengen. De aanhangers van dit frame pleiten voor een stelsel met meer regels en strengere eisen op het punt van risico-indeling van asbestverwijdering, en op het punt van toelating en professionalisering in de markt.

Critici van dit frame zeggen echter dat het stelsel partijen bevoordeelt die slim geld weten te verdienen aan een beschutte markt en dat dit grote maatschappelijke kosten met zich meebrengt (linksonder in het schema). Commerciële belangen zouden teveel verstrengeld zijn geraakt met veiligheidsbeleid. Strengere regelgeving en normering zouden perverse prikkels met zich meebrengen voor commerciële partijen. Daarom stellen deze partijen hier het frame tegenover van 'normaal doen over risico's' (rechtsonder in het schema) en pleiten zij voor redelijkheid in de omgang met risico's minder toezichtlast. Onnodig hoge kosten kunnen dan worden vermeden en er komt ruimte voor innovatie, en kunnen er nieuwe toetreders op de markt komen die tegen minder kosten asbest kunnen verwijderen.

Critici van dat frame over 'normaal doen over risico's' wijzen er echter vervolgens weer op dat hier commerciële belangen achter kunnen zitten (geldbesparing aan de kant van opdrachtgevers) en op het gevaar dat als risico's onterecht gebagatelliseerd worden er (voor dit werk) ondergekwalificeerde mensen aan asbestverwijdering gaan werken en onnodige risico's lopen (rechtsboven in het schema). Bovendien zouden mogelijk criminogene elementen kunnen toetreden tot de markt en proberen met onverantwoorde werkwijzen geld te verdienen door professionele normen met voeten te treden. Daarmee is de cirkel rond en komt deze weer bij het eerste standpunt van strenge regelgeving en normering.

Het patroon in het debat is hier dus te duiden als het steeds rondlopen in cirkels, zonder dat partijen nader bij elkaar komen. Het debat leidt op deze manier niet tot een productieve afweging tussen belangen en perspectieven. In plaats daarvan treden in toenemende mate verdachtmaking en polarisatie tussen de verschillende partijen op. Het is een zelfversterkende dynamiek die maar niet doorbroken wordt omdat de verschillende partijen steeds meer vast komen te zitten in hun eigen gelijk. Tegelijkertijd is het vinden van een goede balans wel onderdeel van een goede werking van de governance. De vraag is nu welke mogelijkheden er zijn in een redelijke inrichting van de governance – normering, regulering, sturing, handhaving en toezicht – om dat patroon van ingesloten posities te doorbreken.

4. De governance van het asbeststelsel: de noodzaak voor herontwerp

4.1 De tijdgeest en de traditie

Het huidige asbeststelsel is tot stand gekomen in een context van zelfregulering en marktwerking. In de jaren negentig van de vorige eeuw waren dat dominante ideologische uitgangspunten voor de inrichting van governance in allerlei sectoren. In reactie op de financiële, bestuurlijke en normatieve ‘crisis van de verzorgingsstaat’ ontstond er, geïnspireerd door (neo)liberale ideeën en door bestuurskundige modellen als New Public Management, een wereldwijde beweging naar een meer bedrijfsmatige inrichting van de overheid en naar zelfregulering en marktwerking als alternatieven voor overheidsregulering en bureaucratische ordening.

In Nederland werd door verschillende kabinetten overtuigd bij deze beweging aangesloten. Het is daarbij goed te melden dat de genoemde ideologische uitgangspunten in een aantal opzichten goed leken te passen bij aloude tradities in de Nederlandse politieke cultuur: ‘schikken en plooiën’ door regenten in verschillende maatschappelijke en bestuurlijke domeinen; ‘verzuiling’ als een institutionele ordening van maatschappelijk verschil; ‘polderen’ als model om tot akkoorden te komen ter overbrugging van maatschappelijke belangenconflicten; ‘depolitisering’ van politiek conflict door arrangementen waarin representanten van belangen compromissen vormen met en door de inbreng van expert-kennis.

De specifieke regeling in de asbestproblematiek vertoont verschillende kenmerken van deze tradities en sluit goed aan bij de politiek-ideologische ideeën van een terugtrekkende overheid die governance overlaat aan en deelt met maatschappelijke partijen in een stelsel van zelfregulering en marktwerking. Bovendien hadden bedrijven en organisaties in de asbestsector al initiatieven tot certificering en accreditatie genomen, waarbij de overheid kon aansluiten voor de inrichting van een dergelijk stelsel van governance.

We kunnen dus vaststellen dat het stelsel van zelfregulering en marktwerking in de asbestsector aansluit bij de tradities van het Nederlandse openbaar bestuur en vervolgens verder is geïnstitutionaliseerd in de golfbeweging van privatisering en zelfregulering in de jaren negentig van de vorige eeuw. Daarna heeft het stelsel zich verder ontwikkeld, maar de residuen uit

deze golf en deze tradities zijn gebleven. Ze vormen als het ware het geraamte van het stelsel.

Hoewel historisch gezien begrijpelijk, is de governance van de risico's van asbest in de gebouwde omgeving in vergelijkend perspectief wel uitzonderlijk te noemen. Bij andere gevaarlijke stoffen zijn er andere vormen van werkvoorschriften, toezicht en handhaving – zonder een afzonderlijke stichting waarin vanuit belangenvertegenwoordiging geadviseerd wordt over certificatieschema's, maar via algemene bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet. En ook in vergelijking met andere landen, waar de grenswaarden vaak hoger zijn en de regelgeving minder uitgebreid, is de Nederlandse aanpak van asbest tamelijk uniek.

De keuzes die eerder in de tijd zijn gemaakt, zijn bepalend geweest voor de huidige situatie. Het zijn beslissingen die afzonderlijk van elkaar op dat moment in die tijd logisch leken, maar niet in samenhang worden gezien maar afzonderlijk blijven bestaan en doorgroeien. Dat is ook te zien aan de versnipperde wetgeving op het gebied van asbest, die is verdeeld over drie ministeries. Niet alleen bij de uitwerking daarvan is er sprake van vermenigving tussen publieke en private partijen en rollen, maar ook bij de handhaving daarvan, omdat die verdeeld is geraakt over een aantal publieke en private toezichthouders. Terwijl asbest gaat over de omgang met gevaren nu én in de toekomst, is de inrichting van de verschillende elementen in het stelsel grotendeels historisch bepaald. Niet omdat er na herijking geen betere opties zijn, maar omdat kwesties op het niveau van deelproblemen worden beschouwd, wat altijd tot voortbouwen en aanpassen binnen het huidige systeem leidt, waardoor het ingezette pad wordt verstevigd – ook als daarmee in vergelijking met andere sectoren een uitzonderlijke situatie in stand wordt gehouden.

De vraag is dan steeds relevant of de huidige werking nog overeenstemt met de tradities en het gedachtengoed en of de huidige werking door alle partijen nog als passend, effectief en juist wordt ervaren. Natuurlijk zijn er steeds aanpassingen mogelijk, maar de pad-afhankelijkheid van gegroeide stelsels en systemen, dat weten we ook, is altijd groot. Het is daarom van belang een oordeel te vormen over de mate waarin het stelsel nog voldoende draagvlak heeft, of in het stelsel voldoende waarborgen bestaan tegen conflictescalatie, of er effectief kan worden opgetreden tegen eventuele perverse effecten. Kortom: is het stelsel nog legitiem en effectief en dus toekomstbestendig?

4.2. Het stelsel nader beschouwd en beoordeeld

Om op die vraag over de legitimiteit en effectiviteit van het stelsel te kunnen reflecteren, is het goed eerst na te gaan aan welke voorwaarden een zelfregulerend en op marktwerking gebaseerd stelsel in bestuurskundig perspectief zou moeten voldoen. Vanuit dat perspectief kunnen we een aantal uitgangspunten, principes en beoogde effecten van een ideaaltypische inrichting van het huidige asbeststelsel reconstrueren. Deze zijn op te delen in vier categorieën van activiteiten die in het stelsel op een goede manier moeten plaatsvinden: representatie en weging van publieke waarden; risico- en normbepaling, kwaliteitsborging, toezicht en ontwikkeling van het stelsel.

Representatie en weging van publieke waarden

- Er is een duidelijk te identificeren netwerk van partijen dat in een systeem van representatie via onderling overleg en consultatie tot weging van en bij voorkeur consensus tussen uiteenlopende en soms conflicterende belangen kan komen.
- Er is consensus over wie de relevante partijen en wat de in het geding zijnde belangen zijn, alsmede over de wijze van representatie van deze belangen. Ook is er consensus over de uitgangspunten, de inrichting, de werking en de beoogde effecten van het stelsel.
- Het stelsel kent adequate procedures voor optredende dissensus, conflict en bezwaren.

Risico- en normbepaling

- Er is voldoende kennis en inzicht in en consensus over risico's van asbest en asbestverwijdering en over de gezondheidsgevolgen voor bewoners, gebruikers, omgeving en werknemers. Voor deze risico's zijn technische oplossingen voorhanden in een goed functionerende markt.
- Er is consensus over de gewenste normstelling die enerzijds betrekking heeft op de noodzaak van verwijdering en anderzijds op de veiligheid voor professionals en de omgeving bij verwijdering.

Kwaliteitsborging en toezicht

- Het stelsel van certificering en accreditatie is in staat om kwaliteit te borgen en toetreding tot de markt van concurrerende marktpartijen te reguleren.
- De zelfregulering door de partijen biedt voldoende garanties tegen het optreden van perverse effecten zoals 'moral hazard'. De markt of het stelsel voorkomen dat partijen hoge opbrengsten realiseren door risico's systematisch (te) hoog in te schatten bij een wettelijk gefundeerde verplichting tot verwijdering van asbest bij hoge risico's.

- Het stelsel is ‘gesloten’ in die zin dat in alle relevante aspecten van regulering, sturing en toezicht is voorzien en dat (negatieve) externe effecten binnen het stelsel worden opgelost.

Ontwikkeling van het stelsel

- Het stelsel leidt tot hoogwaardige kennis inzake risico’s, tot bevordering van innovaties bij risicobeoordeling en verwijdering, tot minder bureaucratie en transactiekosten en tot een politiek aanvaardbare en maatschappelijk gedragen afweging van belangen.
- Er is sprake van zelfreinigend vermogen in het stelsel als niet aan bovenstaande uitgangspunten wordt voldaan.

Ons onderzoek laat zien dat in het *reële functioneren* van het stelsel en in ieder geval in de *uiteenlopende percepties* van dit functioneren van betrokken partijen niet in alle opzichten sprake is van voldoende realisatie van deze principes, uitgangspunten en gewenste effecten. Dat bespreken we hieronder.

Representatie en weging van publieke waarden

In de meest algemene zin kan worden vastgesteld dat er over het functioneren van het stelsel, getoetst aan de genoemde uitgangspunten, principes en beoogde effecten, niet langer brede consensus bestaat. Dat is in een stelsel van zelfregulering en marktwerking natuurlijk een principiële probleem, temeer als het om mogelijk ernstige en existentiële gezondheidsrisico’s gaat. Zelfregulering en marktwerking als mechanismen voor een stelsel dat risico’s moet beoordelen, normen moet stellen voor de omgang met deze risico’s en de verwijdering en bestrijding van de oorzaken of veroorzakers ervan, en de toepassing en handhaving van deze normstelling aan de zelfregulerende (markt)partijen heeft opgedragen, functioneren alleen effectief en legitiem als consensus bestaat over inrichting, principes, uitgangspunten en werking van het stelsel.

In de gesprekken die wij met betrokkenen hebben gevoerd komt echter het beeld naar voren van toenemende onderlinge spanningen, polarisatie in standpunten en partijen die buiten de normale besluitvormingsprocedures proberen invloed uit te oefenen of positie te verwerven, omdat zij in de daarvoor ingerichte kanalen onvoldoende vertrouwen hebben. Dat verdraagt zich slecht met een in een stelsel van zelfregulering gewenst kenmerk, namelijk brede en reguliere consensus in de besluitvorming over potentieel conflicterende belangen. Dat sluit onderhandeling en belangenstrijd niet uit, maar uiteindelijk moeten consensus en compromis de uitkomst zijn.

Risico- en normbepaling

Als in een stelsel van zelfregulering en marktwerking kennis een cruciale rol vervult voor de bepaling en beoordeling van risico's, voor de omgang met deze risico's en de bestrijding en verwijdering van oorzaken en veroorzakers, dan is het niet bevorderlijk voor het functioneren van het stelsel als deze kennis wetenschappelijk en professioneel wordt betwist, onderwerp is van existentiële emoties of onderhevig is aan politieke meningsverschillen. Het asbeststelsel laat op dit punt een ambigu beeld zien. Dat asbest de veroorzaker is van ernstige en existentiële gezondheidsproblemen wordt door niemand betwist. Ingewikkeld is wel dat de gevolgen vele jaren na blootstelling aan het risico kunnen optreden, waardoor harde oorzakelijkheid niet altijd is vast te stellen. Maar niemand betwist de op advies van de Gezondheidsraad en SER vastgestelde grenswaarden, risico's en aard van de gezondheidseffecten van blootstelling aan asbest. Tegelijkertijd wordt regelmatig gemeld dat kennis over het al dan niet vrijkomen van vezels niet altijd voorhanden is, en is recent ook meermaals kritiek geuit op de betrouwbaarheid van onderzoeksstudies en -instituten.

Veel meer meningsverschil is er over de beoordeling en appreciatie van de risico's. Een vaak gestelde vraag in dit verband is of de beoordeling van risico's moet plaatsvinden in categorieën met absolute grenswaarden of dat deze beoordeling gedifferentieerd, contextueel en met glijdende schalen kan plaatsvinden. De term risicogericht wordt in het huidige debat vaak gebruikt, maar is in een stelsel met absolute normen verwarrend. Absolute normen zijn immers ook gericht op risico's.

Cruciaal is natuurlijk de vraag welke risico's we acceptabel achten. Bij extreme gezondheidsrisico's die niet vrijwillig zijn gelopen en waarbij de bestrijding of verwijdering berusten op een wettelijke verplichting, maar betaald moeten worden door particulieren of organisaties is de acceptatie uiteraard anders dan bij risico's die vrijwillig zijn aangegaan, waarbij de wettelijke bepalingen vooral zien op preventie en bevordering van veiligheid en voor sommige risico's verzekering verplicht kan worden gesteld (het verkeer). Op het continuüm tussen het vrije spel der maatschappelijke krachten en dwingende normstelling, toepassing en handhaving door de overheid zijn veel keuzes te maken. Die keuzes zelf zijn overigens altijd politiek, net zoals de keuze van de rol die de politiek moet nemen.

Waar de aanvaardbaarheid van risico's voor werknemers in de branche door de meeste partijen als nagenoeg nihil wordt gezien, is er sprake van grote onduidelijkheid over de risico's die werknemers lopen bij situaties waarvan wordt ingeschat dat er weinig vezels vrij zullen komen. Immers, er is een kans dat er toch meer vezels vrijkomen dan meestal het geval is, en vanuit de

constatering dat iedere vezel telt, loopt de medewerker dan tóch risico. Dat resulteert erin dat vaak wordt uitgegaan van het worst-case scenario. Bovendien zijn er veel geluiden over zogenaamd ‘cowboy-gedrag’ precies in deze categorie van lage risico’s, waarbij men het niet zo nauw zou nemen met veiligheidsvoorschriften en onzorgvuldig omgaat met asbest. In de categorie van lage risico’s vindt bovendien nauwelijks handhaving en toezicht plaats.

Daarnaast is er het meningsverschil over de aanvaardbaarheid van risico’s voor bewoners, gebruikers en omgeving. Daar staan twee kampen tegenover elkaar: de ‘preciezen’ die elk risico zoveel als mogelijk willen uitsluiten al was het maar omdat er geen sprake is of was van vrijwilligheid in het aangaan van de risico’s, en de ‘rekkelijken’ die hier graag proportionaliteit en differentiatie willen zien. Het debat wordt onverzoenlijk als het existentiële karakter van de gezondheidsrisico’s wordt aangevoerd door marktpartijen die een commercieel belang hebben bij hoge risico-inschatting of door opdrachtgevende partijen die commercieel belang hebben bij een lagere inschatting.

Kwaliteitsborging en toezicht

Dat brengt ons bij de kostenkant van het stelsel. Tussen inschatting van het risico en kosten voor de verwijdering van asbest bestaat een helder verband. Een hoog risico (op het vrijkomen van een schadelijke hoeveelheid asbestvezels), en dus indeling van de werkzaamheden in een hogere risicoklasse, betekent strengere werkvoorschriften en vergt hogere kosten voor verwijdering en beoordeling (eindinspectie). Deze kosten moeten worden gedragen door de eigenaar van het pand, het vastgoed of de locatie waar het asbest zich bevindt en waar sloop- of renovatiewerkzaamheden zullen plaatsvinden. Veel van de kritiek op het stelsel heeft betrekking op deze kostenkant. Het gaat dan om een aantal verschillende aspecten. In de eerste plaats was er bij het voorgenomen verbod op asbestdaken kritiek op de wettelijke verplichting tot verwijdering zonder aandacht voor de betaling door eigenaren – vooral burgers, ondernemers en woningcorporaties – terwijl over de risico’s (hoeveel vezels vrijkomen bij sanering) geen duidelijk beeld bestond. Een tweede kritiekpunt is de financiële verwevenheid: CKI’s die een toezichthoudende rol hebben ten opzichte van de certificaathouders, worden door hun eigen certificaathouders gefinancierd – een commerciële afhankelijkheid die op gespannen voet staat met de toezichthoudende rol. Ten derde is er de kritiek dat opdrachtnemers een commercieel belang hebben bij hoge risicobeoordelingen die leiden tot de verplichting om tegen hoge kosten te verwijderen, en via de beheersstichting meebeslissen over aanpassingen in werkwijzen en in het risicoclassificatiesysteem die van invloed zijn op de risicobeoordeling. Dat is een pervers effect van het gekozen arrangement in

de zelfregulering – een vorm van ‘moral hazard’. Overigens geldt dit even goed voor opdrachtgevers: zij hebben immers belang bij een lagere risicobeoordeling en beslissen via de beheersstichting eveneens mee. Echter, in diverse evaluaties en onze gesprekken wordt naar voren gebracht dat in de afgelopen jaren de belangenvertegenwoordiging in de beheersstichting onevenwichtig is geweest. Op basis van openbare bronnen is door ons niet vast te stellen of er in de besluitvorming vaak of op een aantal cruciale punten wel of niet met consensus is beslist. Maar ons onderzoek laat een evident gevoel van ervaren onbalans in de vertegenwoordiging van belangen zien.

Bijzonder is dat wetenschappelijke kennis inzake existentiële gezondheidsrisico’s en ecologische schade commerciële belangen dient. Relativering van risico’s of pleidooien voor proportionaliteit en differentiatie worden soms in een kwaad daglicht gesteld of als samenzwering afgedaan. En andersom: benadrukking van de existentiële risico’s wordt in een aantal gevallen als irrationeel en emotioneel afgedaan. Per saldo zien we dat het draagvlak voor het stelsel hierdoor ondermijnd wordt.

Zelfregulering op basis van inbreng van wetenschappelijke en professionele deskundigheid, representatie van marktpartijen die asbest onderzoeken en verwijderen, en representatie van eigenaren van vastgoed of locaties leiden in het asbeststelsel volgens sommigen tot een arena van belangenstrijd, waarbij het algemene belang gemakkelijk het onderspit delft. Van veel ‘checks and balances’ is in het stelsel geen sprake. De oordeelsvorming over risico’s is in ieder geval niet onafhankelijk of neutraal te noemen.

Omdat hoge risico-inschatting automatisch leidt tot een, bij ontstentenis van door de overheid of een onafhankelijke partij gereguleerde tariefstelling, door de marktpartijen zelf te beprijsen dienst, is er niet per definitie sprake van prijsvorming die een marktlogica volgt. Daardoor dreigen prijsprikkels voor innovatie te ontbreken.

Het stelsel zelf kent een omvangrijk en uitdijend geheel van regels en procedures dat niet bijdraagt aan verlaging van administratieve lasten en transactiekosten. Dit beperkt ook de mogelijkheden en bereidheid van nieuwe spelers om toe te treden tot de markt. Dat zelfregulering minder bureaucratie oplevert is in dit stelsel dan ook niet overtuigend aangetoond.

Zowel wat betreft de opstellers van regelgeving als wat betreft de toezichthouders op regelgeving is sprake van versnippering en van onduidelijke scheiding tussen publieke en private rollen. Wetgeving op het gebied van asbest is verdeeld over drie ministeries, bij de totstandkoming van normeringen zijn publiek-private rollen vermengd en dat werkt door in de

handhaving door vele partijen en in de kwaliteitsborging. Het stelsel is niet erg open voor meer recente wetenschappelijke en professionele inzichten inzake risicomanagement en risicobeoordeling met een nadruk op proportionaliteit, contextualiteit en differentiatie. Het stelsel is inherent gericht op absolute risicomaatstaven en certificatie-eisen. Er is een commerciële prikkel om zo vaak mogelijk boven de grenswaarde uit te komen.

Ontwikkeling van het stelsel

Zoals we in hoofdstuk 3 lieten zien, strijden verschillende beelden om voorrang. Veiligheid gaat voor sommigen voor alles, gekoppeld aan veel wetenschappelijke zekerheid. Tegelijkertijd wordt er wetenschappelijk twijfel gezaaid over beschikbare data en stellige risicobepaling zonder aandacht voor proportionaliteit. Maar ook die twijfel wordt weer betwist en voor onverantwoord gehouden in het licht van de existentiële risico's. Waar de een de markt ontwaart voor ondernemende partijen die het niet zo nauw nemen met de regels rond asbest, ziet de ander juist een markt die met regels van de overheid beschermd en afgeschermd wordt en waarin innovatie en ondernemerschap wordt tegengewerkt. Deze strijdige beelden leiden tot een gecompliceerde situatie waarin voortdurend wordt getracht technisch op te lossen wat politiek van aard is: namelijk beslissen over publieke waarden bij maatschappelijke dissensus over deze waarden en de afweging ertussen. In plaats van dat er 'meta-frames' of algemeen geaccepteerde procedures zijn waarmee de geconstateerde problemen kunnen worden opgelost, houden de verschillende beelden de status quo juist in stand.

De overheid heeft verschillende rollen in het stelsel, zoals wetgever, normsteller en toezichthouder. Aan de ene kant bekrachtigt de overheid de certificatie-eisen die het stelsel door zelfregulering vervaardigt. De overheid autoriseert certificering, professionele eisen en inventarisatieschema's. De overheid houdt daarnaast ook toezicht op de uitvoering van zowel het certificatiestelsel als asbestverwijdering en treedt waar nodig handhavend op. Het gaat hierbij om twee ministeries, SZW en IenW, twee inspecties, Inspectie SZW en ILT, en ook bevoegde gezagen en Omgevingsdiensten. Verder is ook het ministerie van BZK betrokken via het Bouwbesluit en het ministerie van EZK via de Raad voor Accreditatie betrokken. Volgens verschillende partijen gaat het om een betrokkenheid op afstand, met weinig inhoudelijke betrokkenheid en expertise, en is het toezicht versnipperd. Er wordt gesproken over beleidsmatige verwaarlozing, die niet eens zo liefdevol is.

Hieraan valt toe te voegen, zo vertellen ons gesprekspartners, dat Nederland als het om risico's als dit gaat niet bepaald een reputatie van 'gidsland' heeft.

Ondanks de al jaren bekende grote risico's van asbest werden deze lange tijd ontkend, gerelativeerd of miskend. De overheid neemt pas na jaren van juridische strijd enige verantwoordelijkheid voor de bescherming van zwakke belangen en er kwamen ook geen of beperkte schadevergoedingen. Zelfregulering en marktwerking waren niet alleen politieke en bestuurlijke voorkeuren, ze fungeerden ook als alibi om niets te hoeven doen. De 'achterkant van zelfregulering en marktwerking' was een 'laffe overheid', zo hebben wij kunnen optekenen. De keerzijde van compromis, consensus en accommodatie (polderen, kort gezegd) is klaarblijkelijk een ontbrekende logica van verbod, streng toezicht en sanctionering. Tegelijkertijd hoorde Nederland bij de koplopers als het gaat om het verbieden van de toepassing van asbest, hanteert het de strengste normen met de laagste grenswaarde en is er een uniek stelsel van certificering, zelfregulering en marktwerking ontwikkeld.

Het asbestdossier kent sterke politieke en maatschappelijke gevoeligheden en de nodige afbreukrisico's. Tradities en tijdgeest, gecombineerd met reeds in gang gezette ontwikkelingen in de sector hebben een stelsel voortgebracht waarin zelfregulering en marktwerking publieke belangen zouden moeten dienen. Besluitvorming over de omgang met publieke waarden is vermengd geraakt met private belangen in een context van existentiële gezondheidsrisico's en absolute veiligheidsopvattingen. Veiligheid en gezondheid zijn verweven geraakt met (normale) commerciële belangen van marktpartijen. Het stelsel is ingericht als een consensusarrangement, terwijl de facto een vechtstijl dominant is geworden. Dan dreigt altijd een onevenwichtige en niet altijd transparante weging van belangen. Met als gevolg dat sommige partijen zich genoodzaakt voelen 'buitenom' hun invloed te laten gelden, maar daarmee ook de werking van het stelsel verder ondermijnen.

In deze condities blijkt dat het stelsel niet over het zelfreinigend vermogen beschikt om te zorgen voor een goed functionerende governance. Veel van onze gesprekspartners wijzen erop dat de sector voor een belangrijk deel zelf de regels bepaalt, de uitvoering doet én het toezicht organiseert. Daarin is volop sprake van financiële prikkels onder de vlag van publieke belangen en van perverse effecten. Technische kennis wordt controversieel als achter deze kennis belangen worden vermoed. Er wordt geklaagd over gebrek aan cijfers en ontoegankelijkheid van kennis. Er is forse twijfel over de onafhankelijkheid en neutraliteit van deskundigen en over de inhoudelijke expertise van de overheid. Die zou 'het hebben laten gebeuren' en aan certificering door de sector al te gemakkelijk publieke legitimatie hebben verleend. Alle reden om het stelsel te doordenken en een herontwerp te overwegen.

4.3. Het stelsel: aanbevelingen voor herontwerp

Het stelsel kent, zo menen wij, onvoldoende functiescheiding en checks and balances ter bescherming van zwakke belangen. Het stelsel lijkt eerder functiemenging en belangenkoppeling te bewerkstelligen. Dat is steeds meer een probleem omdat sommige functies onder druk staan en sommige belangenkoppelingen tegen publieke belangen kunnen ingaan.

Als in een domein sprake is van existentiële risico's, als de beoordeling van risico's omstreden is, als de effecten van de risico's soms pas optreden op langere termijn, als er sprake is van belangenconflicten van financiële aard en als de onderlinge verhoudingen in het domein slecht zijn, dan is het verstandig het bestaande stelsel onder de loep te nemen en de vraag te beantwoorden of er voldoende veranderingsbereidheid is bij de huidige partijen. Daarbij zal voor de overheid in de eerste plaats, maar zeker ook voor andere publieke en private partijen, het publieke belang leidend moeten zijn. Het zal niet primair moeten gaan om het dilemma van kosten versus veiligheid en gezondheid. Leidend zal moeten zijn de ambitie om zo snel en effectief als mogelijk asbest veilig te verwijderen waar dat noodzakelijk is om gezondheidsrisico's te minimaliseren dan wel uit te sluiten of te beëindigen. Een goed functionerende markt zal daaraan vanzelfsprekend kunnen en willen bijdragen. Bij zorgvuldige publieke normstelling past de noodzaak om rekening te houden met de maatschappelijke bereidheid en mogelijkheid de onvermijdelijke kosten op te brengen. Indien nodig moet de overheid naar middelen zoeken deze bereidheid te ondersteunen.

Tot nog toe was aanpassing en verbetering van het bestaande de ingezette weg. Maar het is waarschijnlijk dat deze weg geen oplossing biedt voor de fundamentele gebreken in de governance van het huidige stelsel. Aanpassingen dreigen terecht te komen in dezelfde houdgreep, die lastig te veranderen is. De belangenstrijd blijft leiden tot suboptimale uitkomsten, onwenselijke verhoudingen blijven in stand, de besluitvorming over normen blijft te veel vermengd met economische belangen. De basis voor zelfregulering is weg. De ingezette weg van aanpassing en verbetering zal vanwege voortgaande belangenstrijd suboptimale uitkomsten brengen.

Het stelsel dat oorspronkelijk is ontworpen vanuit marktwerking en zelfregulering is daarnaast zozeer doorontwikkeld dat er ondertussen van marktwerking en zelfregulering nauwelijks sprake meer is. Het stelsel heeft in die zin zichzelf ondermijnd. De werking van de markt is nagenoeg uitgeschakeld en ook de regulering is niet meer alleen of voornamelijk afkomstig van de partijen zelf. De principes die aan het ontwerp van het stelsel ten grondslag hebben gelegen komen niet meer tot uitdrukking in de huidige werking

van de governance, terwijl deze wel de kern vormen van de historische gegroeide governance structuur.

Om tot een goed functionerend stelsel te komen lijkt een herontwerp dus noodzakelijk. Dat heeft niet zozeer te maken met de opvatting van sommige partijen dat risico's onjuist worden ingeschat, evenmin met de opvatting van sommige partijen dat besluitvorming over regelgeving teveel verweven is geraakt met commerciële belangen. Over beide opvattingen vellen wij in dit essay geen oordeel. Waar het echter om gaat, is dat de toenemende polarisatie rondom deze thema's heeft geleid tot een patroon waarin partijen elkaar over en weer harde verwijten maken, waardoor men onderling niet tot een goede weging van publieke belangen komt. De noodzaak om dit circulaire patroon te doorbreken maakt het urgent om tot een andere vorm van governance te komen, waarin deze weging wel tot stand komt en basale principes van goede governance in acht worden genomen. Een stelselwijziging is nodig om het patroon te doorbreken dat zich heeft vastgezet in gedrag en ingesleten verhoudingen. Fundamenteel herontwerp van het stelsel is geboden, op zo'n manier dat publieke waarden weer geborgd worden.

Op basis van ons onderzoek bevelen wij de volgende principes voor de herinrichting van de governance aan:

Functiescheiding tussen regulering, uitvoering, handhaving en toezicht

Het is zinvol in de beleidscyclus ten aanzien van de asbestproblematiek een scherper onderscheid aan te brengen tussen regulering, uitvoering, handhaving en toezicht. Door deze functiescheiding aan te brengen kan ook scherper worden onderscheiden tussen private en publieke belangen en actoren. Veel van onze gesprekspartners ondersteunen het belang hiervan en geven aan toe te willen naar een stelsel waarin het ministerie van SZW veel duidelijker verantwoordelijk is voor het stellen van kaders en doelen, daarbij ondersteund door transparante inbreng van private partijen. In de volgende punten komt dit principe nader tot uitwerking.

Meer expliciete articulatie van publieke versus private belangen en verantwoordelijkheden

In het stelsel moet het verschil tussen wat private partijen en instituten kunnen en mogen doen en wat publiek – en dus uiteindelijk politiek – moet worden bepaald explicieter worden gearticuleerd en onderscheiden. Uiteraard is dat een kwestie van (politieke) keuzes. Dat betekent voor het asbeststelsel dat zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers geen doorslaggevende rol moeten spelen bij vaststelling van kaders die bepalend zijn voor

de wijze waarop het werk moet worden uitgevoerd, zoals nu wel het geval is. Consultatie van deze partijen is uiteraard wel van groot belang, waarbij ook aandacht moet zijn voor transparantie. Ieders inbreng moet inzichtelijk zijn, zodat ook duidelijk wordt op basis van welke afweging een *publiek besluit* tot stand is gekomen.

Consultatie van partijen met professionele deskundigheid en marktkennis

De governance heeft niet als doel consensus over belangen en tussen partijen te bewerkstelligen. In plaats van een onderhandelingsproces tussen partijen verdient het organiseren van consultatierondes waarbij de inbreng van alle partijen en ook de verwerking van deze inbreng in uiteindelijke besluitvorming transparant is de voorkeur. In de huidige besluitvorming ontbreekt deze transparantie.

Minimalisering van perverse prikkels door belangen en risico-indeling te ontkoppelen

De indeling in een risicoklasse voor asbestverwijdering moet worden ontkoppeld van private belangen. De partijen die commercieel belang hebben bij de classificering moeten geen beslissende stem hebben in de afwegingen over welke aanpassingen of aanvullingen in de systematiek van risicoclassificatie worden gedaan, en daarmee van invloed zijn op de risicoklasse waarin een bepaalde werkzaamheid valt. Dat geldt evenzeer voor partijen die de kosten moeten dragen van de werkzaamheden. De door het ministerie reeds aangekondigde herpositionering van het instrument SMA-rt is hiervoor een belangrijke stap in de goede richting.

Prijsstelling door de markt en compensatie van benadeelden

Beoordeeld moet worden of de markt voor beoordeling en verwijdering goed functioneert en voldoende innovatief is. In recente evaluaties van zowel Ascort als andere partijen bleek al dat in het huidige stelsel te weinig ruimte is voor innovatie en het proces om nieuwe werkmethoden toe te staan te lang duurt. Het door de staatssecretaris aangekondigde Validatie- en Innovatiepunt (VIP) zou een oplossing kunnen zijn, als geen direct belanghebbende partijen zullen deelnemen. Als er inderdaad op deze wijze meer ruimte is voor innovatie, kan prijsstelling aan de markt worden overgelaten. Wel zal moeten worden overwogen onevenredige schadelast van benadeelden van publieke regulering en normstelling te compenseren.

Normstelling op basis van onafhankelijke wetenschappelijke en professionele expertise

Over de risico's van asbest en asbestverwijdering moet voldoende wetenschappelijke en professionele kennis bestaan. De aard van deze risico's leent

zich niet primair voor consensusvorming en compromissen, maar wel voor besluitvorming op basis van expertise. De bepaling van hoeveel vezels mogelijk vrijkomen bij bepaalde werkzaamheden, en dus welke gezondheidsrisico's er zijn, moet zonder beslissingsmacht van (representanten van) andere belangen plaatsvinden. Dit geldt ook voor het besluit over het aanvullen van de systemen met nieuw beschikbare data. Daar waar nu over de betrouwbaarheid van de wetenschappelijke kennis en het al dan niet toestaan van gebruik ervan plaatsvindt op basis van consensus, dient dit plaats te vinden op basis van wetenschappelijke expertise en validatie. Onder andere het RIVM, de Gezondheidsraad en TNO kunnen hier een belangrijke rol spelen. Wetenschappelijke kennis inzake risico's, risicomanagement en proportionaliteit van risicobeoordeling is hierbij onontbeerlijk.

Kwaliteitsborging en toezicht

Er is in de markt een stelsel van certificering dat grotendeels uit marktinitiatief – met ondersteuning en bekrachtiging van de overheid – is voortgekomen. Daaraan gekoppeld werkt een stichting op basis van belangenvertegenwoordiging aan de invulling van de certificatieschema's. Naast het publieke toezicht van de Inspectie SZW is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor toezicht vanuit de CKI's als het gaat om de naleving van de certificatieschema's. Tegelijkertijd is de wetgeving op het punt van asbest verdeeld over drie ministeries (SZW, IenW en BZK) en een waaier aan handhavende publieke en private partijen (Inspectie SZW, ILT, Omgevingsdiensten, CKI's). De kwaliteitsborging en het toezicht zijn te versterken door het maken van een duidelijke scheiding tussen private en publieke belangen en verantwoordelijkheden. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de huidige inrichting van het toezicht in het certificatiestelsel door private partijen met publiekrechtelijke bevoegdheden kwetsbaar is, omdat er geen sterke prikkel is om handhavend op te treden bij onjuiste of onvolledige naleving van certificatie-eisen. De effectiviteit van de werking van dat toezicht hebben wij niet kunnen verifiëren, maar gelet op de vele twijfels hierover in het veld is het aan te bevelen om de onafhankelijkheid in het toezicht op de naleving van de certificatieschema's te versterken.

Omdat ook de risico-inschatting plaats moet vinden op basis van wetenschappelijke kennis en professionele expertise geven wij als suggestie mee deze op te dragen aan een onafhankelijke autoriteit die zowel op afstand van de politiek als van de markt en marktpartijen kan functioneren. Deze autoriteit heeft ook doorzettingsmacht bij blijvend conflict en dissensus en richt voorzieningen in voor bezwaar en beroep. Overwogen kan worden om deze autoriteit ook een toezichtrol te laten vervullen ten aanzien van het stelsel van certificering. Daarmee zou deze autoriteit toezicht en regulering verbinden, een model dat we ook bij zogenaamde 'regulators' kennen. Cruciaal

is in ieder geval dat ook de wetgeving op het punt van asbest, die ook nog eens over drie departementen is verdeeld, ter ondersteuning van zo'n autoriteit wordt geharmoniseerd.

Ruimte geven aan partijen die willen ondernemen en innoveren

De overheid heeft een grote rol te vervullen in het nemen van verantwoordelijkheid voor keuzes met betrekking tot de omgang met gezondheidsrisico's. Daarbij moet tegelijkertijd niet vervallen worden in overheidscentrisme, zeker omdat hier niet altijd de grootste capaciteit en expertise aanwezig is. De overheid kan falen en is lang niet altijd in staat tot objectieve oordeelsvorming over risico's of over wenselijke innovaties. De overheid moet het niet overnemen, maar wel beter ondersteunen en erop toezien dat er voldoende waarborgen en checks and balances zijn in deze oordeelsvorming. Marktpartijen die goed en innovatief willen ondernemen moeten kansen krijgen en ruimte houden. De overheid zou meer mogelijkheden en heldere kaders moeten scheppen voor pilots om nieuwe werkwijzen te testen, met nauwkeurige metingen en controle, zodat er bij succesvolle toepassing ook sneller een doorvertaling in certificatieschema's kan plaatsvinden.

Checks and balances

Een van de belangrijkste politieke verantwoordelijkheden blijft het toezien op de vraag of het stelsel van risicobeoordeling en asbestverwijdering voldoende 'checks and balances' bevat voor de bescherming van zwakke belangen, voor het waarborgen van hoor en wederhoor en voor een effectieve rechtsbescherming.

Tot slot: niet langer gevangen door belangen?

Tot besluit merken wij graag op dat gegeven de vaak existentiële aard van de asbestproblematiek spanningen en dilemma's onvermijdelijk zijn. Onze aanbevelingen nemen deze spanningen en dilemma's als uitgangspunt en beogen te voorkomen dat deze leiden tot geblokkeerde verhoudingen tussen partijen en perverse effecten van verbinding tussen belangen. Om de meervoudigheid van soms strijdige belangen recht te doen is erkenning van deze strijdigheid cruciaal en moet op basis daarvan een herzien stelsel worden ingericht.

Tegengestelde belangen zijn dus niet te voorkomen. Echter, het huidige stelsel zit gevangen in de dynamiek tussen deze belangen. De belangen gaan de boventoon voeren, en de publieke waarden verdwijnen naar de achtergrond. Uiteindelijk moet tot een inrichting van de governance worden gekomen waarin weging van publieke belangen op een goede manier plaats kan vinden. Het patroon van een polariserende interactie tussen tegengestelde frames, nauw verbonden aan de historisch gegroeide inrichting van de

governance, moet daarvoor naar ons idee worden doorbroken. Het verbeteren of optimaliseren van het stelsel komt eerder in datzelfde patroon terecht dan dat het patroon wordt doorbroken. Een nieuw ontwerp volgens de hierboven aangegeven principes biedt naar ons idee de ruimte voor het vinden van meer productieve rollen en verhoudingen in het stelsel.

Dit herontwerp moet zorgen voor een stelsel waarin zowel het reguleringstekort aan de onderkant (wat zorgt voor het 'handig' ontwijken van nodige regels) als het reguleringsoverschot aan de bovenkant (wat zorgt voor oneigenlijk profiteren van onnodige regels) wordt opgelost. Dat vergt een herontwerp langs de governance principes die wij hebben aangedragen, zodat een beter georganiseerd stelsel ontstaat.

Bijlage 1.

Onderzoeksverantwoording

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij diverse stappen doorlopen, die we hieronder kort verantwoorden.

Dossierstudie en interviews

We zijn gestart met een omvangrijke dossierstudie. Deze dossierstudie bestond uit een beleidsreconstructie, een krachtenveldanalyse en een reconstructie van mediaberichtgeving. De reconstructie van mediaberichtgeving beslaat de periode van 1992 tot en met 2019 en is gebaseerd op artikelen uit landelijke dagbladen (De Volkskrant, NRC Handelsblad, het Algemeen Dablad, Trouw en De Telegraaf) en het vakblad voor de bouw (Cobouw). Na een selectie van relevante artikelen zijn in totaal ruim 200 krantenartikelen meegenomen in de reconstructie, evenals enkele tv-uitzendingen over de omgang met of het beleid ten aanzien van asbest.

Ten behoeve van de (uitgebreide, niet allesomvattende) beleidsreconstructie zijn de relevante Kamerstukken van de afgelopen jaren bestudeerd, aangevuld met vele rapporten die in de afgelopen jaren zijn opgesteld en openbaar zijn gemaakt. Daarbij heeft de focus gelegen op rapporten (van bijvoorbeeld de Gezondheidsraad, het RIVM, TNO en andere onderzoeksbureaus) en Kamerstukken in de periode van 2010 tot en met 2019. Daarnaast hebben diverse partijen naar aanleiding van de interviews aanvullend materiaal ter beschikking gesteld. Ook hebben wij de openbaar gemaakte brieven van diverse partijen aan elkaar, aan Ascert of aan het ministerie die wij hebben kunnen vinden meegenomen in de dossierstudie. De dossierstudie beslaat ongeveer 110 documenten.

Het is overigens goed om op te merken dat ook gedurende de periode van ons onderzoek (juli 2019 – maart 2020) de ontwikkelingen in het stelsel niet hebben stilgestaan en er ook nu nog volop sprake is van beweging. Wij hebben geprobeerd een zo actueel mogelijke weergave te geven van de huidige ontwikkelingen en discussies, maar sluiten niet uit dat er ook veel (nog) niet openbare documenten, briefwisselingen of rapporten zijn die we in onze analyse daardoor helaas niet hebben kunnen meenemen. Mede door een conceptversie van de tekst voor te leggen aan betrokken partijen, hebben wij getracht dat risico zoveel mogelijk te ondervangen.

Op basis van de reconstructie van mediaberichtgeving en de beleidsontwikkeling is vervolgens een krachtenveldanalyse gemaakt, om de meest relevante actoren in beeld te brengen. Wij hebben 17 interviews gehouden met

vertegenwoordigers van relevante stakeholders en experts in en rondom het asbeststelsel (de lijst met geïnterviewden staat in onderstaande tabel). Graag willen wij hier iedereen bedanken die medewerking heeft willen verlenen aan het onderzoek voor de openheid in de gesprekken.

ORGANISATIE	FUNCTIE	NAAM
Aedes	Algemeen directeur	Dhr. J. Peppers
	Beleidsadviseur Veilig en Gezond Wonen	Dhr. R. Goes
Ascert	Voorzitter	Mw. E. Bakker
Crisislab / Radboud Universiteit	Hoogleraar Besturen van Veiligheid, voorzitter Stichting Crisislab	Dhr. I. Helsloot
Enexis	HSE manager	Dhr. Van de Weijer
Fenelab	Secretaris Fenelab	Dhr. E. Zoontjes
	Directeur SGS Search en lid Fenelab TC Asbest	Dhr. U. Waltman
LTO	Voorzitter	Dhr. M. Calon
Ministerie van IenW	Coördinerend beleidsmedewerker en opdrachtgever LAVS	Mw. C. Paqué
	Beleidsadviseur	Dhr. M. Keve
Ministerie van SZW	Directeur Gezond en Veilig Werken	Mw. H. Boussen
Omgevingsdienst Haaglanden	Directeur-secretaris	Dhr. L. Klaassen
RIR	DGA	Dhr. G. Lensink
Talis	Bestuurder	Dhr. R. Leushuis
	Adviseur netwerken	Dhr. F. Baghus
Tauw	Senior consultant, voormalig CEO	Mw. A. Nijhof
TNO	Senior exposure scientist	Dhr. J. Schinkel
	Research manager	Mw. M. Rennen
TU Delft	Emeritus hoogleraar Safety and Security Science	Dhr. B. Ale
VAVB	Voorzitter	Dhr. L. Veldhuis
Horyon BV	Directeur en eigenaar	Dhr. J. Horyon
Veras	Secretaris Veras	Dhr. A. Hol
VOAM-VKBA	Voorzitter VOAM-VKBA, Partner Ambient	Dhr. D. van den Burg

Externe groep van deskundigen

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen hebben wij een externe begeleidingsgroep met zeer ruime ervaring en deskundigheid op het gebied van publieke governance en veiligheid gevraagd kritisch mee te denken en lezen gedurende verschillende stadia van het onderzoek. Wij hebben op een drietal momenten een conceptversie van het essay en de achterliggende reconstructies voorgelegd aan deze deskundigen en dit met hen besproken.

ONAFHANKELIJK DESKUNDIGEN (BETROKKEN OP PERSOONLIJKE TITEL)

Tjibbe Joustra is voorzitter van deze groep van deskundigen. Hij was voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) van 2011 tot 2019. Eerder was hij Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, voorzitter van het UWV en secretaris-generaal van het ministerie van LNV. Hij was tevens voorzitter van verschillende onderzoekscommissies.

Ernst ten Heuvelhof is hoogleraar Bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft. Zijn onderzoeken en publicaties gaan onder andere over governance, procesmanagement en strategisch gedrag.

Marije Hulshof is directeur van Royal HaskoningDHV en was voorheen werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken, de Consumentenautoriteit en Berenschot. Zij heeft ruime ervaring met governance en de omgang met risico's.

Arthur Docters van Leeuwen heeft een lange staat van dienst in het openbaar bestuur. Van september 1999 tot oktober 2007 was hij voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Eerder was hij voorzitter van het College van procureurs-generaal en hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD).

Inzage in conceptversie essay

Daarnaast hebben wij de respondenten van de meest betrokken stakeholders gevraagd om een reactie op het concept-essay en om concrete suggesties mee te geven als het gaat om feitelijke onjuistheden en een behoefte aan verduidelijking. Wij danken allen voor de tijd om het concept van commentaar te voorzien en voor het sturen van de uitgebreide reacties^{84 85}. Hieronder geven wij kort weer welke commentaren wij hebben ontvangen en hoe hier bij het finaliseren van het essay mee is omgegaan.

84 Wij hebben reacties op het concept essay ontvangen van respondenten van: het ministerie van SZW, het ministerie van IenM, Ascort, VERAS, VOAM-VKBA, VAVB, Aedes, Fenelab, Omgevingsdienst Haaglanden, Crisislab en TNO.

85 Fenelab heeft aangegeven haar reactie graag publiekelijk toegankelijk te maken als zijnde de visie van een betrokken partij in het werkveld. Deze reactie is te vinden op de website van Fenelab.

Een (beperkt) deel van de reacties had betrekking op feitelijke onjuistheden in het concept. Deze hebben wij natuurlijk gecorrigeerd in de tekst. In sommige gevallen werd aangegeven dat een beschrijving van de situatie inmiddels achterhaald is door recente wijzigingen in bijvoorbeeld beleidsplannen of statuten (die soms nog na de onderzoeksperiode plaatsvonden), deze hebben we alsnog een plek gegeven. Omdat wij een reconstructie hebben willen maken van de ontwikkeling van de verschillende elementen van het stelsel, is een beschrijving van de eerder nog vigerende situaties echter ook relevant. Verzoeken om die passages uit de tekst te halen zijn daarom niet gehonoreerd.

Een tweede categorie van reacties betreft de beelden en meningen van betrokkenen in het veld die in het essay naar voren worden gebracht. Bij een aantal van die beelden worden in de reacties op het essay vraagtekens gezet omdat ze door ons niet van een feitelijke onderbouwing zouden zijn voorzien. In de tekst hebben we daar, waar nodig, verduidelijkt dat het niet een duiding van ons als onderzoekers betreft, maar een beeld of frame betreft dat door partijen in het stelsel naar voren wordt gebracht. Beelden en opvattingen die wij zelf in het essay naar voren brengen baseren we op de uitvoerige analyse en bestuurskundige uitgangspunten voor governance die in het essay worden gepresenteerd. We vinden het belangrijk om daarnaast ook ruimte te laten voor het presenteren van beelden en meningen door betrokkenen omdat die een belangrijke rol spelen in de governance van het stelsel, denk bijvoorbeeld aan percepties van risico's. Frames en percepties zijn in de bestuurlijke praktijk van groot belang, omdat er allerlei handelingsconsequenties mee verbonden zijn. In die zin is beeldvorming met betrekking tot publieke vraagstukken zelf een vorm van bestuurlijk handelen; dergelijk beelden zijn bestuurlijke feiten wanneer ze gedragseffecten hebben of oproepen. Juist omdat hier meningen en frames een grote rol spelen in het functioneren van de governance, hebben we die in het essay een belangrijke plek gegeven. Waar in de reacties de relevantie van bepaalde beelden is benadrukt en toegelicht of juist bekritiseerd, hebben we dit meegewogen in het finaliseren van het essay.

Een derde categorie reacties is meer kwalificerend van aard als het gaat om het essay zelf. De reacties verschillen sterk van toon: van lovend en instemmend, tot kritisch en diskwalificerend. In sommige reacties worden wij gecompimenteerd met het essay, dat precies de goede toon zou raken, gedegen en goed opgebouwd is en een heldere weergave geeft van het asbeststelsel en de dilemma's en belangen die daarbij spelen. In deze reacties worden ook veel of alle van de door ons genoemde uitgangspunten en adviezen onderschreven. In andere reacties wordt ons verweten dat we de governance in het asbeststelsel onzorgvuldig beschrijven, dat de methodologie niet

deugt of dat onderbouwing ontbreekt, of dat de titel van het essay zou bijdragen aan de polarisatie en daarmee de ingezette verbeteringen zou kunnen vertragen. Kwalificerende opmerkingen over het essay hebben niet geleid tot aanpassingen van het concept. We geven hier niet per partij aan van wie welke reactie komt, maar het is wel zo dat de verschillende type reacties goed beschouwd eigenlijk vrij voorspelbaar zijn gelet op de positie en belangen van de betreffende partijen in het stelsel. Daarmee illustreert het verschil in appreciatie ook wat ten grondslag ligt aan de dynamiek die wij in het essay beschrijven: de beeld- en oordeelsvorming is ook in dit geval sterk verbonden aan posities en illustreert een sector die is gevangen in belangen. De betrokken partijen – zowel aan de kant van publiek en privaat, zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers – lijken vooral het eigen perspectief bevestigd te willen zien.

Een vierde categorie reacties heeft betrekking op de aanbevelingen. Doorgaans worden de algemene principes wel gedeeld, maar waar sommigen zich hier goed in kunnen vinden wijzen anderen op het gebrek aan concrete voorstellen. Onze principes zouden ‘te algemeen’ en ‘te abstract’ zijn. Wij waarderen het dat er behoefte is aan concrete voorstellen, maar zien hier toch ook een risico in van een klassieke judobeweging: wie de ander steeds uitnodigt om verder aan de slag te gaan, hoeft zelf niet in actie te komen. Wat ons betreft ligt de verantwoordelijkheid voor de uitwerking in dat licht bij de partijen zelf, waarbij wij er juist bewust voor kiezen om hier geen concrete beleidsvoorstellen te doen. Dat is niet onze rol en zou bovendien al snel kunnen leiden tot een tweede valkuil: dat een al te snelle concretisering afleidt van het meer fundamentele gesprek. Terwijl juist het gesprek over de onderliggende principes als basis voor het ontwerp van de governance gevoerd moet worden. En dan gaat het gesprek al gauw vooral over wat in het bestaande stelsel meer of minder kan en wat verbeterd kan worden (optimaliseren), en niet welke fundamenteel andere opties te overwegen zijn. Terwijl juist hierover stevige discussie gewenst zou zijn. In die zin is het omarmen van de door ons aangedragen principes ook niet vanzelf een goede reflex: het gaat nu juist om het komen tot de goede discussie over dilemma’s in de praktijk dan om het op papier vinden van een passend model.

Een vijfde categorie reacties heeft eveneens betrekking op de aanbevelingen, maar kent een ander accent. In een aantal reacties wordt aangegeven dat de inrichtingsprincipes die we voorstellen al worden omarmd en inmiddels worden toegepast in de huidige verbetermaatregelen. Onze aanbevelingen zouden in die zin ‘niet nieuw’ zijn en ook niet per se tot een keuze voor herontwerp hoeven leiden. Geen misverstand: wij moedigen veel van de nu ingezette verbeteringen binnen het huidige stelsel aan, zoals

de herpositionering van SMA-rt en de oprichting van een VIP. Tegelijkertijd signaleren we ook hier dat het niet alleen om goede intenties en de formele opzet gaat, maar juist ook om de realisatie en de uitwerking daarvan in de praktijk. Interventies in het systeem staan niet op zichzelf, maar komen terecht in een historisch gegroeid stelsel waarin padafhankelijkheid zit. Precies daarin schuilt het risico van de patronen die we in het essay beschrijven: dat wat op papier met goede bedoelingen wordt ontworpen om verandering te bewerkstelligen, kan toch tragische uitkomsten hebben omdat historisch bepaalde patronen blijven bestaan. Met die ervaring in het achterhoofd raden we de overheid aan niet alleen specifieke interventies te doen, maar vooral ook te volgen hoe de uitwerking daarvan vorm krijgt in de praktijk en of dit wel blijvend voldoet aan de door ons geformuleerde principes van goede governance.

Bijlage 2.

Stakeholders vertegenwoordigd binnen Ascert

Op 22 november 2019 zijn de gewijzigde reglementen voor het Centraal College van Deskundigen (CCvD) en de werkkamers door de Raad van Toezicht van Ascert goedgekeurd. In het gewijzigde reglement van het CCvD is vastgelegd dat het CCvD bestaat uit 21 leden. Naast de voorzitter van het bestuur en de voorzitters van de werkkamers, zijn er 14 leden die de sector vertegenwoordigen, te weten:

- 4 leden vertegenwoordigende de Belangenorganisaties Opdrachtgevers;
- 4 leden vertegenwoordigende de Belangenorganisaties Opdrachtnemers;
- 4 leden vertegenwoordigende de Persoonscertificaathouders;
- 2 onafhankelijk leden vertegenwoordigende Maatschappelijke organisaties.

De belangenorganisaties hebben recht op voordracht, maar de deelnemers aan het CCvD nemen hier zitting op basis van kennis en moeten aan een vooraf opgestelde profielschets voldoen. De leden van de werkkamers en het CCvD opereren zelfstandig en met mandaat.

Daarnaast kent het CCvD 5 toehoorders, te weten:

- 1 vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- 2 vertegenwoordigers namens de Certificerende en Keurende Instellingen, waarvan 1 namens persoonscertificaathouders en 1 namens procescertificaathouders;
- 2 vertegenwoordigers namens overige belangenorganisaties opdrachtnemers.

In de tabel hieronder is weergegeven welke partijen tot opdrachtgevers, opdrachtnemers, maatschappelijke organisaties en overige belangenorganisaties opdrachtnemers worden gerekend en vertegenwoordigd (leden en toehoorders) zijn binnen het CCvD.

WERKGEVERSORGANISATIES / OPDRACHTNEMERS

VOAM/VKBA	Vereniging Kwaliteitsborgers Asbestonderzoek
VERAS	Verbond van Aannemers van Sloopwerken en Vereniging van Slopers
VAVB	Vereniging voor Asbestverwijderende Bedrijven
VVTB	Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen

OPDRACHTGEVERS

Aedes	Vereniging van woningcorporaties
Stichting VIA	Verenigd Industrie overleg inzake regelgeving omtrent Asbest en schadelijke vezels
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
Vereniging van Universiteiten	Technische Universiteiten

MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

NVVA	Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde

OVERIGE BELANGENORGANISATIES OPDRACHTNEMERS

Fenelab	Federatie Nederlandse Laboratoria en Inspectie-instellingen
BRBS	Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren;

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarden van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen

Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

Weten wat er speelt

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Ondertussen in de Spaanse polder

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

Volhouden en doorgaan

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

Thuis en zitten

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategie (z)onder spanning

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Politieke fragmentatie

Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit

Martin Schulz, Paul Frissen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© april 2020

ISBN NUMMER

978-90-75297-99-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.