Overheid krijgt geen grip op asbestbranche, door Johan van Heerde in Trouw, 21 maart 2018

Gesjoemel, perverse financiële prikkels en tegenstrijdige belangen. Overheidsinstanties die elkaar bevechten en controle die tekortschiet. Welkom in de asbestbranche.

Op de dag dat PVV-leider Geert Wilders zijn film Fitna publiek maakte, presenteerde de Algemene Rekenkamer een vernietigend rapport over het toezicht op ­regels in de asbestbranche. De controle op het veilig verwijderen van de kankerverwekkende stof asbest schoot volgens de Rekenkamer ernstig tekort. Een dag later kopte deze krant ‘Toezicht op regels asbest faalt hopeloos’.

Het is dan 28 maart 2008.

Inmiddels is het bijna tien jaar later. Maar vraag iemand binnen de asbestsector hoe het nu gaat en het antwoord laat zich al raden: niet veel beter. Ja, malafide asbestslopers werden aangepakt en er kwam strengere regelgeving. Maar nog altijd zit de overheid met de asbestbranche in de maag. Er wordt nog steeds gesjoemeld, slecht gecontroleerd en geruzied door overheidsinstanties onderling over hoe bepaalde kwesties aan te pakken.

Een van de belangrijkste pijnpunten is de zelfregulering in de asbestbranche. Toen in 1993 asbest werd verboden, ontstond er een groep bedrijven die al dat asbest in daken, ­wegen en gebouwen ging verwijderen. Tegen die asbestbranche zei de overheid: ‘Jullie staan met de voeten in de klei, dus jullie zijn het best in staat regels op te stellen en die te handhaven’. Zo geschiedde.

Om er als overheid zeker van te zijn dat ­asbestbedrijven zorgvuldig en veilig werken, werd een certificaat verplicht gesteld. Een soort keurmerk van betrouwbaarheid en verklaring van goed gedrag, afgegeven door een zogeheten CKI, een Certificerings- en Keuringsinstelling.

Zo’n CKI is door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) aangewezen om toezicht te houden op de ­asbestbedrijven die zij certificeren. Een CKI is een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan, maar ook een commercieel bedrijf met een verdienmodel. Het wordt betaald door het ­asbestbedrijf aan wie het een certificaat afgeeft. De CKI controleert vervolgens zelf periodiek of de asbestsaneerder zijn zaakjes op ­orde heeft. Bij misstanden volgt een sanctie, waarvan de zwaarste het intrekken van het certificaat is.

Afhankelijkheid

Maar gebeurt dat ook? Zes maanden geleden werd door onderzoeksbureau Tauw in ­opdracht van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid het ‘Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest’ gepubliceerd. Hierin staat onder meer: “Een rol speelt dat een CKI een financiële afhankelijkheid heeft van de bedrijven die zij certificeert. Deze ­bedrijven kunnen in het huidige stelsel overstappen naar een andere CKI of daarmee dreigen.”

De constatering die Tauw doet, lijkt op die van de Algemene Rekenkamer uit 2008. Die veegde de vloer aan met de zelfcontrole in de asbestbranche. In het rapport ‘Ketenbesef op de werkvloer’ schreef de Rekenkamer dat controle in de asbestbranche een ‘wassen neus’ bleek. Certificaatverstrekkers zouden regelmatig een oogje toe knijpen, en wel ­geconstateerde overtredingen werden minder hard bestraft. Want: de overtreder is ook klant.

Edwin Franken, directeur van de CKI TÜV Nederland, bevestigt dat individuele klanten de kosten van een certificaat of inspectie moeten betalen. Volgens hem zijn er een groot aantal checks & balances ingebouwd om te voorkomen dat er een situatie optreedt waarbij de klant de uitkomst van een inspectie of audit kan beïnvloeden. Deze systematiek wordt zowel intern als extern beoordeeld door diverse toezichthouders, zegt Franken.

In Nederland waren er tot voor kort drie CKI’s voor de asbestbranche: Normec, TÜV Nederland en Bureau Veritas. De laatste moest op last van de Inspectie SZW eind ­januari stoppen met zijn werkzaamheden omtrent asbest. Bureau Veritas wilde certificaten van klanten niet intrekken, maakte een zooitje van controles en meldde afwijkingen bij klanten niet volgens regelgeving bij de Inspectie, bleek uit onderzoek van de Inspectie zelf. Klanten van Bureau Veritas moesten dus op zoek naar een nieuwe CKI; daarvan zijn er nu nog twee.

Onafhankelijk asbestdeskundige Gerwin Lensink ziet nog een tweede probleem. “Ik zie soms met eigen ogen dat een CKI wel wíl handhaven, maar dat door opgelegde beperkende regels niet mag.”

Lensink noemt als voorbeeld twee medewerkers van een asbestbedrijf die zonder valbescherming op een dak lopen. “Een kind snapt dat dit levensgevaarlijk is, maar een CKI kan er geen melding van maken. Simpelweg omdat de regels dit niet voorschrijven. De enige die hier wel op zou mogen handhaven, is de Inspectie SZW, de voormalige arbeidsinspectie, die veel minder vaak controleert. Mijn vraag is dan: waarom hebben CKI’s deze ­beperking? Zo wordt een corrupt systeem ­alleen maar in stand gehouden. Bedrijven blijven onveilig werken, besparen op deze manier geld en gokken er op dat ze niet gecontroleerd (kunnen) worden.”

Lensink strijdt naar eigen zeggen al acht jaar tegen dat systeem en de voortdurende corruptie in de asbestbranche. De asbestdeskundige schreef het 150 pagina’s dikke sectorrapport ‘De uitdaging’ en adviseert regelmatig de betrokken ministeries van sociale zaken en milieu. Zijn strijd is nog lang niet ­gestreden zegt Lensink. “Uit eigen onderzoek dat jaarlijks wordt bijgehouden blijkt dat 20 procent van de asbestbedrijven alle regels naleeft, 20 procent dat bewust zeer slecht doet en dat de overige 60 procent van de ­bedrijven min of meer bij de slechte moeten aansluiten om het hoofd boven water te houden.”

Dit ondanks dat al in 2010 de lacunes in de ­asbestbranche pijnlijk blootgelegd werden. Het onderzoeksbureau Bureau Bartels stelde voor de toenmalige ministeries van sociale ­zaken en milieu een uitgebreid rapport over de asbestbranche op. Belangrijkste uitkomst: fraude in de asbestwereld gebeurde zo ongeveer dagelijks, in 50 tot 80 procent van de ­gevallen werd asbest illegaal verwijderd. De overheid beloofde beterschap.

Hardleers

Is die beterschap er wel gekomen? In het rapport dat Tauw zes maanden geleden bij de ­Inspectie SZW deponeerde, kwamen onderzoekers met vergelijkbare bevindingen als ­asbestdeskundige Lensink. Op basis van interviews met ruim dertig belanghebbenden in de asbestbranche, vanuit zowel de overheid als de markt, schrijven de onderzoekers onder meer: “Tijdens het onderzoek kwam steeds weer naar voren dat er een beperkt aantal ­bedrijven is dat het bewust niet zo nauw neemt met de naleving. Dat zijn bedrijven die moedwillig omwille van financieel gewin de regels van asbestverwijdering overtreden en zo bewust grote risico’s nemen met de ­gezondheid van de eigen werknemers en de omgeving. Dit fenomeen is bekend, maar kennelijk moeilijk uitroeibaar.”

Dergelijke misstanden zouden ontdekt moeten worden door de CKI’s, die hun klanten controleren. Maar diezelfde CKI’s zitten met onwenselijke financiële prikkels naar hun klanten, mogen soms niet eens handhaven en maken, in het geval van Bureau Veritas, een zooitje van die controle.

Tauw beschreef de effecten van een aantal ­varianten op het bestaande certificatiestelsel maar kwam niet met specifieke aanbevelingen. De verwachting is dat het kabinet voor de zomer besluit of de huidige manier van certificeren op de schop moet.

Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit van Nijmegen doet al jarenlang onderzoek naar de ­asbestbranche. Volgens hem is het goed dat het kabinet stappen onderneemt. “Er is een pervers mechanisme ontstaan en betrokkenen slagen er niet in om zich daaraan te onttrekken”, zegt Helsloot. “De wijze van certificeren in de asbestbranche werkt niet. Het ­kabinet moet terug naar de tekentafel om te kijken of regelgeving en de controle hiervan aan de markt kunnen worden overgelaten.”

Eindverantwoordelijke voor de veiligheid van mensen die werken met het kankerverwekkende asbest is de Inspectie SZW. Het valt op dat de Inspectie al jaren op de hoogte is van de problemen in de sector, maar er geen vat op krijgt. Dat blijkt uit een eigen inventarisatie die drie maanden voor het rapport van Tauw naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Zo signaleert de Inspectie dat asbestbedrijven ­bewust risico’s onderschatten, waardoor deze mogelijk onvoldoende beschermende maatregelen nemen. Maatregelen die nodig zijn om de veiligheid van werknemers en de omgeving te garanderen. Controleren kan de ­Inspectie echter niet; ze komt handen en voeten tekort. Navraag wijst uit dat acht inspecteurs werken op het thema asbest. Jaarlijks zijn er meer dan 70.000 meldingen van ­asbestgerelateerde activiteiten. En dat aantal groeit fors, nu staatssecretaris Mansveld ­asbesthoudende daken vanaf 2024 heeft verboden. In de eigen inventarisatie werd de toereikendheid van de capaciteit van de inspectie daarom als onvoldoende beoordeeld.

Nieuwe handhavers

Heeft de overheid in al die jaren dan niets ­gedaan? Jawel. Reikhalzend werd er uitgekeken naar de komst van de zogeheten omgevingsdiensten die op regionaal niveau naleving van milieuregels gingen controleren en zodoende vaak meekijken op plekken waar asbest wordt verwijderd. Er zijn 29 van zulke diensten die ieder een stukje van Nederland voor hun rekening nemen.

Als een omgevingsdienst een misstand constateert, dan treedt hij op en meldt de afwijking tevens aan de CKI van het betreffende asbestbedrijf. Bij de uitvoer van deze controle stoten de omgevingsdiensten echter hun neus tegen het disfunctioneren van het systeem. Dat zegt Harry Kremer, projectleider asbest bij de zeven Gelderse omgevingsdiensten. “CKI’s willen niet altijd handhaven bij bedrijven aan wie zij een certificaat hebben afgegeven. Soms zelfs niet als de Inspectie SZW het met ons eens is en vindt dat er actie ondernomen moet worden. Zo gebeurt het ­regelmatig dat een CKI niets doet met onze melding. Je schrikt je soms een hoedje van de reacties, het gaat wel om asbest”, zegt Kremer over zijn ervaringen.

Bij een kwestie in Nijmegen ging dat zo ver dat een Gelderse omgevingsdienst naar de rechter stapte. Een eigenaar van een asbestinventarisatiebedrijf bleek ook de lakens uit te delen bij een asbestverwijderingsbedrijf. ­Belangenverstrengeling, vindt de omgevingsdienst; asbestwetgeving stelt dat er onafhankelijkheid moet bestaan tussen de bedrijven die asbest opsporen en bedrijven die de kankerverwekkende stof vervolgens opruimen. Normec, de CKI die hierop toezicht moest houden, wilde niet optreden. En dus volgde een rechtszaak tussen twee instanties die door de overheid zijn aangewezen om de ­asbestsector te controleren.

Inhoudelijk moet de rechtbank van Arnhem nog uitspraak doen, maar onlangs vierde de omgevingsdienst al een kleine overwinning in de rechtszaal. Eentje met mogelijk grote gevolgen voor de gehele asbestketen. Tot voor kort konden omgevingsdiensten CKI’s niet tot handhaven dwingen. De rechter in Arnhem oordeelde echter anders. Als een ­Omgevingsdienst een melding doet bij een CKI, is deze nu verplicht actie te ondernemen. De rechtbank nam in aanmerking dat de wetgever veel belang hecht aan toezicht op de naleving van asbestregels, gezien de grote ­gevaren voor de volksgezondheid.

[Vandaag ook in Trouw: Innovatie asbestverwijdering is omstreden](https://www.trouw.nl/samenleving/innovatie-asbestverwijdering-is-omstreden~aeb69bdb/" \t "_blank)

Gesjoemel, perverse financiële prikkels en tegenstrijdige belangen. Overheidsinstanties die elkaar bevechten en controle die tekortschiet. Welkom in de asbestbranche.

Op de dag dat PVV-leider Geert Wilders zijn film Fitna publiek maakte, presenteerde de Algemene Rekenkamer een vernietigend rapport over het toezicht op ­regels in de asbestbranche. De controle op het veilig verwijderen van de kankerverwekkende stof asbest schoot volgens de Rekenkamer ernstig tekort. Een dag later kopte deze krant ‘Toezicht op regels asbest faalt hopeloos’.

Het is dan 28 maart 2008.

Inmiddels is het bijna tien jaar later. Maar vraag iemand binnen de asbestsector hoe het nu gaat en het antwoord laat zich al raden: niet veel beter. Ja, malafide asbestslopers werden aangepakt en er kwam strengere regelgeving. Maar nog altijd zit de overheid met de asbestbranche in de maag. Er wordt nog steeds gesjoemeld, slecht gecontroleerd en geruzied door overheidsinstanties onderling over hoe bepaalde kwesties aan te pakken.

Een van de belangrijkste pijnpunten is de zelfregulering in de asbestbranche. Toen in 1993 asbest werd verboden, ontstond er een groep bedrijven die al dat asbest in daken, ­wegen en gebouwen ging verwijderen. Tegen die asbestbranche zei de overheid: ‘Jullie staan met de voeten in de klei, dus jullie zijn het best in staat regels op te stellen en die te handhaven’. Zo geschiedde.

Om er als overheid zeker van te zijn dat ­asbestbedrijven zorgvuldig en veilig werken, werd een certificaat verplicht gesteld. Een soort keurmerk van betrouwbaarheid en verklaring van goed gedrag, afgegeven door een zogeheten CKI, een Certificerings- en Keuringsinstelling.

Zo’n CKI is door de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) aangewezen om toezicht te houden op de ­asbestbedrijven die zij certificeren. Een CKI is een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan, maar ook een commercieel bedrijf met een verdienmodel. Het wordt betaald door het ­asbestbedrijf aan wie het een certificaat afgeeft. De CKI controleert vervolgens zelf periodiek of de asbestsaneerder zijn zaakjes op ­orde heeft. Bij misstanden volgt een sanctie, waarvan de zwaarste het intrekken van het certificaat is.

## Afhankelijkheid

Maar gebeurt dat ook? Zes maanden geleden werd door onderzoeksbureau Tauw in ­opdracht van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid het ‘Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest’ gepubliceerd. Hierin staat onder meer: “Een rol speelt dat een CKI een financiële afhankelijkheid heeft van de bedrijven die zij certificeert. Deze ­bedrijven kunnen in het huidige stelsel overstappen naar een andere CKI of daarmee dreigen.”

De constatering die Tauw doet, lijkt op die van de Algemene Rekenkamer uit 2008. Die veegde de vloer aan met de zelfcontrole in de asbestbranche. In het rapport ‘Ketenbesef op de werkvloer’ schreef de Rekenkamer dat controle in de asbestbranche een ‘wassen neus’ bleek. Certificaatverstrekkers zouden regelmatig een oogje toe knijpen, en wel ­geconstateerde overtredingen werden minder hard bestraft. Want: de overtreder is ook klant.

Edwin Franken, directeur van de CKI TÜV Nederland, bevestigt dat individuele klanten de kosten van een certificaat of inspectie moeten betalen. Volgens hem zijn er een groot aantal checks & balances ingebouwd om te voorkomen dat er een situatie optreedt waarbij de klant de uitkomst van een inspectie of audit kan beïnvloeden. Deze systematiek wordt zowel intern als extern beoordeeld door diverse toezichthouders, zegt Franken.

In Nederland waren er tot voor kort drie CKI’s voor de asbestbranche: Normec, TÜV Nederland en Bureau Veritas. De laatste moest op last van de Inspectie SZW eind ­januari stoppen met zijn werkzaamheden omtrent asbest. Bureau Veritas wilde certificaten van klanten niet intrekken, maakte een zooitje van controles en meldde afwijkingen bij klanten niet volgens regelgeving bij de Inspectie, bleek uit onderzoek van de Inspectie zelf. Klanten van Bureau Veritas moesten dus op zoek naar een nieuwe CKI; daarvan zijn er nu nog twee.

Onafhankelijk asbestdeskundige Gerwin Lensink ziet nog een tweede probleem. “Ik zie soms met eigen ogen dat een CKI wel wíl handhaven, maar dat door opgelegde beperkende regels niet mag.”

Lensink noemt als voorbeeld twee medewerkers van een asbestbedrijf die zonder valbescherming op een dak lopen. “Een kind snapt dat dit levensgevaarlijk is, maar een CKI kan er geen melding van maken. Simpelweg omdat de regels dit niet voorschrijven. De enige die hier wel op zou mogen handhaven, is de Inspectie SZW, de voormalige arbeidsinspectie, die veel minder vaak controleert. Mijn vraag is dan: waarom hebben CKI’s deze ­beperking? Zo wordt een corrupt systeem ­alleen maar in stand gehouden. Bedrijven blijven onveilig werken, besparen op deze manier geld en gokken er op dat ze niet gecontroleerd (kunnen) worden.”

Lensink strijdt naar eigen zeggen al acht jaar tegen dat systeem en de voortdurende corruptie in de asbestbranche. De asbestdeskundige schreef het 150 pagina’s dikke sectorrapport ‘De uitdaging’ en adviseert regelmatig de betrokken ministeries van sociale zaken en milieu. Zijn strijd is nog lang niet ­gestreden zegt Lensink. “Uit eigen onderzoek dat jaarlijks wordt bijgehouden blijkt dat 20 procent van de asbestbedrijven alle regels naleeft, 20 procent dat bewust zeer slecht doet en dat de overige 60 procent van de ­bedrijven min of meer bij de slechte moeten aansluiten om het hoofd boven water te houden.”

Dit ondanks dat al in 2010 de lacunes in de ­asbestbranche pijnlijk blootgelegd werden. Het onderzoeksbureau Bureau Bartels stelde voor de toenmalige ministeries van sociale ­zaken en milieu een uitgebreid rapport over de asbestbranche op. Belangrijkste uitkomst: fraude in de asbestwereld gebeurde zo ongeveer dagelijks, in 50 tot 80 procent van de ­gevallen werd asbest illegaal verwijderd. De overheid beloofde beterschap.

## Hardleers

Is die beterschap er wel gekomen? In het rapport dat Tauw zes maanden geleden bij de ­Inspectie SZW deponeerde, kwamen onderzoekers met vergelijkbare bevindingen als ­asbestdeskundige Lensink. Op basis van interviews met ruim dertig belanghebbenden in de asbestbranche, vanuit zowel de overheid als de markt, schrijven de onderzoekers onder meer: “Tijdens het onderzoek kwam steeds weer naar voren dat er een beperkt aantal ­bedrijven is dat het bewust niet zo nauw neemt met de naleving. Dat zijn bedrijven die moedwillig omwille van financieel gewin de regels van asbestverwijdering overtreden en zo bewust grote risico’s nemen met de ­gezondheid van de eigen werknemers en de omgeving. Dit fenomeen is bekend, maar kennelijk moeilijk uitroeibaar.”

Dergelijke misstanden zouden ontdekt moeten worden door de CKI’s, die hun klanten controleren. Maar diezelfde CKI’s zitten met onwenselijke financiële prikkels naar hun klanten, mogen soms niet eens handhaven en maken, in het geval van Bureau Veritas, een zooitje van die controle.

Tauw beschreef de effecten van een aantal ­varianten op het bestaande certificatiestelsel maar kwam niet met specifieke aanbevelingen. De verwachting is dat het kabinet voor de zomer besluit of de huidige manier van certificeren op de schop moet.

Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit van Nijmegen doet al jarenlang onderzoek naar de ­asbestbranche. Volgens hem is het goed dat het kabinet stappen onderneemt. “Er is een pervers mechanisme ontstaan en betrokkenen slagen er niet in om zich daaraan te onttrekken”, zegt Helsloot. “De wijze van certificeren in de asbestbranche werkt niet. Het ­kabinet moet terug naar de tekentafel om te kijken of regelgeving en de controle hiervan aan de markt kunnen worden overgelaten.”

Eindverantwoordelijke voor de veiligheid van mensen die werken met het kankerverwekkende asbest is de Inspectie SZW. Het valt op dat de Inspectie al jaren op de hoogte is van de problemen in de sector, maar er geen vat op krijgt. Dat blijkt uit een eigen inventarisatie die drie maanden voor het rapport van Tauw naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Zo signaleert de Inspectie dat asbestbedrijven ­bewust risico’s onderschatten, waardoor deze mogelijk onvoldoende beschermende maatregelen nemen. Maatregelen die nodig zijn om de veiligheid van werknemers en de omgeving te garanderen. Controleren kan de ­Inspectie echter niet; ze komt handen en voeten tekort. Navraag wijst uit dat acht inspecteurs werken op het thema asbest. Jaarlijks zijn er meer dan 70.000 meldingen van ­asbestgerelateerde activiteiten. En dat aantal groeit fors, nu staatssecretaris Mansveld ­asbesthoudende daken vanaf 2024 heeft verboden. In de eigen inventarisatie werd de toereikendheid van de capaciteit van de inspectie daarom als onvoldoende beoordeeld.

## Nieuwe handhavers

Heeft de overheid in al die jaren dan niets ­gedaan? Jawel. Reikhalzend werd er uitgekeken naar de komst van de zogeheten omgevingsdiensten die op regionaal niveau naleving van milieuregels gingen controleren en zodoende vaak meekijken op plekken waar asbest wordt verwijderd. Er zijn 29 van zulke diensten die ieder een stukje van Nederland voor hun rekening nemen.

Als een omgevingsdienst een misstand constateert, dan treedt hij op en meldt de afwijking tevens aan de CKI van het betreffende asbestbedrijf. Bij de uitvoer van deze controle stoten de omgevingsdiensten echter hun neus tegen het disfunctioneren van het systeem. Dat zegt Harry Kremer, projectleider asbest bij de zeven Gelderse omgevingsdiensten. “CKI’s willen niet altijd handhaven bij bedrijven aan wie zij een certificaat hebben afgegeven. Soms zelfs niet als de Inspectie SZW het met ons eens is en vindt dat er actie ondernomen moet worden. Zo gebeurt het ­regelmatig dat een CKI niets doet met onze melding. Je schrikt je soms een hoedje van de reacties, het gaat wel om asbest”, zegt Kremer over zijn ervaringen.

Bij een kwestie in Nijmegen ging dat zo ver dat een Gelderse omgevingsdienst naar de rechter stapte. Een eigenaar van een asbestinventarisatiebedrijf bleek ook de lakens uit te delen bij een asbestverwijderingsbedrijf. ­Belangenverstrengeling, vindt de omgevingsdienst; asbestwetgeving stelt dat er onafhankelijkheid moet bestaan tussen de bedrijven die asbest opsporen en bedrijven die de kankerverwekkende stof vervolgens opruimen. Normec, de CKI die hierop toezicht moest houden, wilde niet optreden. En dus volgde een rechtszaak tussen twee instanties die door de overheid zijn aangewezen om de ­asbestsector te controleren.

Inhoudelijk moet de rechtbank van Arnhem nog uitspraak doen, maar onlangs vierde de omgevingsdienst al een kleine overwinning in de rechtszaal. Eentje met mogelijk grote gevolgen voor de gehele asbestketen. Tot voor kort konden omgevingsdiensten CKI’s niet tot handhaven dwingen. De rechter in Arnhem oordeelde echter anders. Als een ­Omgevingsdienst een melding doet bij een CKI, is deze nu verplicht actie te ondernemen. De rechtbank nam in aanmerking dat de wetgever veel belang hecht aan toezicht op de naleving van asbestregels, gezien de grote ­gevaren voor de volksgezondheid.

[Vandaag ook in Trouw: Innovatie asbestverwijdering is omstreden](https://www.trouw.nl/samenleving/innovatie-asbestverwijdering-is-omstreden~aeb69bdb/" \t "_blank)