

Haalbaarheidstudie Handhavings
Informatie Punt Asbest

- eindrapport -

Ruud Tap
Jos Mevissen

Amsterdam, 12 juli 2007
Regioplan publicatienr. 1503

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

INHOUDSOPGAVE

1	Achtergrond en vraagstelling	1
1.1	De context	1
1.2	De asbestketen	1
1.3	Vraagstelling	2
1.4	Aanpak	3
1.5	Opbouw van deze rapportage.....	4
2	Regelgeving en handhaving	5
3	Hoe zinvol is een HIP Asbest volgens 'het veld'?	9
4	Ketenhandhaving asbest in de praktijk	13
4.1	Ontbreken van ketenhandhaving.....	13
4.2	Initiatieven gericht op structurele gezamenlijke handhaving	15
5	Beoordeling en conclusie	19
5.1	Beoordeling van de situatie.....	19
5.2	Conclusie	22
	Bijlagen	25
Bijlage 1	Respondenten.....	27
Bijlage 2	Geraadpleegde literatuur	29
Bijlage 3	Lijst met gehanteerde afkortingen	31

1 ACHTERGROND EN VRAAGSTELLING

1.1 De context

In Nederland is naar schatting 7,7 miljoen ton asbesthoudende materialen toegepast. In die materialen zijn 1,3 miljoen ton asbestvezels verwerkt. Tot 1978 werden in Nederland geen beperkingen gesteld aan de manier waarop asbesthoudende materialen werden geproduceerd, toegepast, gesloopt en gestort. Eind jaren zeventig werd met de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet het ongecontroleerd storten van asbesthoudend afval verboden, met uitzondering van bouw- en sloopafval. Tussen 1978 en 1993 was er sprake van een overgangperiode waarin de regels steeds verder werden aangescherpt. Sinds 1993 is het gebruik van asbest in Nederland verboden. De na 1993 ontwikkelde wet- en regelgeving is erop gericht te voorkomen dat asbest in het milieu terecht komt en op het (laten) verwijderen van asbest daar waar dat in het verleden wel is gebeurd.¹ Er zijn momenteel veertien wetten, richtlijnen en besluiten van toepassing op activiteiten met betrekking tot asbest.²

Bij handhaving en toezicht op het naleven van wet- en regelgeving binnen de afvalverwijderingsketen asbest zijn diverse instanties betrokken: de departementen van SZW en VROM, provincies, de Arbeidsinspectie (AI), de VROM-Inspectie, gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en certificerende keuringsinstellingen (CKI's). Deze partijen zijn ieder op hun eigen terrein verantwoordelijk voor de handhaving van de vigerende regels voor asbestverwijdering en -verwerking.

1.2 De asbestketen

De asbestketen is de verzamelnaam voor de opeenvolgende fasen die worden doorlopen op het moment dat men ergens gaat slopen/bouwen ofwel asbest aantreft. Aangezien asbest sinds 1993 al niet meer mag worden gebruikt in producten heeft de asbestketen momenteel geen betrekking meer op de productie van asbest. Alleen de detectie/inventarisatie, de verwijdering, het transport en de finale verwerking van asbest vallen binnen de keten.

¹ Bron: S. Harmsma, *Asbest in kaart*. Groningen, 10 maart 2006.

² Bron: Landelijk Overleg Milieuhandhaving & Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu, *Handboek Ketenproject asbest en bouw- en sloopafval*, 2006.

De asbestketen bevat vijf stappen:

1. Vergunningaanvraag bouw/sloop
2. Asbestinventarisatie
3. Asbestverwijdering (sloop)
4. Transport/inzamelen asbest
5. Eindverwerking asbest (stort)

In de praktijk zijn er vele actoren bij deze keten betrokken, bijvoorbeeld bouw-bedrijven, slopers, transporteurs, overheidsinspecties en certificatie-instellingen.

In onderstaande box is deze keten beschreven vanuit het perspectief van de gemeente.

De asbestketen

Wanneer een bouwwerk, gebouwd vóór 1993, wordt gerenoveerd of gesloopt, moet bij een vermoeden van de aanwezigheid van asbest een inventarisatie plaatsvinden. De inventarisatie moet worden uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf. Het inventarisatierapport maakt deel uit van de aanvraag van een sloopvergunning. Na het verlenen van de vergunning dient het aanwezige asbest te worden verwijderd door een gecertificeerd bedrijf. Toezicht op de inventarisatie en het verwijderen overeenkomstig het certificaat vindt plaats door de certificerende instelling. Toezicht op de arbeidsomstandigheden van het personeel door de Arbeidsinspectie. De gemeente houdt toezicht op de veiligheid voor de omgeving, waaronder de voorschriften uit de bouwverordening en de verleende sloopvergunning. Voor en na het slopen dient een melding te worden gedaan aan de gemeente, Arbeidsinspectie en de certificerende instelling. Na het verwijderen wordt het asbest rechtstreeks of via opslaglocaties, zoals gemeentewerven en sorteerbedrijven, naar stortplaatsen afgevoerd. Als het niet goed wordt verwijderd kan het asbest terechtkomen op ongewenste plaatsen, zoals in de bodem of in granulaat dat wordt toegepast als wegfundering. De gemeente en de provincie zijn op grond van de Wet milieubeheer bevoegd gezag voor stortplaatsen, sorteerbedrijven en dergelijke.

Bron: Ledenbrief VNG 'Ketenhandhaving Asbest' (februari 2007)

1.3 Vraagstelling

Reeds jaren wordt gewerkt aan het versterken van de samenhang in het toezicht binnen de keten. De Directie Arbeidsomstandigheden van het ministerie van SZW oriënteert zich op de wijze waarop zij invulling moet geven aan haar verantwoordelijkheden in de handavingsketen asbest. Zij is er zich daarbij terdege van bewust dat de ontwikkeling van een ketenaanpak al enige tijd gaande is en dat andere partijen daarin reeds hun positie hebben ingenomen en hun eigen verantwoordelijkheden hebben. Er is sprake van een 'rijdende trein'. Tegelijkertijd lijken overheden hun activiteiten in de keten zeker nog niet optimaal op elkaar af te stemmen en kan de interactie met niet-

overheidspartijen wellicht worden verbeterd. Een mogelijkheid om, in het kader van toezicht en handhaving, de afstemming tussen overheden en de interactie met derden binnen de asbestketen te verbeteren, zou de instelling van een Handhaving Informatie Punt (HIP) kunnen zijn. Een HIP kan worden omschreven als een samenhangend geheel van de volgende zaken:

- een databank (hardware en programmatuur) waarin gegevens van verschillende bij de handhaving en toezicht betrokken instanties worden samengebracht;
- apparatuur (hardware en programmatuur) waarmee deelnemers 'in het veld' gegevens naar de databank kunnen schrijven en van de databank kunnen uitlezen;
- afspraken tussen deelnemende partijen over eigendom (o.a. lees- en schrijfrechten en -plichten), beheer, onderhoud en financiering.

De vraag is of het zinvol is om een HIP Asbest in te stellen. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat er voor een HIP Asbest geen draagvlak bestaat bij mogelijke relevante partijen. Om de vraag over de zinvolheid van een HIP te kunnen beantwoorden, heeft het ministerie van SZW RegioPlan gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden en belemmeringen voor een multidisciplinair HIP voor asbestinventarisatie en -verwijdering, met speciale aandacht voor de rol die SZW/Directie Arbeidsomstandigheden al dan niet zou kunnen of moeten spelen in de handavingsketen asbest. Het onderzoek ging niet over *hoe* een HIP zou kunnen of moeten worden opgezet en ingericht.

Het onderzoek had een oriënterend karakter. Hierbij was het niet de bedoeling om de verschillende organisaties en instellingen die een rol spelen bij de handhaving van de wet- regelgeving rond asbest te evalueren. Het onderzoek had als doel van deze partijen te horen hoe zij zélf oordelen over de huidige informatie-uitwisseling en samenwerking in de handhaving met betrekking tot asbest en hoe zij aankijken tegen een eventuele HIP.

1.4 Aanpak

Het onderzoek kende drie bouwstenen. Allereerst is er een literatuurstudie verricht.³ De literatuurstudie had als doel mogelijke knelpunten of 'lekpunten' in de huidige handavingsketen in kaart te brengen. Daarnaast is de literatuurstudie gebruikt om alle actoren met enig belang in de handavingsketen asbest te onderscheiden. Ten tweede zijn gesprekken gevoerd met in totaal twintig personen die (direct of indirect) betrokken zijn bij de handhaving van de asbestregelgeving.⁴ Deze personen zijn afkomstig van een van de volgende instellingen:

³ Voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur zie bijlage 2.

⁴ Voor een overzicht van de respondenten zie bijlage 1.

- Arbeidsinspectie (AI)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Ministerie van VROM (VROM)
- VROM-Inspectie (VI)
- Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
- Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM)
- Certificerende keuringsinstellingen (CKI's)
- Gemeenten
- Regionale milieudienst
- Stichting Certificatie Asbest (SCA)

Het derde onderdeel betrof het opstellen en met de opdrachtgever en klankbordgroep bespreken van een discussienota. In deze klankbordgroep zaten vertegenwoordigers van zeven instellingen: de AI, het OM, VROM, de VI, de IWI, SCA en het LOM. De bespreking van de discussienota had als doel:

- vast te stellen of de weergave van de stand van zaken rond de handhavingsketen feitelijke onjuistheden of omissies bevatte, en
- de eerste beoordeling van die situatie (en de consequenties daarvan voor de beantwoording van de vraag naar de zinvolheid van een HIP) te toetsen aan de meningen van de leden van de klankbordgroep.

1.5 Opbouw van deze rapportage

Het rapport heeft de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 schetsen we de context waarin de handhaving van de wet- en regelgeving van asbest plaatsvindt. Dit doen we omdat er in relatief korte tijd veel is veranderd met betrekking tot deze wet- en regelgeving en de daarbij behorende taken van de handhavers en toezichthouders. In het derde hoofdstuk wordt beschreven hoe zinvol een HIP Asbest volgens de verschillende instellingen wordt geacht. Tijdens de interviews gaf een groot deel van de respondenten aan dat ketenhandhaving een belangrijke voorwaarde is om een HIP een zinvol instrument te laten zijn. Daarom bevat hoofdstuk 4 een inventarisatie van de initiatieven en hiaten rondom de ketenhandhaving asbest. In het vijfde en laatste hoofdstuk van het rapport geeft Regioplan Beleidsonderzoek zijn visie op de haalbaarheid van een HIP op basis van de verzamelde feiten en meningen.

2 REGELGEVING EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk worden in het kort de belangrijkste recente wijzigingen in de regelgeving rond asbest in relatie tot de stand van zaken in de handhaving beschreven. Deze informatie dient als achtergrond voor de hierna volgende hoofdstukken.

Vanaf 1993 is de beroepsmatige toepassing en verkoop van alle soorten asbest bijna volledig verboden. Sindsdien is de wet- en regelgeving erop gericht mens en milieu te beschermen. Er zijn in de loop der jaren telkens weer signalen gekomen dat het niet goed ging met zowel de handhaving als naleving van de asbestregelgeving. In het rapport van de VROM-Inspectie *Greep op de asbestketen* uit 2004 is een overzicht opgenomen waaruit blijkt dat het met de handhaving en naleving structureel slecht is gesteld. In dit inspectierapport wordt in een probleemanalyse vermeld dat het toezicht en de handhaving bij de sloop van asbest door gemeenten niet is gewaarborgd. Verder staat in het inspectierapport dat er knelpunten zijn ten aanzien van de certificatie- en accreditatiestructuur rondom asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven. Bij gecontroleerde gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven is sprake van structurele overtredingen van de betreffende wet- en regelgeving. In het inspectierapport wordt samenvattend gesteld dat de inzet van de beschikbare middelen niet heeft geleid tot het gewenste nalevingsniveau, maar tot een aanzienlijk nalevingstekort.

De nalevings- en handhavingstekorten hebben ertoe bijgedragen dat wijzigingen plaatsvonden in de wet- en regelgeving. In maart 2006 is het nieuwe Asbestverwijderingsbesluit ingevoerd.

Enkele belangrijke wijzigingen zijn:¹

- Het beleidsterrein asbest is strikter gescheiden in een arbo- en een milieu-deel. De voorschriften gericht op het bedrijfsleven (zoals de certificatieverplichting voor asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven) zijn overgeheveld naar het Arbeidsomstandighedenbesluit.
- Er wordt onderscheid gemaakt in gebouwen en objecten (installaties, transportmiddelen). Voor bouwwerken is de gemeente bevoegd gezag en bij objecten de VROM-Inspectie.
- De gemeente heeft niet meer het recht om uitzonderingen te maken op de inventarisatieplicht. Wie een pand wil afbreken, is verplicht een inventarisatierapport te overleggen dat is opgesteld door een gecertificeerd bedrijf.
- Accreditatie is geen particuliere commerciële zaak meer. Het is nu gekoppeld aan het ministerie van SZW. De IWI verricht toezicht op de certificeerder.

¹ Behalve het Arbobesluit 2005 is hiervoor ook de website van VROM geraadpleegd.

- Opdrachtgevers van sloopwerkzaamheden zijn verplicht gebruik te maken van gecertificeerde bedrijven.
- De houder van een sloopvergunning of de opdrachtgever is verplicht om asbestverwijderingswerkzaamheden aan de Arbeidsinspectie en de gemeente te melden.

Behalve de wijziging van het asbestbesluit is er nog een aantal andere belangrijke wijzigingen. In het arbobesluit is opgenomen dat vanaf juli 2006 ongecertificeerde aannemers asbest mogen verwijderen als het risico op vrijkomen van asbestvezels laag is. Wanneer sprake is van midden- of hoogrisico dient een gecertificeerd bedrijf asbest te verwijderen. Een andere wijziging is dat asbestverwijderaars per 1 januari 2008 in het bezit dienen te zijn van een zogenaamd persoonscertificaat. Beschikt de asbestverwijderaar na die datum niet over het persoonscertificaat dan is hij voor de wet strafbaar.

De bovenstaande wijzigingen in de wet- en regelgeving leiden ertoe dat de handhavers maar ook het (gecertificeerde) bedrijfsleven zich opnieuw moeten oriënteren. Een voorbeeld hiervan is dat vanuit VROM wordt gewerkt aan een uitvoeringmethode voor gemeenten. De Stichting Certificatie Asbest (SCA) heeft nieuwe certificatieschema's voor asbestinventarisatie- en verwijderingsbedrijven opgesteld. Deze certificatieschema's worden op dit moment getoetst door SZW.

Facts and figures asbest in 2006

70 asbestinventarisatiebedrijven
300 asbestverwijderingsbedrijven
25.000 vergunningaanvragen per jaar
30.000 meldingen bij de Arbeidsinspectie
900 inspecties uitgevoerd door de Arbeidsinspectie²

Bron: projectplan Centraal Asbest Informatiepunt 2006 (SCA) en informatie van de Arbeidsinspectie

Uit recente documenten blijkt dat er nog steeds het nodige kan worden verbeterd in de handhaving van de nieuwe regelgeving van asbest. De IWI constateerde in 2006 dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende toezichthouders nog niet helder geregeld is.³ Op basis van ketenonderzoek en uitgevoerde controles op slooplocaties door gemeentelijke en andere toezichthouders wordt geconstateerd dat de handhaving van de

² Exclusief actieve zaken in het kader van asbestprojecten.

³ Inspectie Werk en Inkomen, *Toezicht op asbestinventarisatie en verwijdering. Verkennende studie*, 2006.

regels over de asbestverwijdering (slopen) te wensen overlaat.⁴ De tekortkomingen betreffen een gebrekkige samenwerking tussen gemeentelijke handhavers, van Bouw- en Woningtoezicht en Milieu, alsmede de geringe prioriteit die het onderwerp bij menige gemeente heeft. Op basis van deze constatering heeft de VNG in februari 2007 haar leden opgeroepen beter toezicht te gaan houden.

Ook aan de kant van de gecertificeerde bedrijven gaat het nog niet geheel naar wens. Een vertegenwoordiger van het OM laat weten dat uit een risico-inventarisatie bleek dat er nog te veel gecertificeerde bedrijven ondermaats presteren. Uit het evaluatierapport *Ketenproject asbest en bouw- en sloopafval* (2007) blijkt dat in meer dan een kwart van de bezochte projecten zonder vergunning of melding is gesloopt of asbest is verwijderd.

Tegenover de signalen dat nog steeds veel misgaat bij de handhaving en naleving van asbestregels, staan ook positievere geluiden. CKI's en enkele respondenten van de Arbeidsinspectie hebben de indruk dat bedrijven die regelmatig asbest inventariseren of verwijderen, in de loop der jaren wel veiliger zijn gaan werken. Deze verbetering geldt veel minder sterk voor bedrijven die sporadisch asbest inventariseren of verwijderen.

Samenvatting

Vorig jaar zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving rond asbest. Deze wijzigingen waren erop gericht om de handhaving en naleving van asbest te verbeteren. Deze wijzigingen vonden plaats omdat steeds meer aanwijzingen kwamen dat het niet goed ging met zowel de handhaving als naleving: gemeenten voerden hun handhavingstaken niet naar behoren uit en bedrijven hielden zich vaak niet aan de regelgeving. De wet- en regelgeving is hierop aangepast. Het beleidsterrein asbest is voor een deel overgegaan van het ministerie van VROM naar het ministerie van SZW. Zo is bijvoorbeeld het toezicht op de certificerende instellingen en de handhaving onder de verantwoordelijkheid gekomen van de minister van SZW (respectievelijk IWI en AI). In een nieuw asbestbesluit is opgenomen dat gemeenten niet langer het recht hebben uitzonderingen te maken op de inventarisatieplicht. Verder is accreditatie niet langer een commerciële zaak.

Op basis van recente documenten blijkt dat er op het gebied van handhaving van de wet- en regelgeving rond asbest nog steeds ruimte is voor verbetering. Gemeenten voeren nog steeds hun asbest taken niet goed uit en er zijn nog steeds veel gecertificeerde instellingen die onveilig werken. Met betrekking tot de gecertificeerde instellingen wordt vanuit CKI's en de Arbeidsinspectie wel aangegeven dat in vergelijking met vroeger veiliger wordt gewerkt.

⁴ Landelijk Overleg Milieuhandhaving & Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu, *Evaluatierapport Ketenproject asbest en bouw- en sloopafval*, 2007.

3 HOE ZINVOL IS EEN HIP ASBEST VOLGENS 'HET VELD'?

In het eerste hoofdstuk van dit rapport is aangegeven dat een Handhavings Informatie Punt (HIP) kan worden omschreven als een samenhangend geheel van de volgende zaken:

- een databank (hardware en programmatuur) waarin gegevens van verschillende bij de handhaving en toezicht betrokken instanties worden samengebracht;
- apparatuur (hardware en programmatuur) waarmee deelnemers 'in het veld' gegevens naar de databank kunnen schrijven en van de databank kunnen uitlezen;
- afspraken tussen deelnemende partijen over eigendom (o.a. lees- en schrijfrechten en -plichten), beheer, onderhoud en financiering.

Op grond van deze omschrijving van een HIP is aan diverse instellingen hun mening gevraagd over de zin van de inrichting van een Handhavings Informatie Punt Asbest. Het algemene beeld is dat de meeste partijen in de handhavingsketen asbest een redelijk positieve grondhouding hebben ten aanzien van een HIP. De meest kritische houding is aangetroffen in de hoek van VROM en het LOM. Wanneer al in termen van voor- en tegenstanders kan worden gedacht, moet worden vastgesteld dat de verschillen in opvattingen tussen beide groepen niet heel groot zijn. Waar echter bij de een de balans naar de negatieve kant laat doorslaan, blijft een ander positief gestemd over de zin en haalbaarheid van een HIP.

De tegenstanders van een HIP voeren hier een aantal argumenten voor aan. Wanneer ook wordt gekeken naar de aandachtspunten die voorstanders hebben ingebracht, zijn dit waarschijnlijk de meest cruciale argumenten bij de afweging of en hoe een HIP kans van slagen heeft.

Het gaat hierbij om:

1. de relatie tussen een HIP en bestaande overlegstructuren;
2. het effect van een HIP op contacten tussen handhavers;
3. de relatie met bestaande initiatieven en lopende projecten;
4. de samenhang met de sturing op de handhaving.

Aan de hand van deze vier 'aandachtspunten' hebben wij een eerste ordening aangebracht in de voorwaarden die voorstanders van een HIP verbinden aan de realisatie ervan:

1. De relatie tussen een HIP en bestaande overlegstructuren:
 - alleen een HIP doorzetten als alle relevante partijen het initiatief dragen. Daarbij gaat het in elk geval om de AI, SZW en de leden van het LOM (onder meer Justitie, OM, VROM, IPO, VNG).
 - ketenhandhaving komt volgens de interventiestrategie van het OM van de grond;

- niet nóg een overlegorgaan creëren: een HIP moet juist de behoefte aan overleg verkleinen of bestaand overleg meer structureren.
2. Het effect van een HIP op contacten tussen handhavers:
 - Een HIP moet toegankelijk zijn voor álle handhavers.
 - Alle informatieleveranciers moeten kunnen zien dat hún informatie ertoe doet en wordt gebruikt (aanleveraars moeten weten wat er gebeurt, anders leveren ze niet meer).
 3. De relatie met bestaande initiatieven en lopende projecten:
 - Een HIP moet één loket zijn voor álle vragen en niet iets naast andere informatiebronnen.¹
 - Een HIP moet een knooppunt zijn waar info van AI, IWI, politie en dergelijke wordt verzameld.
 - Een HIP moet de nu verspreid beschikbare informatie samenbrengen.
 - Een HIP moet een integratie worden van alle losse systemen nu en bij lopende initiatieven zoals ICTU² en GEIN.³
 4. De samenhang met de sturing op de handhaving:
 - een HIP heeft alleen zin als er bestuurlijke aanpassingen komen;
 - de HIP-informatie moet niet of slechts zeer beperkt toegankelijk worden voor de branche c.q. bedrijven;
 - er dient vanuit het bestuurlijk niveau voldoende financiële ruimte voor gecreëerd te worden;
 - op bestuurlijk niveau moeten deelnemers aan HIP ook afgerekend kunnen gaan worden op informatieaanlevering en informatiegebruik. Een HIP op basis van vrijwilligheid zal niet werken.

¹ Eén respondent geeft echter aan dat een HIP niet de functie van een helpdesk moet gaan krijgen.

² De stichting ICTU werkt in opdracht van overheden aan ICT-vraagstukken. Het doel van ICTU is de overheidsdoelstellingen op ICT-gebied optimaal te realiseren door samenwerking tussen overheden. De stichting ICTU is opgericht door BZK en de VNG.

³ Het GEnerieke INfrastructuur Project (GEIN-project) realiseert de generieke infrastructuur voor effectieve en efficiënte elektronische informatie-uitwisseling tussen ondernemers en overheidsorganisaties. Het project wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EZ.

Informatiebox 1

Relevante, in HIP op te nemen, informatie volgens respondenten:

- door gemeenten afgegeven sloopvergunningen;
- lijst van gecertificeerde bedrijven;
- meldingen/klachten over gecertificeerde bedrijven;
- informatie uit meldingen aan de AI;
- informatie over asbesttransporten;
- trajectinformatie: voorgeschiedenis, inventarisatie, reeds betrokken partners;
- ook informatie ten behoeve van toezicht op handhavers.

Wij hebben de hierboven opgevoerde punten niet voorgeselecteerd. Eén respondent gaf aan dat het om kerninformatie moest gaan en niet om 'elk wissewasje'.

Verder gaf één respondent aan dat het noodzakelijk zou zijn dat er analisten bij een HIP betrokken zouden moeten zijn om op strafrechtelijk en bestuursrechtelijk terrein munitie te leveren voor interventieteams door info te analyseren.

Samenvatting

Er is een redelijk positieve grondhouding ten aanzien van het nut en de haalbaarheid van een HIP Asbest. Een HIP kan echter niet zonder meer 'in de markt' worden gezet. Een HIP moet effectief zijn, dat wil zeggen: het moet een met relevante informatie gevuld systeem zijn én de ketenpartijen moeten het daadwerkelijk gebruiken. Alleen dan kan dit initiatief iets gaan toevoegen aan de handhaving. Om tot een effectieve HIP te komen zal, volgens de respondenten, niet alleen moeten worden nagedacht over de technische en inhoudelijke aspecten van een HIP, maar vooral ook over de bestuurlijke inbedding en het draagvlak, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau.

4 KETENHANDHAVING ASBEST IN DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk gaat over ketenhandhaving van de asbestregelgeving in de praktijk.¹ Dit is van belang omdat veel respondenten aangeven samenwerking in de handhaving een belangrijke voorwaarde te vinden om een HIP tot een waardevol instrument te maken.

We beschrijven als eerste dat vooralsnog geen sprake is van een samenwerkingsketen bij de handhaving van de asbestregelgeving. Vervolgens besteden we aandacht aan een aantal recente initiatieven die in de richting van ketenhandhaving gaan.

4.1 Ontbreken van ketenhandhaving

In het eerste hoofdstuk is beschreven dat nog veel moet worden verbeterd in hoe de handhaving en naleving van de asbestregelgeving plaatsvindt. Een mogelijke verbetering zou de HIP kunnen zijn. In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat onder respondenten een redelijk positieve houding bestaat ten aanzien van de inrichting van een HIP.

Veel respondenten zien ketenhandhaving echter als de belangrijke voorwaarde om een HIP tot een zinvol instrument te maken. Aan deze voorwaarde wordt op dit moment niet voldaan. Hoewel ketenhandhaving al jarenlang wordt gezien als oplossing voor de problemen met het toezicht op en de handhaving van de naleving van de wet- en regelgeving van asbest, is er van ketenhandhaving volgens respondenten nog geen sprake. De belangrijkste reden hiervoor is in de ogen van respondenten dat de verschillende handhavers en toezichthouders (Arbeidsinspectie, VROM-Inspectie, politie, gemeenten, provincies, certificerende en keuringsinstellingen) op hun specifieke taak zijn georiënteerd en niet vanuit het besef van een gezamenlijk doel en gedeeld probleem werken. Daardoor is er vooralsnog weinig sprake van het in samenhang uitvoeren van activiteiten, zoals bijvoorbeeld informatie-uitwisseling, die voor het uiteindelijke doel (adequaat toezicht op de naleving van de asbestregelgeving) zinvol zijn, maar die niet direct binnen het specifieke taakveld passen. Wil een HIP zinvol zijn, is het vereist dat de relevante actoren juist verder kijken dan de eigen taken en dat partijen vanuit een gezamenlijk doel gaan samenwerken. Hierbij is bestuurlijke afstemming gewenst, zo niet noodzakelijk.

¹ Wij beperken ons, zoals ook in alle andere nota's over deze problematiek gebeurt, hier tot de handhaving die betrekking heeft op de verwijdering en verwerking van asbest door bedrijven. Bij de handhaving blijft asbestverwijdering en -verwerking door particulieren voor een belangrijk deel buiten het blikveld van Bouw- en Woningtoezicht en daarmee ook van andere handhavende instanties.

Uit de gesprekken met respondenten zijn diverse voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat van structurele samenwerking en afstemming (nog) geen sprake is:

- Voor het functioneren van een keten is het van belang dat ketenonderdelen voldoende inzet kunnen plegen. Respondenten geven aan dat het (opzetten van) samenwerking capaciteit kost, die ten koste gaat van reguliere werkzaamheden. Hiermee signaleren zij een belangrijk knelpunt voor de totstandkoming van ketenhandhaving.
- Vanuit de AI, een CI en het LOM wordt aangegeven dat indien een gemeente overtredingen constateert, zij hierover vaak de Arbeidsinspectie en certificerende instellingen niet informeert. Omgekeerd informeert volgens een respondent van het LOM de AI gemeenten ook niet consequent.
- Voor de sloop van objecten geldt geen meldingsplicht bij de gemeente. De VROM-Inspectie houdt toezicht op objecten (bijvoorbeeld treinen). Wel dient men bij de sloop van objecten een melding te geven aan de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie beschikt daardoor over informatie over objecten. Deze informatie is tot op heden niet toegankelijk voor de VROM-Inspectie. Dit maakt het voor de VROM-Inspectie erg lastig om adequaat te kunnen handhaven op objecten. Vanuit de AI en VI wordt aangegeven dat de verwachting is dat de VROM-Inspectie in de toekomst toegang krijgt tot de informatie van de Arbeidsinspectie.
- Landelijke afstemming van de inspectieprogramma's werd in 2004 door de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie als een belangrijk aspect gezien dat zou bijdragen aan een verbeterde samenwerking.² De Arbeidsinspectie en VROM-Inspectie brengen elkaar inmiddels op de hoogte van elkaars werkplannen, maar stemmen de plannen nog niet op elkaar af. Het management van de Arbeidsinspectie geeft aan dat binnen de toegestane capaciteit inspecteurs worden gestimuleerd om samen te werken met andere handhavingpartners.
- De Arbeidsinspectie en de certificerende keuringsinstellingen (CKI's) geven aan elkaar zelden op de hoogte te brengen van hun bevindingen bij het bezoeken van projecten en objecten.
- De provincie is volgens enkele respondenten vaak niet in staat om informatie, zoals over herkomst en hoeveelheid, te verstrekken over de asbest die bij een asbestverwijderaar is opgeslagen. De informatie over de opgeslagen asbest kan van belang zijn voor CKI's, maar zeker ook voor de Arbeidsinspectie, de politie of de gemeente indien men bijvoorbeeld onderzoek doet naar een verdacht bedrijf.
- De VROM-Inspectie heeft de indruk dat er niets gebeurt met de klachten die worden geuit over gecertificeerde bedrijven. Deze klachten worden naar CKI's en de Raad van Accreditatie gestuurd, maar vervolgens wordt hier niets over teruggehoord.

² Arbeidsinspectie & VROM-Inspectie, *Verslag pilotproject ketenaanpak asbest, Gezamenlijke bedrijfsbezoeken rijksinspecties*, 2004.

- Het Bestuurlijk en Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM/ALOM) vormt de samenwerkingsstructuur tussen de overheden die de milieuwetgeving handhaven. In deze structuur zijn onder meer Justitie, VROM, OM, IPO en VNG vertegenwoordigd. Ketenhandhaving asbest geldt als een van de speerpunten van deze samenwerkingstructuur. Hoewel de Arbeidsinspectie met de nieuwe regelgeving een centrale handhavingsrol vervult, heeft de Arbeidsinspectie tot op heden geen plaats in het BLOM/ALOM.

Een respondent van een van de publieke handhavers over samenwerking:

Structurele samenwerking is noodzakelijk. Als je alleen bij de Otopan kijkt hoeveel partijen daarbij betrokken zijn: Milieudienst Rijnmond, gemeenten, brandweer, VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie. Alles loop door elkaar heen. Voor zo'n project is er een draaiboek. Daar loopt de afstemming goed, maar dat komt omdat dit een project is waar de schijnwerpers op gericht zijn. Als die schijnwerpers weg zijn, lopen we elkaar gewoon weer voor de voeten.

Uit dit voorbeeld blijkt dat, hoewel geen sprake is van ketenhandhaving, dit niet betekent dat er helemaal geen samenwerking plaatsvindt. Hierop wordt in de navolgende paragraaf ingegaan.

4.2 Initiatieven gericht op structurele gezamenlijke handhaving

Uit gesprekken met respondenten en uit de literatuur blijkt dat er op verschillende niveaus initiatieven zijn genomen om de samenwerking tussen handhavers en toezichthouders te verbeteren. Deze initiatieven maken duidelijk dat bij verschillende partijen wel degelijk de wil bestaat om te komen tot gezamenlijke handhaving.

Initiatieven op lokaal en regionaal niveau:

- De Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie blijken binnen de meeste regio's op operationeel niveau regelmatig contact te hebben. De samenwerking hangt hierbij echter sterk af van de persoonlijke contacten en de welwillendheid van de desbetreffende inspecteurs. In ten minste één regio heeft een gebrek hieraan ertoe geleid dat de samenwerking erg moeizaam verloopt.
- Verder zijn er in het land enkele regionale milieudiensten waar intensief wordt samengewerkt met andere handhavers en toezichthouders. De regionale milieudienst voert milieutaken uit voor een aantal gemeenten. Hierbij wordt vaak samengewerkt met de provincie, de VROM-Inspectie, de regionale milieuteams (RMT's) en de Arbeidsinspectie.
- Ten slotte worden nu, en werden er in het verleden, pilots uitgevoerd rond ketenhandhaving asbest. In deze pilots werk(t)en handhavingspartners gedurende een bepaalde tijd met elkaar samen. Deze pilots leiden er vaak

toe dat de samenwerking toeneemt. Het gaat hier doorgaans echter om een tijdelijke verbetering: na afronding van de pilot neemt de samenwerking in de regel weer af.

Initiatieven op landelijk niveau:

- De verwachting is dat het ministerie van Economische Zaken (EZ) gaat werken aan een Centraal Informatiepunt Asbest. EZ doet dit in het kader van de elektronische (e-)overheid. De aanleiding voor EZ om te willen beginnen aan een project dat moet leiden tot een Centraal Informatiepunt Asbest is een discussienota van de Stichting Certificatie Asbest (SCA). De discussienota beschrijft een toekomstbeeld van het asbestveld. In deze discussienota staat beschreven dat door handhavers geconstateerde afwijkingen centraal dienen te worden geregistreerd met inzet van internetcommunicatie. Naast EZ en de SCA zijn het LOM, de CKI's, de asbestverwijderingsbranche en de koepel van woningbouwcorporaties (Aedes) bij het project betrokken. Het project bevindt zich nog in de intentieverklaringsfase. Aan het begin van de zomer zal worden beslist of en hoe het project zal worden gestart.
- Het LOM stimuleert ketenhandhaving asbest. Het LOM gaat daarbij uit van een probleemgerichte aanpak van de handhaving. In dat kader heeft men in 2005 een interventiestrategie asbest opgesteld. De interventiestrategie is door middel van een project tot stand gekomen. In dit project hebben drie publieke toezichthouders geparticipeerd: gemeenten, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie. In de interventiestrategie asbest van 2005 ontbrak in eerste instantie het strafrecht. Dit hiaat wordt op dit moment opgevuld: vanuit het OM wordt samen met het LOM gewerkt aan het opstellen van een strafrechtelijke aanvulling op de bestaande interventiestrategie asbest. Het OM wil de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie, de IWI, de politie en de Belastingdienst bij de handhaving betrekken. De nieuwe interventiestrategie kent drie bouwstenen. Allereerst het gezamenlijke doel. Ten tweede het commitment en de afstemming op bestuurlijk vlak. Dit moet verder vorm krijgen met een geformaliseerd overleg tussen bestuurders van de betrokken partijen. Ten derde de oprichting van regionale interventieteams. Interventieteams moeten zich onder andere richten op overtreders onder de gecertificeerde bedrijven. Hierdoor moet een 'opgeschoonde lijst' van gecertificeerde bedrijven ontstaan.
- De Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie hebben hun checklists op elkaars informatiebehoefte afgestemd. Zo is de vragenlijst voor arbeidsinspecteurs uitgebreid met vragen over vergunningen. Blijkt een bedrijf niet aan vergunningsvoorwaarden te voldoen, kan dit een aanwijzing zijn dat een gemeente haar werk niet goed heeft uitgevoerd. Dit geeft de VROM-Inspectie meer inzicht in het functioneren van gemeenten. Tussen de checklist van certificerende instituten en publieke handhavers vindt geen afstemming plaats.
- Op initiatief van VROM komt er in de tweede helft van dit jaar voor gemeenten een uitvoeringsmethode asbest. De uitvoeringsmethode gaat richting geven aan de taakuitvoering asbest voor gemeenten volgens het

Asbestverwijderingsbesluit en de Modelbouwverordening. In de uitvoeringsmethode zal ook aandacht worden besteed aan ketentoezicht. In de klankbordgroep bij het opstellen van de uitvoermethodiek voor gemeenten zitten vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de VNG, de VROM-Inspectie, de politieacademie, de vereniging BWT en het LOM.

- De VROM-Inspectie hanteert voor het interbestuurlijk toezicht op gemeenten het document 'Adequaat niveau gemeentelijke asbesttaken'. Het document bevat onder meer een checklist, die voor gemeenten als hulpmiddel kan fungeren bij het toekennen van de sloopvergunning en toezicht. De checklist bevat een apart onderdeel over samenwerking van gemeenten met toezichthouders in het publieke asbestveld: de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie en de provincie. Het onderdeel samenwerking is niet wettelijk verplicht, maar geldt als gewenst (aanbevolen).

Uit de onderstaande tekst blijkt dat het, ondanks bestuurlijk commitment, in de praktijk nog steeds moeilijk is om in een samenwerkingsketen te handhaven.

Het toezicht op de verwijdering van asbest is doorgaans een nevenactiviteit. Veel gemeenten besteden hier onvoldoende aandacht aan. Wij hebben de indruk dat dit in 2006 niet sterk is verbeterd. Dit ondanks dat de bestuurders gezamenlijk hebben afgesproken in 2006 actief aan dit project te zullen deelnemen. Blijkbaar is met het vaststellen van het gezamenlijke handhavingsprogramma onvoldoende gewaarborgd dat de bijdrage van gemeenten ook daadwerkelijk wordt geleverd. De mensen op de werkvloer willen wel, maar er wordt geen capaciteit gereserveerd voor de concrete uitvoering van dit project. Startbijeenkomsten en workshops worden volop bezocht, maar aan het uitvoeren van controles wordt geen tijd besteed. Het lijkt erop dat de teamleiders, coördinatoren, afdelingshoofden of andere direct leidinggevendenden onvoldoende uitvoering geven aan de in PHOM-verband gemaakte afspraken.

Bron: verslag van het ketentoezichtsproject 'Asbest en bouw- en sloopafval'

Samenvatting

Wil een HIP zinvol zijn, is het volgens vrijwel alle respondenten van belang dat er sprake is van ketenhandhaving. Dit is volgens hen nu nog niet het geval. Respondenten schetsen een beeld waarbij informatie niet structureel wordt gedeeld en waarbij vrijwel geen of vooral ad hoc afstemming plaatsvindt rond handhavingsactiviteiten. Verder ontbreken vooralsnog belangrijke handhavers in de overlegstructuur waarin ketenhandhaving asbest als speerpunt geldt. Op operationeel niveau vindt er wel (incidenteel) samenwerking plaats. Zo weten de inspecteurs van de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie elkaar in de meeste regio's goed te vinden.

Dat wel degelijk de behoefte en de wens bestaat om te komen tot keten-samenwerking blijkt niet alleen uit de interviews met stakeholders in dit veld, maar ook uit de vele initiatieven die er zijn geweest en er nog zijn. Het LOM heeft een interventiestrategie asbest opgesteld, die op dit moment wordt uitgebreid met het onderdeel strafrecht, vanuit EZ wordt waarschijnlijk gewerkt

aan een Centraal Informatiepunt Asbest en de Arbeidsinspectie en VROM-Inspectie stemmen checklists, die worden gebruikt voor inspectiebezoeken, af op elkaars informatiebehoefte. Het initiatief van het ministerie van SZW om de haalbaarheid van een HIP te laten onderzoeken, past naadloos in deze reeks.

Samenwerkingsinitiatieven laten ook zien dat relevante handhavers en toezichthouders soms ontbreken. Zo bestaat er een belangrijk knelpunt aan het begin van de handhavingslijn, bij gemeenten. Daar wordt voor de handhaving belangrijke informatie niet altijd vastgelegd of doorgegeven aan andere partijen in de handhaving. In de interventiestrategie van het LOM ontbrak in eerste instantie de participatie van zowel het OM als de politie.

5 BEOORDELING EN CONCLUSIE

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van een literatuurstudie en interviews met respondenten van diverse instellingen die een rol hebben bij het toezicht op de asbestketen en de handhaving van asbestregelgeving een beeld geschetst van de handhaving van en het toezicht op de asbestinventarisatie en -verwijdering.

In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat er een relatief positieve grondhouding bestaat ten aanzien van de nut en haalbaarheid van een Handhavings Informatie Punt Asbest (HIP). Daaraan worden echter wel voorwaarden verbonden. Zo moet het HIP een relatie met bestaande overlegstructuren hebben, dient er een relatie te zijn met lopende projecten en met bestaande initiatieven en is samenhang gewenst in de sturing op handhaving. Respondenten zien vooral kansen voor een HIP als, meer dan nu het geval is, in een handhavingsketen wordt samengewerkt. In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat er weliswaar diverse initiatieven zijn die wijzen op deelketens en veel goede wil in het asbestveld, maar dat er op dit moment nog niet kan worden gesproken van een ketenhandhaving.

In dit afsluitende hoofdstuk geven wij ons oordeel over de situatie met betrekking tot de samenwerking in de handhaving en het toezicht van asbest en de zinvolheid van een HIP. Wij baseren ons hierbij op de situatie zoals die hierboven is samengevat en zoals die in de vorige hoofdstukken is weergegeven.

5.1 Beoordeling van de situatie

Vijftien jaar wettelijke regels rond asbestverwijdering

Er is sinds bijna vijftien jaar sprake van wettelijke regels rond asbestverwijdering en de handhaving daarvan. In 2006 zijn deze voor het laatst aangepast, onder meer met als doel te komen tot een effectiever toezicht bijvoorbeeld door het mogelijk maken van intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthouders.¹ Voor het goed werken van deze regelgeving, zodat een fundamentele verbetering in de situatie kan worden bereikt, is het van belang dat er een handhavingsketen komt. In het Asbestverwijderingsbesluit wordt gewezen op het belang van samenwerking: 'Voor een sluitend en effectief toezicht is samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende instellingen van belang. Een optimale en snelle informatie-uitwisseling is hiervoor noodzakelijk.' Hoewel uit meerdere documenten van partijen uit het asbestveld blijkt dat het belang van

¹ Nota van Toelichting, Asbestverwijderingsbesluit 2005, Staatsblad 2005 (704).

samenwerking wordt onderkend,² is het asbestveld op dit moment nog niet zover dat kan worden gesproken van ketenhandhaving.

Deze constatering zullen we in het vervolg van deze paragraaf verder onderbouwen.

Ruimte voor verbetering ten aanzien van asbestverwijdering en -inventarisatie

Op dit moment is sprake van een situatie waarin de handhaving ten aanzien van de wet- en regelgeving van asbest kan worden verbeterd. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de ledenbrief van de VNG (2007) dat gemeenten hun toezichtstaken onvoldoende uitvoeren. De VROM-Inspectie heeft in 2006 geconcludeerd dat een kwart van de gemeenten een onvoldoende hebben voor sloopvergunningverlening en een op de vijf een onvoldoende heeft voor toezicht en handhaving.³ Verder constateerde de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) in 2006 dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende toezichthouders nog niet helder is geregeld.⁴ Dit leidt tot een situatie waarin de greep op het asbestprobleem krachtiger kan.

Bestuurlijke verkokering

De handhaving van asbestregelgeving is bestuurlijk verkokerd. De wetgeving is verdeeld over twee departementen: VROM en SZW. Op dit moment zijn echter op bestuurlijk niveau vier verschillende departementen op de een of andere manier bij de handhaving van de wet- en regelgeving betrokken: SZW, VROM, Justitie en BZK.⁵ Wij hebben aan ons onderzoek de indruk overgehouden dat er tussen de departementen op bestuurlijk niveau betrekkelijk weinig gerichtheid is op een gemeenschappelijke beleidsvoering. Hieruit valt misschien te verklaren dat zich het beeld opdringt dat er onvoldoende afgestemde bestuurlijke aansturing plaatsvindt. Deze constatering is gebaseerd op de vele deelinitiatieven op operationeel niveau die er in het asbestveld zijn (zie hiervoor hoofdstuk 4). Veel wordt overgelaten aan de goede wil van personen en aan pilots. Initiatieven tot verbetering van de handhaving ontstaan vooral van 'onderaf', maar een bestuurlijke/formele inbedding ontbreekt (zie hieronder).

² Onder meer Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Interventiestrategie Asbest*, 2005; Arbeidsinspectie & VROM-Inspectie, *Verslag pilotproject ketenaanpak asbest, Gezamenlijke bedrijfsbezoeken rijksinspecties*, 2004; Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Ledenbrief ketenhandhaving asbest*, 2007; VROM-Inspectie, *Greep op de asbestketen: Resultaten pilot asbestketenhandhaving*, 2004.

³ VROM-Inspectie, *Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005, 2006*.

⁴ Inspectie Werk en Inkomen, *Toezicht op asbestinventarisatie en verwijdering. Verkennende studie*, 2006.

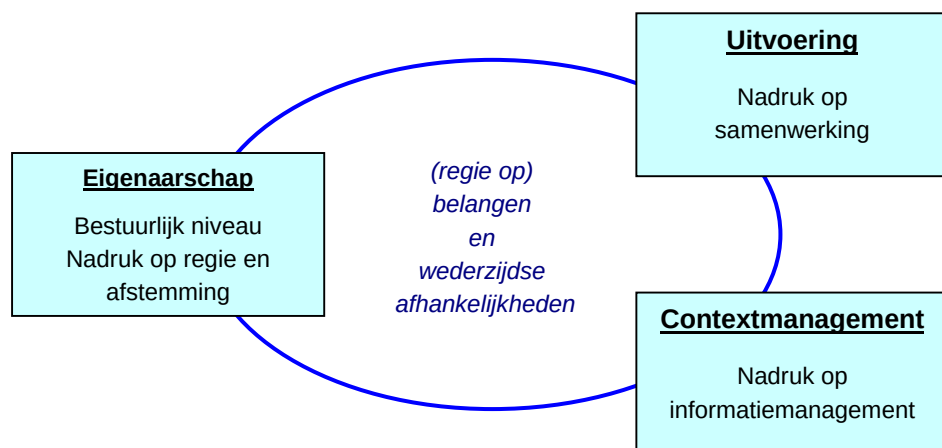
⁵ Gemeenten en provincies vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK.

Versnipperde handhaving

De verkokering, het ontbreken van een centrale aansturing en de ruimte voor pilot- en projectmatig werken leiden tot een beeld van een versnipperde handhaving zonder aantoonbare centrale regie. In deze context is de kwaliteit van de uitvoering in grote mate afhankelijk van ad-hocinitiatieven van betrokken individuen. Kennis is daarmee persoons-, project- en pilotgebonden, en er zijn naar onze mening over het algemeen onvoldoende voorwaarden gecreëerd voor de opbouw en borging van kennis binnen organisaties. Een ander gevolg is, zo is uit ons onderzoek gebleken en is ook door anderen vastgesteld, dat er 'gaten' vallen in de handhaving, omdat niemand vanuit de eigen taak het volledige zicht heeft op de asbestverwijderingskolom en op alle relevante actoren daarbinnen.

Samenvattend: er is nog geen sprake van een handhavingsketen

In het onderstaande schema zijn drie invalshoeken opgenomen die over het algemeen worden gezien als belangrijk voor het goed laten functioneren van samenwerking in ketens.



Als we onze beoordeling loslaten op deze drie invalshoeken, moeten we constateren dat er op dit moment nog geen sprake is van een handhavingsketen asbest, omdat:

- er op bestuurlijk niveau geen eenduidige 'eigenaar' is die verantwoordelijk is voor de regie en afstemming van handhavingsactiviteiten, de inzet van middelen, belangenmanagement, en beleidsevaluatie en -bijstelling.
- in de uitvoering de nadruk ligt op het uitvoeren van afzonderlijke taken om eigen doelstellingen te halen en niet op structurele samenwerking om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Dit betekent niet dat er helemaal geen sprake is van samenwerking: er zijn verschillende initiatieven (projecten, pilots e.d.) waarbij handhavers en toezichthouders samenwerken.

- er geen eenduidig en afgestemd informatiemanagement plaatsvindt, gericht op het ondersteunen van de doelbereiking en de evaluatie en bijstelling van het gevoerde beleid.⁶

5.2 Conclusie

De vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is het in kaart brengen van mogelijkheden en belemmeringen voor een multidisciplinair HIP voor asbestinventarisatie en -verwijdering, met speciale aandacht voor de rol die SZW/Directie Arbeidsomstandigheden al dan niet zou kunnen of moeten spelen in de handavingsketen asbest.

Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, stellen wij op basis van deze oriënterende studie vast dat er nog geen sprake is van een handavingsketen asbest. Zo is er bijvoorbeeld sprake van weinig informatie-uitwisseling in de uitvoering en een gebrek aan informatiemanagement. Tegelijkertijd stellen wij vast dat al diverse initiatieven zijn genomen om op deelterreinen de informatie-verzameling en -uitwisseling te verbeteren en dat er nog nieuwe initiatieven dienaangaande op stapel staan. Dit duidt erop dat er behoefte is aan een HIP. Dit informatiepunt zou twee verschillende doelen kunnen dienen:

- kennisopbouw over methoden van handhaving en over actoren in het veld.
- controle op de 'asbest-flow' in de asbestverwijderingsketen (en in het verlengde daarvan ondernomen acties van toezichthouders en handhavers).

Wij richten ons hieronder met name op het tweede doel, omdat er naar onze mening al andere informatiebronnen beschikbaar zijn of komen, die voorzien in of verder kunnen worden toegespitst op het eerste doel.⁷

Er is volgens ons nog niet voldaan aan een aantal voorwaarden om te garanderen dat een HIP Asbest kan worden gerealiseerd. Deze voorwaarden hangen nauw samen met de in de vorige paragraaf gegeven beoordeling dat er nog geen sprake is van een goed functionerende handavingsketen.

Als belangrijkste probleem voor ketenhandhaving moet worden vastgesteld dat er niet primair wordt gestuurd op het bereiken van het gemeenschappelijke einddoel: voorkomen dat asbest in het milieu en de mens terechtkomt. Daardoor ligt in de uitvoering de nadruk op het uitvoeren van afzonderlijke taken om eigen doelstellingen te halen en niet op structurele samenwerking om een gemeenschappelijk doel te bereiken.

⁶ De resultaten van het handavingsbeleid kunnen op dit moment niet worden getoetst aan een beoogd nalevingsniveau. Naar verwachting zal SZW hier in de toekomst aandacht aan besteden in het bredere kader van het handavingsbeleid op gevaarlijke stoffen.

⁷ Bijvoorbeeld de website www.infomil.nl en de uitvoeringsmethode voor gemeenten.

Daar waar de meerwaarde van samenwerking wordt gezien, lijkt de realisatie daarvan te worden belemmerd door bestuurlijke verkokering. Hierdoor zijn toezichthouders en handhavers niet zozeer op de keten gericht, maar op afzonderlijke onderdelen van de asbestverwijderingsketen c.q. daarbinnen opererende particuliere actoren.

Het gebrek aan centrale aansturing leidt er ook toe dat partijen niet verplicht kunnen worden bepaalde taken (beter) uit te voeren of informatie over te dragen. De uitvoering van het handhavingsbeleid is naar onze mening iets te veel afhankelijk van persoonlijk commitment (of het ontbreken daarvan).

Het is onwaarschijnlijk dat er in de gegeven situatie veel bereidheid zal zijn om een (extern) informatiesysteem te vullen met informatie die men zelf heeft gegenereerd, maar waarvan de registratie in een 'vreemd' systeem niet direct bijdraagt aan de eigen taakuitoefening. Zeker niet wanneer daarvoor geen extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Dit probleem speelt bij uitstek aan het begin van de keten (onder meer bouwprojecten) omdat daar de meeste initiële informatie aan het HIP zou moeten worden toegevoegd en men het minste nut ondervindt van informatie over het vervolg van de keten.

Al met al zijn wij van mening dat een HIP alleen tot stand kan komen én nut zal hebben in de handhavingsketen als er gewerkt gaat worden aan de uitbouw van de vele deelinitiatieven tot een integrale handhavingsketen. Daarbij is het niet zinvol de 'kip-of-eivraag' te stellen. Ketenintegratie en HIP zullen elkaar moeten versterken. Wordt alleen aandacht besteed aan de kip (ketenintegratie) of alleen aan het ei (HIP), is de kans op mislukking groot. Het kip-én-eiprobleem is volgens ons gebaat bij een bestuurlijk overleg dat gericht is op het komen tot samenwerking van partijen. Hiertoe zou SZW zeer wel het initiatief kunnen nemen.

Het bovenstaande impliceert dat een HIP in onze ogen geen passief informatiepunt is, maar dat het de functionele spil vormt voor het handhavingsbeleid en informatie bevat die daaraan actief bijdraagt. Natuurlijk zou het mogelijk zijn op deelterreinen van de asbestketen verder te werken aan informatieverbetering, maar dat zou dan het zoveelste initiatief zijn dat naast of overlappend met andere zal worden opgezet. Een HIP voegt iets toe als het integrerend werkt voor alle informatiestromen die er al zijn. De integratie van alle reeds bestaande initiatieven voor informatie-uitwisseling zal ook duidelijk maken waar vanuit de optiek van handhaving de gaten in de informatie rond de asbestverwijderingsketen zitten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Respondenten

Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM)	de heer O. Hegeman
Openbaar Ministerie (Functioneel Parket)	de heer R. van Loon
Stichting Certificatie Asbest (SCA)	de heer W. de Brabander
Inspectie Werk en Inkomen(IWI)	de heer R. Houwen
Det Norske Veritas (DNV)	de heer K. Morsman
Lloyd's Register Nederland BV	de heer Th. Taen
VROM	mevrouw I. Maas
VROM	de heer R. Korenrump
VROM-Inspectie	de heer E. Jansen
VROM-Inspectie	de heer M. Plato
VROM-Inspectie	de heer A. Zwerver
Milieudienst IJmond	de heer H. Dekker
Gemeente Beverwijk	de heer F. Vrowijn
Gemeente Enschede	de heer B. Beverdam
Arbeidsinspectie	de heer J. Blok
Arbeidsinspectie	de heer F. Leerkes
Arbeidsinspectie	de heer T. van der Hoeven
Arbeidsinspectie	de heer G. Bosch
Arbeidsinspectie	mevrouw A. van Weezel
Arbeidsinspectie	de heer J. Jongman

BIJLAGE 2

Geraadpleegde literatuur

Arbeidsinspectie & VROM-Inspectie, *Verslag pilotproject ketenaanpak asbest, Gezamenlijke bedrijfsbezoeken rijksinspecties*, 2004.

Arbeidsinspectie, *Verslag 'Slopen en verwijderen van asbest in 2000*, 2001.

Arbeidsinspectie Regio Oost & Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg, *Ketenproject asbesthoudende afvalstromen Twente*, 2001.

S. Harmsma, *Asbest in kaart*, Groningen, 10 maart 2006.

ICTU/EZ & Arbeidsinspectie, *Samenwerking en gegevensuitwisseling in de asbestketen*, 2007.

Inspectie Werk en Inkomen, *Toezicht op asbestinventarisatie en verwijdering. Verkennende studie*, 2006.

Inspectie Werk en inkomen, *De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet*, 2005.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving & Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu, *Evaluatierapport Ketenproject asbest en bouw- en sloopafval*, 2007.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving & Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu, *Handboek Ketenproject asbest en bouw- en sloopafval*, 2006.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Interventiestrategie Asbest*, 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Doen of laten? De rol van het rijk bij ketenvorming*, 2005.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Onderzoek naar het systeem van accreditatie en certificatie voor SZW-doeleinden*, 2003.

NovioConsult, *Visiedocument Ketenhandhaving: begeleiden en verleiden*, 2004.

Programma Andere overheid, *Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*, 2005.

Provincie Utrecht, *Asbest in de keten 2003, Samenwerkingsproject projectrapportage*, 2003.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Besluit van 7 juli 2006 tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit houdende regels met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van asbest implementatie van wijzigingsrichtlijn nr. 2003/18/EG*, 2006.

M. Rutte (Staatssecretaris Sociale Zaken met brief aan Voorzitter Tweede kamer), *Kwaliteit Asbestverwijdering A&G/W&B/2003/38397*, 2003.

Stichting Certificatie Asbest, *Certificatieschema voor het SCA Procescertificaat Asbestverwijdering*, 2007.

Stichting Certificatie Asbest, *Discussienota 'Toekomstbeeld asbestveld met SCA'*, 2006.

Stichting Certificatie Asbest, *Terugblik Asbestinformatiedagen 2006*, 2006.

Stichting Certificatie Asbest, *Projectplan Centraal Asbest Informatiepunt*.

TNO Milieu. *Risicogerichte classificatie van werkzaamheden met asbest, Energie en Procesinnovatie*, 2004.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Ledenbrief ketenhandhaving asbest*, 2007.

VROM-Inspectie, *Beschrijving van het adequaat niveau gemeentelijke asbesttaken*, 2007.

VROM-Inspectie, *Interventiestrategie en voorbereiding ketenhandhaving bodemsaneringen. Implementatie Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer bij VROM-Inspectie*, 2006.

VROM-Inspectie, *Ketens in kaart. Risico-analyses van afvalverwijderingsketen. Definitief hoofdrapport*, 2006.

VROM-Inspectie, *Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005*, 2006.

VROM-Inspectie, *VROM-Inspectie handhaaft de asbestregels. Uitslag controle 2004*, 2005.

VROM-Inspectie, *Greep op de asbestketen. Resultaten pilot asbestketenhandhaving*, 2004.

BIJLAGE 3

Lijst met gehanteerde afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CKI	Certificerende keuringsinstelling
HIP Asbest	Handhavings Informatie Punt Asbest
IPO	Interprovinciaal Overleg
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LOM	Landelijk Overleg Milieuhandhaving
OM	Openbaar Ministerie
SCA	Stichting Certificatie Asbest
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VI	VROM-Inspectie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

