



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Onafhankelijkheid eindbeoordeling asbest

John Boog; Eelco Tammens; Paul van der Zeijden

Zoetermeer, 30 maart 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Aanpak van het onderzoek	6
1.4	Opzet van de rapportage	6
2	De eindbeoordeling: proces, rollen en verantwoordelijkheden	7
2.1	De asbestketen in totaliteit	7
2.2	Stakeholders, rollen en verantwoordelijkheden in het kader van de eindbeoordeling	10
2.3	Proces van de eindbeoordeling asbest	13
3	De eindbeoordeling asbest in de praktijk	15
3.1	Keuze voor de eindbeoordelaar	15
3.2	Klanten van de eindbeoordelaar	16
3.3	Werken volgens NEN normen	17
3.4	Goedkeur, aanvullende schoonmaak en afkeur	17
3.5	Contacten van de eindbeoordelaar	18
3.6	Toezicht op de eindbeoordelaar	19
4	Onafhankelijkheid van de eindbeoordeling	21
4.1	Ervaren onafhankelijkheid	21
4.2	Onderscheid tussen typen verwijderaars, inventariseerders en opdrachtgevers	22
4.3	Mate waarin aangetroffen afhankelijkheden problematisch zijn	23
4.4	Incentives in het systeem die positief of negatief werken op de onafhankelijkheid	25
4.5	Verbetersuggesties voor nadere verkenning	27
5	Conclusies Panteia	31
5.1	Onafhankelijkheid eindbeoordeling door de inspectie-instelling en mate waarin aangetroffen afhankelijkheden problematisch zijn	31
5.2	Kwetsbaarheden in het systeem en risico's voor de onafhankelijkheid	31
5.3	Verbeteringen die verkend kunnen worden	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Na een brede raadpleging van stakeholders in het asbestveld heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2018 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met een aantal actiepunten. Een van de actiepunten betreft het verkennen van verbetermogelijkheden in de eindbeoordeling, waarbij is aangegeven dat wordt nagegaan of eindbeoordeling meer onafhankelijk en meer kostenefficiënt kan plaatsvinden. De staatssecretaris heeft daarbij een onderzoek aangekondigd naar de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling. De eindbeoordeling asbest is een onafhankelijke check op de kwaliteit van de sanering en geeft aan dat een ruimte na asbestverwijdering weer veilig kan worden betreden.

In de kamerbrief van september 2018 geeft de staatssecretaris aan dat een onafhankelijke eindbeoordeling van groot belang is en constateert tevens dat de eindbeoordeling niet altijd van goede kwaliteit blijkt te zijn. Onderzoek moet nader inzicht geven of er sprake is van voldoende onafhankelijkheid bij de eindbeoordeling. Mocht uit dat onderzoek onvoldoende onafhankelijkheid blijken, dan volgt een verkenning naar verbetermogelijkheden.

Panteia heeft van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdracht gekregen om het onderzoek naar de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling asbest uit te voeren. Deze rapportage doet verslag van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Doel van het onderzoek is om na te gaan of de signalen over knelpunten in de onafhankelijkheid bij de eindbeoordeling asbest voortkomen uit een groter (structureel) probleem. Mocht dit het geval zijn dan beoogt het onderzoek ook een inventarisatie van mogelijke verbeterpunten.

Onderzoeksvragen

Het ministerie wil de volgende onderzoeksvragen beantwoord zien:

1. Hoe zijn de verantwoordelijkheden bij de uitvoer van de eindbeoordeling in de praktijk? Wat zijn de rollen van de asbestverwijderaar, eindbeoordelaar, inspectie-instelling, inventarisatiebureau, Raad voor Accreditatie, Normcommissie, brancheverenigingen etc.?
2. In hoeverre vindt de eindbeoordeling door de inspectie-instelling onafhankelijk plaats van a) de verwijderaar b) de inventariseerder en c) de opdrachtgever?
3. Is er daarbij onderscheid te maken tussen typen verwijderaars, inventariseerders, opdrachtgevers? (bijv. grootte, instellingen met meerdere functies onder een dak, etc.)
4. In hoeverre zijn eventuele aangetroffen afhankelijkheden problematisch, d.w.z. beïnvloeden ze de uitkomsten van de eindbeoordelingen?
5. Zitten er incentives in het systeem die negatief of positief werken op de onafhankelijkheid?
6. Indien van toepassing, welke verbetermogelijkheden zouden verkend kunnen worden?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op deskresearch en interviews. In eerste instantie zijn op basis van deskresearch het proces van de eindcontrole in de asbestketen en de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen in kaart gebracht. Vervolgens zijn interviews gehouden met diverse betrokken partijen, waarbij vooral is ingezoomd op de praktijk van de eindbeoordeling en eventuele knelpunten ten aanzien van de onafhankelijkheid en verbeteringsuggesties. In totaal zijn 51 interviews gehouden met de volgende partijen:

- 20 interviews bij 8 inspectie-instellingen die eindbeoordelingen uitvoeren (zo veel mogelijk met een manager en twee uitvoerenden). Onder deze inspectie-instellingen vielen:
 - Grote inspectie-instellingen.
 - Inspectie-instellingen die ook een tak met asbestinventarisatie hebben.
 - Inspectie-instellingen die geen tak met asbestinventarisatie hebben.
 - Kleine inspectie-instellingen.
- 11 interviews bij 6 asbestverwijderingsbedrijven (zo veel mogelijk met een manager en een Deskundig Toezichthouder Asbestverwijdering).
- 3 ex-eindbeoordelaars (personen die eerder eindbeoordelingen hebben uitgevoerd in dienst van een inspectie-instelling).
- 5 (vertegenwoordigers van) gebouweigenaren (Aedes, LTO, Vereniging Eigen Huis, Rijksvastgoedbedrijf en een woningbouwvereniging).
- Fenelab (2x).
- Raad voor Accreditatie (2x).
- Ascet.
- Inspectie SZW.
- SZW.
- 3 omgevingsdiensten.
- 1 certificerende instelling.
- NEN (schriftelijk).

1.4 Opzet van de rapportage

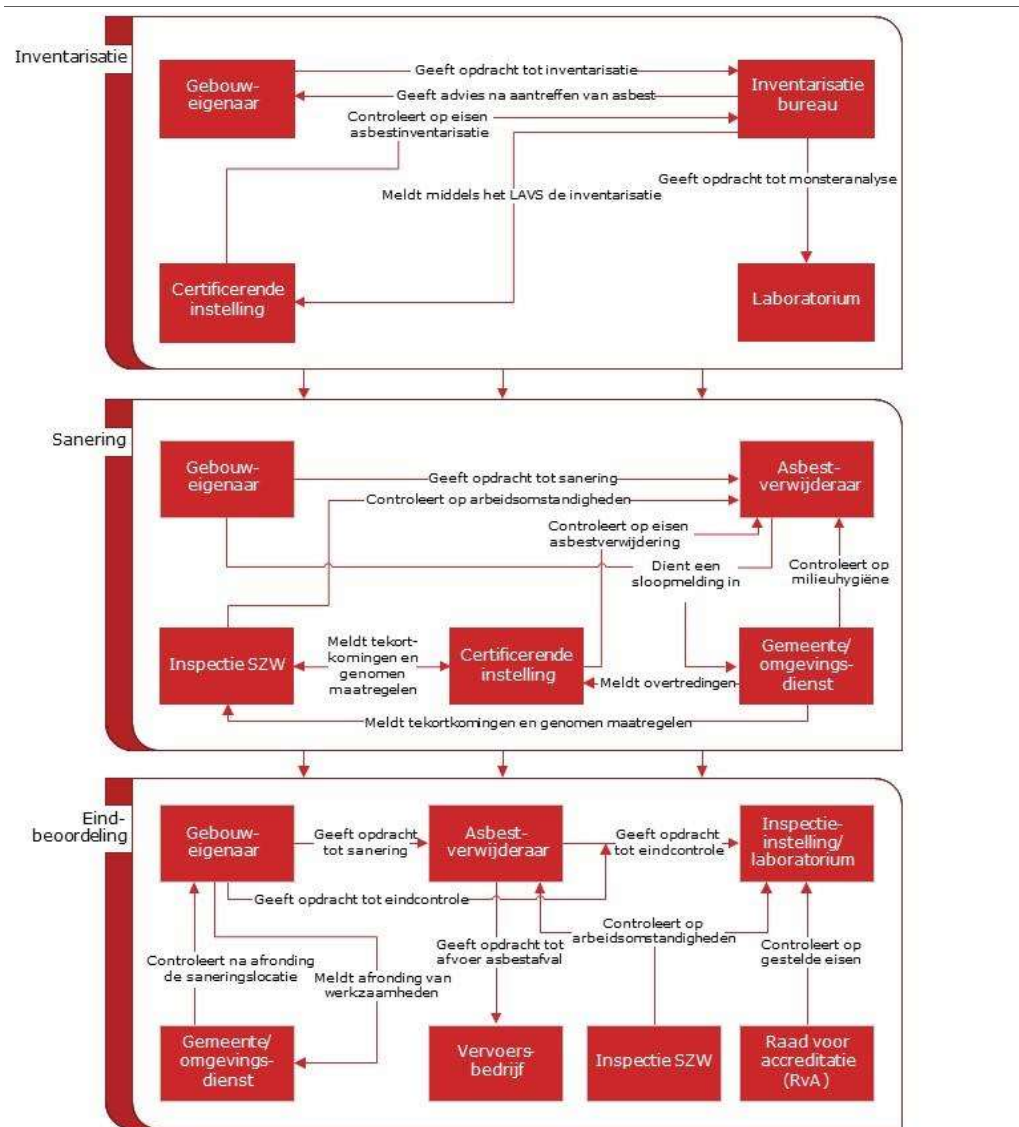
Voor de opzet van deze rapportage is uitgegaan van de onderzoeksvragen. In het volgende hoofdstuk kijken we naar de gehele asbestketen, de plaats van de eindbeoordeling daarin en de aard, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de praktijk van de eindbeoordeling. Met hoofdstuk 2 en 3 wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 gaan we in op de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling. In dit hoofdstuk worden de overige onderzoeksvragen beantwoord. In het laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken op grond van de resultaten van het onderzoek.

2 De eindbeoordeling: proces, rollen en verantwoordelijkheden

2.1 De asbestketen in totaliteit

Alvorens in te zoomen op de eindbeoordeling en het bijbehorend proces schetsen we eerst de gehele asbestketen. De eindbeoordeling staat niet los van andere stappen in de asbestketen en is de laatste stap voorafgegaan door de asbestinventarisatie en de asbestsanering. De rollen, de verantwoordelijkheden, de wijze van uitvoering in de voorgaande stappen zijn van invloed op de wijze waarop de eindbeoordelaar zijn werk kan doen. In figuur 1 is de asbestketen schematisch weergegeven. De schematische weergave van de asbestketen wordt daarna kort op hoofdlijnen toegelicht.

figuur 1 Schematisch overzicht van de asbestketen



Bron: Panteia, 2021.

Asbest komt op vele plekken voor zoals in gebouwen, in de industrie, in schepen, in wegen, etc. In principe geldt het proces voor alle typen objecten. In het onderzoek is echter vooral gefocust op asbest in gebouwen. Derhalve is in figuur 1 ook uitgegaan van gebouwen waar asbest wordt aangetroffen en de eigenaren van die gebouwen.

Inventarisatie

De eerste stap in de asbestketen is de asbestinventarisatie. Deze is verplicht volgens het Asbestverwijderingsbesluit en de Arbeidsomstandighedenwet. Een daartoe gecertificeerd bedrijf moet inventariseren of asbest of asbesthoudende producten aanwezig zijn. De persoon die de inventarisatie uitvoert moet gecertificeerd zijn als Deskundig Inventariseerder Asbest (DIA). Een geaccrediteerd laboratorium analyseert de monsters die tijdens de inventarisatie worden genomen van de gevonden asbesttoepassingen. De inventariseerder stelt een asbestinventarisatierapport op waarin de gevonden asbesttoepassingen worden vermeld. Daarbij wordt bij de bronnen vermeld welke risicoklasse (1, 2 of 2a) van toepassing is. Het huidige stelsel van asbestsanering gebruikt drie risicoklassen: 1 (er komen weinig vezels vrij bij de sanering, maar er zijn wel beschermende maatregelen nodig), 2 (er komen zoveel vezels vrij dat aanvullend/ extra beschermingsmaatregelen nodig zijn), en 2A (er komen vezels vrij van de gevaarlijkste soort asbest). De toekenning van de risicoklasse gebeurt op basis van de Stoffen Manager Asbest risico techniek (SMA-rt). De risicoklassen zijn van belang voor de wijze waarop de gevonden asbesttoepassingen moeten worden verwijderd. De resultaten van de inventarisatie worden ingevoerd in het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). De gebouweigenaar ontvangt het inventarisatierapport. De gebouweigenaar zorgt er vervolgens voor dat de asbestverwijderaar een afschrift van het asbestinventarisatierapport krijgt. Zonder asbestinventarisatierapport mag geen asbest worden verwijderd.

Sanering

Na de asbestinventarisatie volgt de sanering. De gebouweigenaar is hiervoor over het algemeen de opdrachtgever. Het asbestverwijderingsbedrijf dat de sanering uitvoert moet gecertificeerd zijn. Daarnaast is voor de personen die de sanering uitvoeren een persoonscertificaat vereist. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de Deskundig Toezichthouder Asbestverwijdering (DTA), die de leiding heeft bij een asbestsanering, en de Deskundig Asbestverwijderaar (DAV). DAV kent twee niveaus, namelijk DAV-1 en DAV-2.

Het verwijderingsbedrijf ontvangt het asbestinventarisatierapport van de gebouweigenaar. De asbestverwijderaar stelt op basis van het asbestinventarisatierapport een werkplan op. De asbestverwijderaar moet voor het uitvoeren van de verwijderingswerkzaamheden beschermende maatregelen treffen voor de medewerkers, de directe omgeving en het milieu zoals voorgeschreven. Het asbestverwijderingsbedrijf zorgt ervoor dat het asbesthoudende sloopafval op de juiste wijze wordt verpakt. Veelal regelt het asbestverwijderingsbedrijf ook het transport van het afval naar de stortplaats. Het bedrijf kan dit transport zelf uitvoeren (indien VIHB-erkend) of door een erkend transportbedrijf laten verzorgen. Als het werk is afgerond vermeldt het verwijderingsbedrijf dat in het LAVS.

Verder zorgt het asbestverwijderingsbedrijf voor het opleveringsrapport, waarin tevens het rapport van de eindbeoordeling / eindmeting van het laboratorium en het stortbewijs van het afval zijn opgenomen. Wanneer het laboratorium bij de eindbeoordeling nog asbestresten aantreft, moet het asbestverwijderingsbedrijf deze resten alsnog verwijderen.

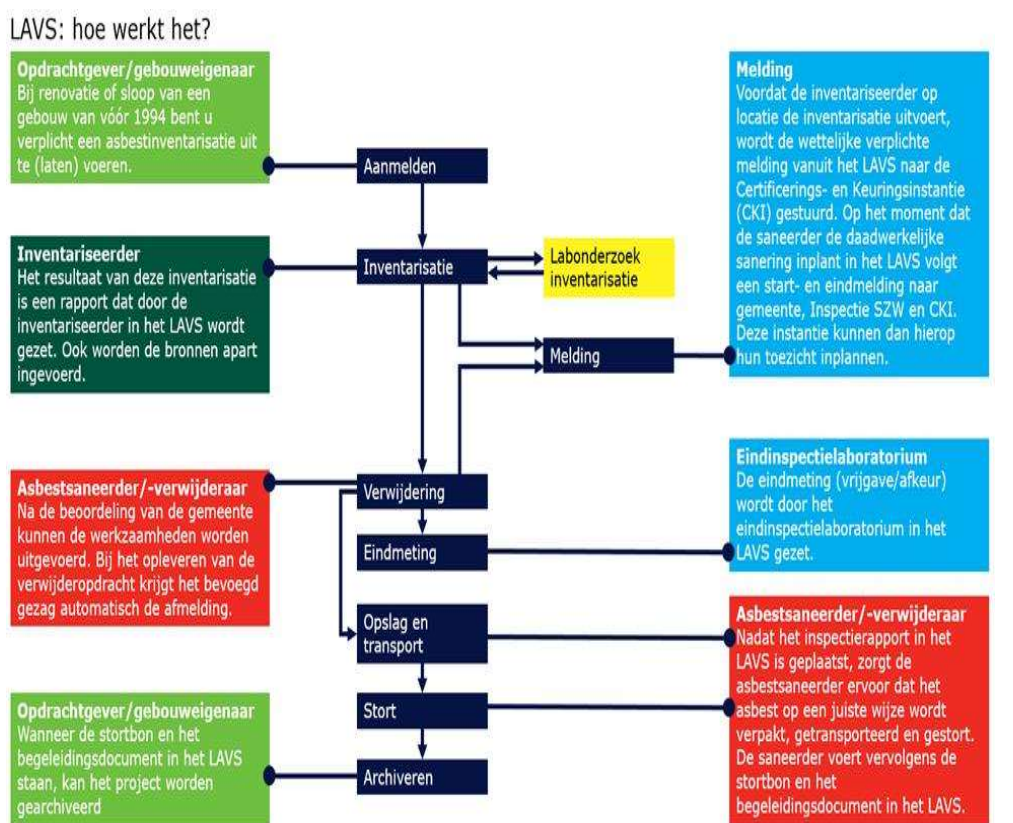
Eindbeoordeling

Wanneer de sanering gereed is en de DTA'er de ruimte heeft gecontroleerd, volgt een eindbeoordeling door een geaccrediteerde inspectie-instelling om na te gaan of daadwerkelijk alle asbest is verwijderd. Dat geldt alleen voor saneringen die vallen onder risicoklassen 2 en 2a. Voor risicoklasse 1 is een eindbeoordeling door een geaccrediteerde inspectie-instelling niet verplicht. Pas wanneer de eindbeoordelaar de locatie goedkeurt ('in orde bevonden') kan de locatie worden vrijgegeven. De opdracht voor de eindbeoordeling kan van de gebouweigenaar komen, maar (indien afgesproken met de gebouweigenaar) ook van de asbestverwijderaar¹. In paragraaf 2.3 wordt uitgebreider stilgestaan bij het proces van de eindbeoordeling.

Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)

Het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS) is een webapplicatie, waarin de verschillende partijen in de asbestverwijderingsketen hun werkzaamheden moeten registreren. Op die manier kan het gehele proces continu gevolgd worden door ketenpartijen en toezichthouders. In figuur 2 is de werking van het LAVS weergegeven. Het schema is afkomstig van de website van het LAVS.

figuur 2 Werking van het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)



Bron: <https://www.lavsinfo.nl/lavs-0/werkt-lavs/>

¹ In de NEN 2990 staat bij 'Termen en definities' bij opdrachtgever de volgende opmerking: 'De opdrachtgever van een inspectie-instelling die de eindbeoordeling uitvoert, kan bijvoorbeeld een asbestverwijderingsbedrijf zijn. Het is ook mogelijk dat de opdrachtgever van het asbestverwijderingsbedrijf rechtstreeks opdracht verleent aan de controlerende inspectie-instelling.'

2.2 Stakeholders, rollen en verantwoordelijkheden in het kader van de eindbeoordeling

In deze paragraaf worden alle stakeholders in de asbestketen (met name in relatie tot de eindbeoordeling) besproken, waarbij ook hun rollen en verantwoordelijkheden aan de orde komen.

Opdrachtgever / Gebouweigenaren

Gebouweigenaren zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van hun bouwwerk/vastgoed. Zij zijn veelal de opdrachtgever van een asbestsanering of leggen veel van de werkzaamheden bij een derde neer (aannemer, architect of andere partijen betrokken bij het bouwproces). **In het Landelijk Asbestvolgsysteem geeft de opdrachtgever een locatie op waarin vermoedelijk asbest aanwezig is.** Dit kan de gebouweigenaar ook uitbesteden (bijv. aan een inventariseerder of een asbestverwijderaar). Particulieren moeten dit sowieso uitbesteden, omdat zij geen toegang hebben tot het LAVS. In principe geeft de gebouweigenaar opdracht aan een gecertificeerd inventarisatiebureau om een inventarisatie uit te voeren. Verder is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het doen van de sloopmelding, via Omgevingsloket online. De gebouweigenaar kan de verschillende werkzaamheden en het opdrachtgeverschap daarvan bij een derde neerleggen. Echter, de gebouweigenaar blijft altijd verantwoordelijk voor het proces.

De aard van de gebouweigenaren varieert van individuele woningeigenaren waarbij asbest uit de woning of uit bijgebouwen (bijvoorbeeld asbestdaken) verwijderd moet worden tot grote opdrachtgevers. Grote opdrachtgevers zijn onder andere woningbouwcorporaties, waar bijvoorbeeld voor renovatie asbest verwijderd moet worden uit complexen met meerdere woningen. De woningbouwverenigingen worden vertegenwoordigd door Aedes, die vanuit belangenbehartiging van de leden actief is op het gebied van asbest. Een andere grote opdrachtgever is het Rijksvastgoedbedrijf. Verder zijn agrarische bedrijven vaak opdrachtgever van een asbestsanering.

Gecertificeerd Asbestinventarisatiebedrijf

Het asbestinventarisatiebedrijf voert een asbestinventarisatie uit in opdracht van de eigenaar van een gebouw voordat eventuele asbestverwijdering mag plaatsvinden. Het asbestinventarisatiebedrijf neemt monsters, die worden onderzocht in een daartoe erkend laboratorium (werkend volgens NEN 2991). In het asbestinventarisatierapport wordt aangegeven in welke risicoklasse de voorgenomen werkzaamheden vallen.

Volgens het certificatenregister van Ascort zijn er 171 gecertificeerde asbestinventarisatiebedrijven. De drie grootste zijn RPS, SGS Search en Kiwa. **Naast algemene asbestinventarisatiebedrijven zijn er gespecialiseerde bureaus in bijvoorbeeld industrie of scheepvaart.** Bedrijven die asbestinventarisaties uitvoeren mogen ook eindbeoordelingen asbest doen. Echter, dit mag niet door dezelfde persoon gebeuren bij eenzelfde object. Dit is opgenomen in artikel 7.3.a van het Certificatieschema voor de Procercertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering dat is vastgesteld door de Stichting Ascort als bedoeld in artikel 1.5a, onderdeel c, van het Arbeidsomstandighedenbesluit. Bedrijven die beide aanbieden zorgen dat asbestinventarisaties en eindbeoordelingen gescheiden worden door ze onder te brengen bij verschillende afdelingen of dochters of bij verschillende personen.

De Vereniging Kwaliteitsborging Asbestonderzoek (VOAM-VKBA) is de brancheorganisatie voor inventarisatiebedrijven (40 leden).

Gecertificeerd Asbestverwijderingsbedrijf

Het verwijderen van asbest mag alleen worden uitgevoerd door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. Volgens het certificatenregister van Ascet zijn er 332 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. Daarnaast moeten de uitvoerenden beschikken over een persoonscertificaat. Zij moeten kennis hebben van asbest, de wijze van verwijderen, de risico's, etc. Er is sprake van twee persoonscertificaten. De eerste betreft het persoonscertificaat voor de Deskundig Toezichhouder Asbestverwijdering (DTA). De DTA'er is degene die op de locatie verantwoordelijk is voor de asbestverwijdering en voor de veiligheid bij de asbestsanering en bij de eindbeoordeling. Daarnaast is er het persoonscertificaat voor de Deskundig Asbestverwijderaar (DAV). Ascet houdt een register van persoonscertificaten bij.

De volgende brancheorganisaties vertegenwoordigen (een deel van) de asbestverwijderingsbedrijven:

- Vereniging van Asbestverwijderende Bedrijven (VAVB): 12 leden
- Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen (VVTB): 50 leden
- Branchevereniging voor sloopaannemers en asbestverwijderingsbedrijven (VERAS): ruim 100 leden

Meer dan de helft van de asbestverwijderaars is dus niet vertegenwoordigd door één van deze drie branche-organisaties.

Geaccrediteerd laboratorium/inspectie-instelling

Zoals hiervoor reeds aangegeven mag de eindbeoordeling alleen worden uitgevoerd door een geaccrediteerd laboratorium of eindinspectie-instelling. Volgens de Raad voor Accreditatie zijn er 24 geaccrediteerde bedrijven voor het uitvoeren van een eindbeoordeling conform NEN-EN-ISO/IEC 17020 (RvA Inspectie). Daarvan zijn er 14 ook geaccrediteerd als laboratorium volgens NEN-EN-ISO/IEC 17025 (RvA Testen). Circa de helft van de voor de eindbeoordeling geaccrediteerde bedrijven is ook gecertificeerd om asbestinventarisaties uit te voeren. De drie grootste inspectie-instellingen zijn RPS, SGS Search en Kiwa. Aan de andere kant zijn er ook enkele eenpitters die alleen visuele inspecties doen. Veel inspectie-instellingen zitten in de Randstad. Daarnaast zijn er inspectie-instellingen, zeker de grotere, die landelijk werken. Er zijn enkele regionale spelers.

De Federatie Nederlandse Laboratoria (Fenelab) vertegenwoordigt 19 leden in het werkveld 'asbest'. Enkele van deze leden staan niet op de RvA-lijst van geaccrediteerde bedrijven voor eindcontroles. Deze zijn wel actief in het werkveld 'asbest', maar niet als eindbeoordelaar.

Instellingen voor certificatie en accreditatie

• Certificerende Instellingen (CI)

Voor asbestinventarisatie en asbestverwijdering dienen bedrijven en personen te beschikken over een proces- respectievelijk persoonscertificatie (op basis van de Arbeidsomstandighedenwet). De certificaten worden afgegeven door certificerende instellingen. Daarnaast controleren de certificerende instellingen periodiek of de bedrijven en personen de certificaten kunnen behouden. De CI kan een certificaat schorsen of intrekken. Een CI is geen onderdeel van de overheid, maar heeft wel wettelijke taken. De CI's worden betaald door de certificaathouders. De minister van SZW wijst certificerende instellingen aan, nadat zij door de RvA zijn geaccrediteerd. Volgens de website van Ascet zijn er op dit moment vijf CI's. Drie daarvan zijn gericht op procescertificaten en twee op persoonscertificaten.

- **Raad voor Accreditatie (RvA)**

De RvA verleent twee typen accreditaties voor eindcontroles asbest: 17020 (inspectie) en 17025 (testen). 17020 is een accreditatie om de (visuele) eindinspectie te kunnen doen, 17025 is een accreditatie voor het testen van monsters in een laboratorium (dit kan zowel voor inventarisatie als eindcontrole zijn). De RvA doet één keer per jaar bij elke eindcontrole-instelling een kwaliteitsonderzoek en bezoekt daarnaast ook nog af en toe onaangekondigd eindcontrolelocaties. Naast deze twee accreditaties verzorgt de RvA ook de accreditatie van Certificerende Instellingen (CI) voor de persoons- en bedrijfscertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering.

- **Ascort**

Ascort is de beheersstichting voor het certificatenstelsel op het gebied van asbest. Dit betreft de proces- en persoonscertificaten voor asbestinventarisatie en voor asbestverwijdering. Ascort werkt in opdracht van de certificerende instellingen. Zij houden zich onder andere bezig met het beheer en de veranderingen van de certificatieschema's. Daarnaast beheert Ascort het certificatenregister (zowel bedrijven als personen) en de Stoffen Manager Asbest risico techniek (SMA-rt). Voor het beheer van SMA-rt heeft Ascort een convenant met het ministerie van SZW gesloten.

- **College van Deskundigen (CCvD)**

Binnen Ascort heeft het College van Deskundigen (CCvD) tot primaire taak te adviseren omtrent het certificatieschema voor het werkveld asbest². Het bestuur van Ascort kan wijzigingsvoorstellen van het CCvD aanbieden aan het ministerie van SZW. De minister kan het schema vervolgens in de Arbeidsomstandighedenregeling opnemen.

Normering

- **Normcommissie**

Eindbeoordelingen asbest dienen uitgevoerd te worden conform norm NEN 2990³. De norm wordt vastgesteld door de normcommissie 'Asbest in Lucht' van het Nederlands Normalisatieinstituut (NEN). In een normcommissie kunnen vertegenwoordigers van betrokken partijen deelnemen.

Toezichthouders

De volgende partijen houden toezicht op het asbestsaneringsproces en (indirect) op de eindbeoordeling:

- **Gemeente en Omgevingsdienst**

Tijdens en na afloop van een sanering wordt de locatie aan de hand van milieueisen gecontroleerd door de Gemeente of de Omgevingsdienst die bij tekortkomingen een proces-verbaal opmaken. Zij houden toezicht op bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer. Bij de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland (Vereniging BWT) zijn 207 gemeenten en 8 omgevingsdiensten aangesloten.

- **Inspectie SZW**

De Inspectie SZW houdt toezicht op het naleven van arbeidshygiënische voorschriften in alle fasen van de asbestketen, maar met name de fase van de asbestverwijdering. Daarnaast houdt de Inspectie SZW toezicht op de certificerende instellingen. De Inspectie SZW heeft geen directe rol in het toezicht op de kwaliteit van de eindbeoordeling. De inspectie SZW werkt risicogericht

² Het certificatieschema is vastgelegd in bijlage XIIIa behorend bij artikel 4.27 van de Arbeidsomstandighedenregeling.

³ De NEN norm 2990 is in 2020 vernieuwd. Echter, de nieuwe norm zou volgens geïnterviewden op dit moment nog niet te gebruiken zijn, omdat daarvoor eerst de Certificatieschema's in het Asbestverwijderingsbesluit aangepast moeten worden.

(risicoscore op basis van handhaving in het verleden en omvang van het werk, dus vooral grotere klussen).

- **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**

De ILT houdt onder andere toezicht op bepalingen uit het Productenbesluit Asbest en het Besluit asbestwegen. De ILT ziet daarbij toe op de verwijdering van asbest uit objecten zoals treinen, schepen en installaties en op asbestwegen.

2.3 Proces van de eindbeoordeling asbest

Sluitstuk van de asbestketen

De eindbeoordeling asbest (ook wel eindcontrole of eindinspectie genoemd) is het sluitstuk van de asbestketen. Nadat de asbestinventarisatie en de asbestsanering hebben plaatsgevonden volgt de eindbeoordeling. De eindbeoordeling is bedoeld om na te gaan of alle asbest daadwerkelijk verwijderd is. Ofwel of de voorgaande stappen in het proces (asbestinventarisatie en asbestsanering) tot het beoogde resultaat hebben geleid. Wanneer alle asbest is verwijderd kan de locatie worden vrijgegeven.

Geaccrediteerde bedrijven

De eindbeoordeling mag alleen plaatsvinden door een geaccrediteerd bedrijf (inspectie-instelling). Accreditering vindt plaats door de Raad voor Accreditatie. Er is sprake van twee accreditaties. Bedrijven met een 17020-accreditatie mogen eindcontroles uitvoeren. Bedrijven met een 17025-accreditatie mogen in een laboratorium testen uitvoeren op lucht- en kleefmonsters die bij de eindbeoordeling zijn genomen.

In de praktijk hebben de meeste bedrijven die een 17020-accreditatie hebben ook een 17025-accreditatie of is er een bedrijf binnen hetzelfde concern met een 17025-accreditatie, namelijk 14 van de 24 bedrijven met een 17020 accreditatie. Er is geen persoonscertificatie voor degenen die de eindbeoordelingen uitvoeren. De meeste bedrijven hebben hiervoor interne opleidingen en houden interne audits. Daarnaast kan bij de brancheorganisatie Fenelab door leden een eindexamen worden afgelegd.

NEN-norm 2990

Het uitvoeren van de eindbeoordeling en de testen vindt plaats volgens NEN-norm 2990. De NEN 2990 beschrijft de manier waarop een inspectiegebied, waaruit asbest is verwijderd, moet worden gecontroleerd op de aanwezigheid van asbestverdachte materialen, restanten en/of vezelstructuren (<https://www.nen.nl/nen-2990-2020-c1-2020-nl-275002>). Deze is in 2020 aangepast en de nieuwste versie dateert nu van 1 september 2020.

Het proces in vogelvlucht

In principe is de gebouweigenaar degene die de opdracht voor de eindbeoordeling geeft. Echter, de gebouweigenaar kan ook met de asbestverwijderaar afspreken dat deze de opdracht geeft. Over het algemeen gebeurt dat ook. De eindbeoordelaar (ook wel inspecteur of laborant genoemd) gaat naar de locatie waar asbest is gesaneerd. Dat kan een binnenlocatie zijn of een buitenlocatie (bijvoorbeeld asbestdaken). Op de locatie treft hij de DTA'er van de asbestverwijderaar. Deze overhandigt het dossier met daarin de benodigde papieren (waaronder het asbestinventarisatierapport en het werkplan van de asbestverwijderaar).

De eindbeoordelaar controleert of alle papieren in orde zijn. Vervolgens voert hij de inspectie uit. Dat kan zijn uitsluitend een visuele controle (in het geval van

buitenlocaties, zoals asbestdaken). Daarnaast kunnen kleefmonsters en luchtmonsters worden genomen die vervolgens (in een laboratorium) worden geanalyseerd. De inspectie kan leiden tot drie conclusies, namelijk:

- Goedgekeurd: er wordt geen asbest meer aangetroffen en de locatie kan worden vrijgegeven;
- Goedgekeurd na een aanvullende schoonmaak: er wordt een kleine hoeveelheid asbest aangetroffen die nog tijdens de inspectie verwijderd kan worden;
- Afgekeurd: er wordt nog asbest aangetroffen. Dat betekent dat er opnieuw gesaneerd moet worden en er een nieuwe eindbeoordeling volgt.

De rapportage, zoals deze is opgenomen in NEN 2990 kent, daarvoor de volgende codes: v = in orde bevonden vrijgegeven; v(2) = in orde bevonden na één aanvullende schoonmaak vrijgegeven; A = afgekeurd vanwege het aantreffen van asbest, asbestresten of stof dat/die vezelemisatie kan/kunnen veroorzaken; gehele ruimte moet opnieuw worden gereinigd.

De eindbeoordelaar overhandigt zijn inspectierapport aan zijn opdrachtgever (asbestverwijderaer of gebouweigenaar). In het geval van een goedkeuring kan de locatie worden vrijgegeven. De eindbeoordelaar voert de resultaten in het LAVS in.

3 De eindbeoordeling asbest in de praktijk

In het voorgaande hoofdstuk is het basisproces weergegeven van de asbestketen, de schakels daarbinnen, en de verschillende betrokken stakeholders. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op specifieke aspecten van het (proces van) de eindbeoordeling in de praktijk. Deze inzichten uit de praktijk komen uit de interviews met verschillende stakeholders.

3.1 Keuze voor de eindbeoordelaar

Asbestverwijderaar is meestal opdrachtgever

In principe is de gebouweigenaar degene die de opdrachtgever is van de asbestinventarisatie, de asbestsanering en de eindbeoordeling. De gebouweigenaar is ook verantwoordelijk voor het asbest dat op zijn locatie aanwezig is. In de praktijk worden de asbestsanering en de eindbeoordeling vrijwel altijd in één opdracht samengenomen. Dit betreft dan een opdracht van de gebouweigenaar aan de asbestverwijderaar. De asbestverwijderaar kiest vervolgens een eindbeoordelaar en maakt daar afspraken mee. Een voordeel daarbij is dat het proces sneller verloopt, omdat de asbestverwijderaar rechtstreeks kan plannen met de eindbeoordelaar en dat niet via de gebouweigenaar hoeft te doen.

In de praktijk blijkt de asbestverwijderaar ook regelmatig een rol te spelen bij de keuze van de asbestinventariseerder. Het komt voor dat de gebouweigenaar een asbestverwijderaar inschakelt om het gehele proces te verzorgen. De asbestverwijderaar kiest dan ook de inventariseerder en treedt dan voor de gebouweigenaar ook op als opdrachtgever van de inventariseerder. Het komt ook voor dat de asbestverwijderaar de gebouweigenaar enkele inventariseerders voorstelt, die dan vervolgens een keuze maakt en als gebouweigenaar de opdrachtgever van de inventariseerder is.

Het feit dat de asbestverwijderaar vrijwel altijd de opdrachtgever is van de eindbeoordelaar en soms ook van de inventariseerder komt voort uit de behoefte van de gebouweigenaar om ontzorgd te worden. De gebouweigenaar heeft de kennis niet van asbest en van de processen voor het verwijderen van asbest en wil alleen maar dat het asbest weg is en de locatie weer veilig is. Dat geldt zeker voor huiseigenaren. Zij kennen de processen en de regels niet voldoende. Grote gebouweigenaren hebben vaker zelf asbestdeskundigen in huis die grip kunnen houden op het hele proces van inventarisatie tot en met eindbeoordeling.

Verschillen tussen eindbeoordelaars en keuze door asbestverwijderaar

Asbestverwijderaars kunnen een voorkeur hebben voor specifieke eindbeoordelaars. Sommige eindbeoordelaars zouden bijvoorbeeld als streng te boek staan. De ene asbestverwijderaar heeft hier juist een voorkeur voor, de andere juist niet. Daarnaast speelt de snelheid van afhandeling een rol bij de voorkeur voor specifieke eindbeoordelaars. Sommige eindbeoordelaars zouden bijvoorbeeld traag zijn bij de invoering van de gegevens in het LAVS. Er zijn ook asbestverwijderaars die shoppen op basis van kosten. Aangezien de asbestverwijderaar één prijs met zijn klant afspreekt voor zowel de sanering als de eindbeoordeling, leidt een lagere prijs voor de eindbeoordeling voor de asbestverwijderaar tot een hogere marge.

Een ander geluid betreft de kritiek dat de visuele inspectie enigszins subjectief is. Daarbij wordt wel aangegeven dat er ook geen sprake is van een enorme bandbreedte in 'strengheid' van de verschillende eindbeoordelaars. In principe moeten ze allemaal volgens dezelfde normen werken.

De markt

Uit gesprekken met inspectie-instellingen die eindbeoordelingen uitvoeren komt een beeld naar voren dat de markt nog groot genoeg is. Veel inspectie-instellingen hebben het druk. Zij kunnen 'nee' zeggen tegen klanten waar ze slechte ervaringen mee hebben. Er zijn echter ook geluiden dat de markt de laatste jaren kleiner is geworden. Krimp van de markt kan ertoe leiden dat er meer concurrentie ontstaat en de prijs en kwaliteit onder druk komen te staan. Het is mogelijk dat klanten meer gaan shoppen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de relatie met opdrachtgevers en de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling.

Veel vaste prijzen

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de inspectie-instellingen over het algemeen werken met prijslijsten en vaste prijzen, bijv. per handeling of per vierkante meter. De klanten zijn daarvan over het algemeen ook op de hoogte en uitgebreide offertes en contractonderhandelingen worden dan ook niet nodig geacht. Alleen bij grotere klussen of aanbestedingen worden wel offertes uitgebracht met voor de betreffende klus toegespitste tarieven. Woningbouwverenigingen en overheden werken bijvoorbeeld met contracten op basis van inschrijving op aanbestedingen.

3.2 Klanten van de eindbeoordelaar

Vaste klanten en raamovereenkomsten

Een groot deel van de klanten van de inspectie-instellingen betreft vaste klanten. Het zijn over het algemeen asbestverwijderaars die regelmatig een eindbeoordeling nodig hebben. Grote asbestverwijderaars werken vaak met 2 of 3 inspectie-instellingen. Asbestverwijderaars hebben soms contracten met enkele inspectie-instellingen. Ze hebben dan afspraken dat ze een bepaald aantal eindbeoordelingen per week afnemen. Daarmee is de asbestverwijderaar ervan verzekerd dat er altijd mensen beschikbaar zijn voor een eindbeoordeling en de eindbeoordeling ook snel kan worden in gepland en uitgevoerd. Voor de inspectie-instelling is het voordeel dat ze verzekerd zijn van omzet.

Typen klanten/objecten

Gesprekspartners geven aan dat er verschillen zijn in de uiteindelijke opdrachtgevers (gebouweigenaren). Er wordt aangegeven dat bijvoorbeeld overheden en industrie graag een strenge eindbeoordeling willen. Bij de overheden speelt hun publieke functie een rol. Aan de andere kant zouden woningstichtingen en de agrarische sector vaker gericht zijn op snel en goedkoop. Bij deze klanten wordt de sanering vooral gezien als kostenpost. Verder zijn er nog de particulieren. Zij zijn praktisch nooit de opdrachtgever van de eindbeoordelaar. Dat laten zij over aan de asbestverwijderaar. Een ander onderscheid dat door inspectie-instellingen wordt gemaakt is tussen grotere en kleinere opdrachtgevers. Kleinere zijn over het algemeen makkelijker en accepteren het oordeel van de eindbeoordelaar beter. Grotere opdrachtgevers zijn vaak kritischer en lastiger.

3.3 Werken volgens NEN normen

Voor de eindbeoordeling wordt gewerkt volgens NEN norm 2990. Deze is recent vernieuwd. Diverse inspectie-instellingen geven aan dat de normen nogal zwart-wit zijn, maar dat de praktijk meer grijs is. De normen kunnen soms op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd. Het gevolg is dat een asbestverwijderaar denkt dat hij goed heeft schoongemaakt, maar dat de eindbeoordelaar het toch onvoldoende vindt. De eindbeoordelaars geven aan dat hun uitgangspunt bij de eindbeoordeling is dat de eindsituatie schoon en veilig moet zijn.

3.4 Goedkeur, aanvullende schoonmaak en afkeur

De eindbeoordelaar kan in zijn inspectieformulier drie oordelen aangeven, namelijk:

- v = in orde bevonden,
- v(2) = in orde bevonden na één aanvullende schoonmaak,
- A = afgekeurd vanwege het aantreffen van asbest, asbestresten of stof dat/die vezelemisatie kan/kunnen veroorzaken; gehele ruimte moet opnieuw worden gereinigd.

In de eerste twee gevallen kan de DTA'er de locatie ontmantelen en vrijgeven. Wanneer sprake is van een afkeur, zal opnieuw gesaneerd en gereinigd moeten worden en volgt daarna een nieuwe eindbeoordeling. Volgens geïnterviewden komt 'in orde bevonden na één aanvullende schoonmaak' vrij vaak voor. Het containment is dan niet volledig schoon. Het gaat dan om kleine zaken, die snel (vaak genoemd is 'binnen een half uur') door de asbestverwijderaar kunnen worden opgelost. Daarna volgt dan goedkeuring. Diverse eindbeoordelaars hebben aangegeven dat ze flexibel omgaan met aanvullende schoonmaak. Ze blijven liever iets langer, zodat de asbestverwijderaar het nog op kan lossen, dan dat ze afkeuren en de volgende dag moeten terugkomen voor een nieuwe eindbeoordeling. Echter, wanneer een aanvullende schoonmaak te lang zou gaan duren voor de eindbeoordelaar (bijv. omdat hij naar een volgende klus moet) volgt toch een afkeur en zal de eindbeoordelaar later terug moeten komen als de asbestverwijderaar opnieuw heeft schoongemaakt. Schattingen van de mate waarin aanvullende schoonmaak voorkomt variëren van zo'n 10% tot 40%.

Volgens geïnterviewden komt echte afkeur beperkt voor. Geïnterviewde eindbeoordelaars geven schattingen van de mate waarin eindbeoordelingen tot een afkeur komen die variëren van minder dan 1% tot 5%. De afkeuringen komen vrijwel altijd van de visuele inspectie of van kleefmonsters en zelden van de luchtmetingen. Als er nog asbestresten aanwezig zijn is het volgens geïnterviewden wel de vraag of er sprake is van een menselijke fout die iedereen kan overkomen of dat sprake is van een bewuste actie. In het laatste geval hoopt men dan ondanks dat men weet dat er nog wat ligt toch een goedkeur te krijgen. Bij een afkeur zal de asbestverwijderaar opnieuw moeten schoonmaken. Nadat een asbestverwijderaar na een afkeur opnieuw heeft (gesaneerd en) gereinigd komt in principe dezelfde inspectie-instelling weer een eindbeoordeling doen.

Een geïnterviewde eindbeoordelaar geeft aan dat tijdsdruk bij de sanering vaak een oorzaak is van afkeuringen. Het zou ook regelmatig voorkomen dat een DTA'er al aangeeft dat hij een afkeur verwacht. Ze zijn dan gewoon nog niet klaar met de sanering, maar de afspraak met de eindbeoordelaar is reeds gemaakt door het kantoor. Zoals de geïnterviewde eindbeoordelaar meldde over de asbestverwijderaar: 'Ze kunnen het wel, maar ze krijgen of nemen te weinig tijd'.

Fenelab heeft een meldsysteem voor afkeuringen. Doel hiervan is om andere eindbeoordelaars te informeren waar een afkeur heeft plaatsgevonden, zodat wordt voorkomen dat opdrachtgevers van de eindbeoordeling bij een afkeur overstappen naar een andere eindbeoordelaar. Het aantal meldingen zou beperkt zijn.

3.5 Contacten van de eindbeoordelaar

Contact van eindbeoordelaar met de DTA'er/asbestverwijderingsbedrijf, opdrachtgever

De geïnterviewde eindbeoordelaars geven aan dat de contacten over het algemeen goed zijn met de DTA'er. Veelal komen ze elkaar wel vaker tegen. Ervaring is belangrijk voor de contacten. Het is een voordeel als een eindbeoordelaar eerder in de asbestsanering actief is geweest.

De DTA'er loopt over het algemeen niet mee met de eindbeoordelaar. Dat gebeurt alleen als er aanvullende informatie nodig is, zoals bij grote locaties en bij gevaarlijke locaties (bijv. met kruipruimten).

De geïnterviewde eindbeoordelaars geven aan dat afkeur door vaste klanten meestal gewoon geaccepteerd wordt. Bij twijfel wil een asbestverwijderaar nog wel eens naar het kantoor van de eindbeoordelaar bellen. De eindbeoordelaar wordt dan meestal gesteund en na uitleg wordt het veelal toch geaccepteerd. Enkele geïnterviewde eindbeoordelaars gaven ook aan dat sinds het gebruik van foto's als bewijsmateriaal de acceptatiegraad omhoog is gegaan.

Contact van de eindbeoordelaar met inventarisatiebureaus

In principe heeft de eindbeoordelaar geen contact met het bureau dat de inventarisatie heeft uitgevoerd. Niettemin komt het wel voor dat de eindbeoordelaar asbest tegenkomt dat niet in het inventarisatierapport staat. Dat kan een fout zijn van de inventariseerder, maar het kan ook zijn dat het asbest is aangetroffen nadat de sanering heeft plaatsgevonden. De asbestverwijderaar moet dan opnieuw de inventariseerder inschakelen om het inventarisatierapport aan te passen, zodat de asbestverwijderaar de aangetroffen asbest kan verwijderen en er een nieuwe eindbeoordeling kan plaatsvinden. In principe ligt de bal dan dus bij de asbestverwijderaar. Het komt echter ook voor dat de eindbeoordelaar zelf contact opneemt met de inventariseerder, zodat het probleem snel en flexibel kan worden opgelost. Inspectie-instellingen die naast eindbeoordelingen ook inventarisaties doen geven aan dat het een voordeel is wanneer dit binnen één bedrijf zit. De lijnen zijn dan kort. Zij geven aan dat wanneer contact gezocht moet worden met een inventariseerder die niet tot het concern behoort dat veelal stroever verloopt. Zij worden dan meer gezien als concurrenten. Dat is vooral als er bij hetzelfde bedrijf ook een eindcontroletak is.

Het inventarisatierapport is het belangrijkste document. De asbestverwijderaar baseert zijn werk erop. Hij mag alleen saneren als er een inventarisatierapport is en hij mag alleen datgene saneren dat in het inventarisatierapport staat. Vervolgens is het inventarisatierapport ook een belangrijke basis voor de eindbeoordeling. In de inventarisatierapporten wordt ook met behulp van SMA-rt de risicoklasse bepaald, die mede de wijze van saneren en eindbeoordeling bepaalt. De kwaliteit van het inventarisatierapport is daarom ook erg belangrijk.

De eindbeoordelaars komen rapportages van verschillende inventarisatiebureaus tegen. Enkele geïnterviewde eindbeoordelaars geven aan dat de kwaliteit tussen de inventarisatiebureaus verschilt, maar ook dat door de jaren heen de inventarisatierapporten wel zijn verbeterd omdat inventarisatiebureaus kwalitatief beter zijn geworden.

Hiervoor zijn voordelen genoemd dat bedrijven zowel inventariseerder als eindbeoordelaar kunnen zijn, mits het om verschillende personen gaat. Uit verschillende interviews kwamen echter geluiden die aangaven het zorgelijk te vinden dat eenzelfde bedrijf zowel inventarisaties als eindbeoordelingen kan doen. Zij vragen zich af of de scheiding tussen beide rollen voldoende gewaarborgd is binnen de bedrijven en of er geen sprake is van een schijn van afhankelijkheid tussen eindbeoordelaar en inventariseerder. Het is niet aantoonbaar gebleken dat als inventarisatie en eindbeoordeling door hetzelfde concern worden gedaan dit tot een andere inventarisatie leidt dan als de eindbeoordeling wordt gedaan door een inspectie-instelling die niet tot het concern behoort.

3.6 Toezicht op de eindbeoordelaar

Eindbeoordelaars komen verschillende toezichthouders tegen, die niet allemaal even relevant voor hen zijn. De ervaringen van de eindbeoordelaars worden hier per (type) toezichthouder besproken. De ervaringen van de toezichthouders in relatie tot de eindbeoordeling komt aan de orde in paragraaf 4.3.

Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie is geen handhavende instantie, maar een accreditatie-instelling. Met accreditatie wordt vertrouwen uitgesproken dat de werkwijze van een bedrijf voldoet aan de gestelde normen. In het kader van de accreditatie voert de Raad voor Accreditatie audits uit voor de accreditatie van de inspectie-instellingen. Enerzijds zijn dat controles op het kantoor van de inspectie-instelling. Anderzijds gebeurt dat onaangekondigd op locatie. De geïnterviewde eindbeoordelaars zijn daar over het algemeen positief over en zeggen dat het helpt om scherp te blijven. Sommigen geven wel aan iets strenger te zijn als de RvA aanwezig is. Dat is mede omdat de interpretatie van de normen door de RvA soms anders is. Het grijze gebied wordt dan voor de eindbeoordelaar smaller. Er zijn ook kritische geluiden over de accreditatie. Sommigen zien het vooral als een controle op de procedures en de toepassing daarvan en veel minder op het eindresultaat qua veiligheid.

Inspectie SZW

De inspectie controleert in principe vooral de asbestverwijderaar. Maar het kan wel zijn dat ze eindbeoordelaars aanspreken als er iets niet goed is. ISZW komt veel locaties tegen waar nog asbest wordt aangetroffen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat ze risicogestuurd werken en dus vooral komen op de locaties waar de kans groter is dat het niet goed gaat. Een knelpunt voor ISZW is dat ze weinig mogelijkheden hebben om te handhaven bij inspectie-instellingen. Dat kunnen ze alleen op basis van artikel 10 van de Arbwet (gevaar voor derden). Verder kunnen ze het lab aanspreken of een melding doen bij de RvA.

Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten hebben als taak toezicht op de leefomgeving en het milieu. Dus ook asbest. Volgens geïnterviewde eindbeoordelaars kijken omgevingsdiensten steeds meer naar het gehele traject, waardoor ook naar het werk van de eindbeoordelaar

wordt gekeken. Er zijn geïnterviewde eindbeoordelaars die hier positief over zijn. Maar net als bij de Inspectie SZW zijn er ook eindbeoordelaars met minder goede ervaringen met omgevingsdiensten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een omgevingsdienst enige tijd na afronding van een sanering inclusief vrijgave door een eindbeoordelaar op een locatie asbest aantreft. Of wanneer een omgevingsdienst asbest aantreft die niet te maken heeft met de schoongemaakte locatie. Verder zijn er ervaringen dat het kennisniveau ten aanzien van asbest bij verschillende omgevingsdiensten duidelijk is toegenomen. Omgevingsdiensten hebben weinig mogelijkheden om handhavend op te treden tegen eindbeoordelaars. De asbestverwijderaar (en eigenlijk de gebouweigenaar) is verantwoordelijk. Evenals ISZW werken Omgevingsdiensten risico-gestuurd, waardoor de kans om nog asbest op de locatie aan te treffen groter is.

Certificerende instellingen

Deze zijn voor de eindbeoordelaar niet relevant. De CI's zijn er voor de controle van de asbestverwijderaars, DTA'er en DAV'er.

4 Onafhankelijkheid van de eindbeoordeling

In de voorgaande hoofdstukken is uitvoerig stilgestaan bij hoe de asbestketen in elkaar zit en hoe deze in de praktijk functioneert, met name gericht op de eindbeoordeling. In dit hoofdstuk gaan we in op de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling, de kern van het onderzoek. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de ervaringen van degenen die de eindbeoordelingen zelf uitvoeren, hoe zij aankijken tegen de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling. Vervolgens zoomen we in op de verschillende schakels van de asbestketen en de mate van onafhankelijkheid van de eindbeoordeling daarvan. In paragraaf 4.3 vatten we de gezichtspunten van de verschillende partijen over de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling samen en besluiten met conclusies over de mate waarin afhankelijkheden (kunnen) leiden tot problemen. In paragraaf 4.4 zetten we de positieve en negatieve incentives voor de mate waarin de eindbeoordeling onafhankelijk kan plaatsvinden op een rijtje. In de laatste paragraaf gaan we in op de verbeteringsuggesties van geïnterviewden en geeft Panteia aan welke daarvan wel of niet de onafhankelijkheid van de eindbeoordelingen kunnen verbeteren.

4.1 Ervaren onafhankelijkheid

Een belangrijke vraag van het onderzoek is de vraag in hoeverre de eindbeoordelaar vrij en onafhankelijk zijn werk kan doen.

De eindbeoordelaars waarmee gesproken is geven aan dat zij hun werk over het algemeen onafhankelijk en vrij kunnen doen. De meeste eindbeoordelaars ervaren geen problemen met druk. Meestal wordt het oordeel geaccepteerd. Er is wel eens discussie met asbestverwijderaars. En af en toe wordt het hoofdkantoor gebeld. De eindbeoordelaars waarmee is gesproken geven aan dat het kantoor altijd achter hun staat.

Er zijn ook ex-eindbeoordelaars die aangeven dat 100% vrij werken niet kan en dat er nooit sprake is van 100% onafhankelijkheid. Daarbij wordt aangegeven dat de eindbeoordelaar betaald wordt door de asbestverwijderaar ('Wie betaalt bepaalt'). Daarnaast wordt aangegeven dat het een klein wereldje is en dat spelers in het asbestveld met elkaar zijn verbonden en van elkaar afhankelijk zijn.

Verder wordt door verschillende ex-eindbeoordelaars aangegeven dat er regelmatig sprake is van druk van de asbestverwijderaar/DTA'er om een vrijgave te krijgen, waarbij af en toe ook sprake is van intimidatie en dreigementen. Daarbij wordt de vrijdagmiddag regelmatig genoemd, waarbij de DTA'er snel een vrijgave voor het weekend wil. Ook komt het volgens hen voor dat een DTA'er gelijk krijgt en dat de eindbeoordelaar dan van zijn kantoor de opdracht krijgt om het oordeel aan te passen. Deze voorbeelden zijn van langer geleden en het beeld is dat dit in de loop der tijd verbeterd is.

Druk wordt veelal veroorzaakt door (te krappe) plannings. Plannings voor de sanering zijn dan bijvoorbeeld te krap, waardoor de sanering eigenlijk nog niet klaar is. Of opdrachtgevers hebben vervolgbouwwerkzaamheden gepland voor na de sanering. Als er sprake is van een afkeur komen die plannings in het gedrang. Een geïnterviewde noemde het bestaan van boeteclausules van opdrachtgevers als een planning niet wordt gehaald. Verder is het bij bewoonde woningen van belang dat de

bewoners weer zo snel mogelijk in het pand kunnen. Druk die DTA'ers uitoefenen richting eindbeoordelaars komt derhalve dus vaak van druk van het asbestverwijderingsbedrijf of hun opdrachtgevers.

De geïnterviewde eindbeoordelaars geven allemaal aan niet te zwichten voor druk. Zij worden hierin ook getraind (bijvoorbeeld met de communicatie) en bij intimidatie of dreigementen vertrekken ze meteen. Ze geven ook aan dat een eindbeoordelaar wel sterk in zijn schoenen moet staan. Dat krijgen ze met training en ervaring. Een eindbeoordelaar gaf aan dat een beginnend eindbeoordelaar vroeger snel alleen op pad werd gestuurd, maar dat de trajecten tegenwoordig veel langer zijn voordat men alleen op pad gaat (eerst opleiden en dan meelopen met een ervaren eindbeoordelaar).

Bijna alle geïnterviewde (ex-)eindbeoordelaars maar ook andere geïnterviewde stakeholders zeggen verhalen te hebben gehoord van incidenten met druk, intimidatie en bedreiging en dat er eindbeoordelaars zouden zijn die daar voor zwichten. Echter, over het algemeen weet men niet of de verhalen kloppen. Ze zien wel eens vrijgaven die niet vrijgegeven hadden mogen worden omdat er nog asbestresten liggen. Alleen is het dan niet bekend of dat komt door druk of dat sprake is van fouten. Het blijft mensenwerk.

4.2 Onderscheid tussen typen verwijderaars, inventariseerders en opdrachtgevers

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat er verschillen zijn in de typen verwijderaars, inventariseerders en opdrachtgevers (gebouweigenaren).

Asbestverwijderaars

Geïnterviewden geven aan dat er verschil is in asbestverwijderaars. Er zijn veel kwalitatief goede asbestverwijderaars. Maar er zijn ook nog steeds beunhazen die snel geld willen verdienen. Daarbij wordt wel aangegeven dat de kwaliteit van asbestverwijderaars in de loop der jaren beter is geworden en dat er beter volgens de regels wordt gewerkt. Daarnaast is het aantal beunhazen en asbestverwijderaars dat de regels niet zo nauw neemt afgenomen. Tevens wordt aangegeven dat de werkwijzen van DTA'ers verschilt. Wanneer ze dan bij een ander asbestverwijderingsbedrijf gaan werken blijkt hun werkwijze over het algemeen hetzelfde. Een DTA'er die het niet zo nauw neemt met de regels zal dat ook doen wanneer hij voor een andere asbestverwijderingsbedrijf gaat werken. Enkele eindbeoordelaars gaven ook aan dat veel DTA'ers als zzp'er werken en door verschillende asbestverwijderingsbedrijven worden ingehuurd, vooral voor de risicvollere klussen.

Asbestinventariseerders

In het voorgaande is reeds aangegeven dat er sprake is van verschillen in de kwaliteit van asbestinventariseerders. De kwaliteit van de inventariseerders en van hun inventarisatierapporten is essentieel om een goede sanering en een goede eindbeoordeling uit te kunnen voeren. De kwaliteit is wel verbeterd, maar er zijn nog steeds kwalitatief mindere inventariseerders.

Opdrachtgevers (gebouweigenaren)

Ten aanzien van de uiteindelijke opdrachtgevers, de gebouweigenaren, zijn er volgens geïnterviewden duidelijke verschillen. Er zijn gebouweigenaren waarbij de kwaliteit

voorop staat in verband met reputatieschade, zoals rijksgebouwen of industrie. Aan de andere kant ervaren verschillende eindbeoordelaars dat er klanten zijn die vooral snel en goedkoop willen. Daarbij worden vaak de woningbouwverenigingen en de agrarische sector genoemd. Echter, bij woningbouwverenigingen is sprake van grote partijen met eigen deskundigheid op het gebied van asbest, die zich kritisch opstellen naar eindbeoordelaars. Dat kan door de eindbeoordelaars worden ervaren als vervelend en vooral gericht op snel en goedkoop. Particuliere gebouweigenaren hebben geen kennis van het proces van asbestverwijdering. Zij willen slechts van de asbest af, liefst snel, goed en tegen lage kosten. Zij schakelen dan veelal een asbestverwijderaar in die het hele proces voor hen regelt.

4.3 Mate waarin aangetroffen afhankelijkheden problematisch zijn

Figuur 1 in paragraaf 2.1 van dit rapport geeft een overzicht van de asbestketen. De rollen en verantwoordelijkheden daarin zijn beschreven in paragraaf 2.2. De eindbeoordeling asbest is de laatste stap in de gehele asbestketen. Deze wordt voorafgegaan door de asbestinventarisatie en de asbestsanering. De rollen, de verantwoordelijkheden, de wijze van uitvoering, etc. in de voorgaande stappen zijn van invloed op de wijze waarop de eindbeoordelaar zijn werk kan doen.

Uit figuur 1 is af te leiden dat er een hoge mate van verwevenheid is tussen de verschillende partijen, beschouwd vanuit het perspectief van inventarisatie, sanering en eindbeoordeling. Veel in de asbestketen is geregeld ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, niet alleen in wetgeving maar ook in uitwerkingen in normen, certificatie en accreditatie. Echter, op verschillende punten worden kanttekeningen geplaatst bij de werking van de eindbeoordeling in de praktijk. Het is een kleine overzichtelijke, en volgens sommigen afgeschermd, branche.

De vraag of de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling door de inspectie-instelling in het geding is staat hier centraal. Om daar goed inzicht in te krijgen is gesproken met marktpartijen, toezichthouders en ex-eindbeoordelaars. Daar wordt hierna op ingegaan en tot slot van deze paragraaf gaan we in of de mate waarin afhankelijkheden zijn aangetroffen problematisch zijn voor de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling.

Marktpartijen

Uit de interviewronde onder marktpartijen blijkt dat zij unaniem van mening zijn dat de onafhankelijkheid niet ter discussie staat. Ze geven allen aan strikt de regels na te leven en hun taken navenant uit te voeren. Wel geven zij aan weleens geruchten te horen over incidenten waarbij de onafhankelijkheid in het geding is. Ze kunnen dit echter moeilijk benoemen omdat ze niet weten hoe de situatie precies is en of dat waar is. Daarnaast hebben zij de indruk dat deze situaties jaren geleden speelden en nu minder voorkomen.

Toezichthouders

Toezichthouders zijn wat minder uitgesproken dan marktpartijen, dat de eindbeoordeling door de inspectie-instelling onafhankelijk plaats kan vinden. ISZW en omgevingsdiensten werken risicogestuurd op basis van handhaving in het verleden en omvang en complexiteit van het werk. Zij komen dus relatief vaker bij bedrijven waar bijvoorbeeld eerder fouten zijn geconstateerd. Dat is vooral gericht op slechte saneringen, en niet op slechte eindbeoordelingen. Echter de hypothese dat er een

afhankelijkheid is tussen slechte asbestverwijderaars en slechte eindbeoordelaars en beïnvloeding is niet te bewijzen.

ISZW heeft geen directe rol in het toezicht op de kwaliteit van de eindbeoordeling. Het toezicht van ISZW is immers gericht op de arbeidsomstandigheden van degenen die het werk uitvoeren. Maar zij komen soms wel het werk of het resultaat van het werk van de eindbeoordelaars tegen. Bijvoorbeeld in die gevallen dat de sanering al heeft plaatsgevonden en het object is vrijgegeven door de eindbeoordeling, terwijl nog asbest wordt aangetroffen. De eindbeoordeling zit op het eind en die komt ISZW min of meer toevallig tegen. Het komt dan voor dat het werk niet goed uitgevoerd is. De asbestverwijderaar geeft aan een vrijgave te hebben, de eindbeoordelaar zegt dat de locatie schoon was ten tijde van de eindbeoordeling en de gebouweigenaar is uiteindelijk verantwoordelijk. ISZW handhaaft dan vooral bij het asbestverwijderingsbedrijf. Dat is ook bedoeld om te zorgen dat degenen die daarna komen ook in een veilige omgeving kunnen werken. Richting inspectie-instellingen heeft ISZW beperkte mogelijkheden om op te treden. De laatste tijd vindt al wel in beperkte mate handhaving plaats bij de inspectie-instellingen zelf. Dat kan op basis van artikel 10 van de Arbowet. Verder kunnen ze een klacht naar de inspectie-instelling sturen en (vervolgens) naar de RvA.

Omgevingsdiensten geven aan dat er veel vaste relaties zijn tussen inventariseerders, asbestverwijderaars en labs. Zelfs in die mate dat een asbestverwijderaar kan aangeven welke eindbeoordelaar ze graag willen hebben. Omgevingsdiensten hebben dat inzicht omdat bij elk moment van toezicht een verslag wordt gemaakt, waarbij ook genoteerd wordt welke personen betrokken zijn vanuit inventarisatie, sanering en eindcontrole.

Er is ook ooit bedacht dat een gebouweigenaar een opdracht aan de inventariseerder, een opdracht aan de asbestverwijderaar en een opdracht aan de eindbeoordelaar verstrekt. In de praktijk wordt dat meestal in één opdracht gedaan. Met uitzondering van de inventarisatie. Maar ook bij de keuze van de inventariseerder heeft de asbestverwijderaar vaak een belangrijke vinger in de pap. Veel gebouweigenaren hebben geen verstand van (het proces van) asbestverwijdering en laten het graag zoveel mogelijk over aan één partij, veelal de asbestverwijderaar. De eindbeoordeling loopt voor meer dan 90% via de asbestverwijderaar. Er is dus een relatie tussen asbestverwijderaars en inspectie-instellingen. Daarbij is de concurrentie op financieel gebied ook nog eens behoorlijk groot.

De grotere bedrijven doen het over het algemeen beter. In de praktijk ziet de omgevingsdienst het bij de grotere bedrijven veel minder vaak misgaan dan bij de kleinere inspectie-instellingen. Het gaat bij de grotere ook wel eens mis, maar het blijft mensenwerk. Iedereen maakt wel eens een fout. Bij kleinere inspectie-instellingen en bij inspectie-instellingen die alleen visuele inspecties doen is het structureler. Wel zou het in de praktijk niet zo mogen zijn dat als de DTA en de eindbeoordelaar de asbestsanering hebben gecontroleerd dat het dan nog voorkomt dat er zaken over het hoofd worden gezien.

Ex-eindbeoordelaars

In het kader van het onderzoek zijn ook enkele personen geïnterviewd die eerder als eindbeoordelaar hebben gewerkt. De ex-eindbeoordelaars zijn het meest uitgesproken over afhankelijkheden bij de eindbeoordeling door inspectie-instellingen. Zij zijn van mening dat er wel degelijk sprake is van druk op eindbeoordelaars. De indruk daarbij

is wel dat het om ervaringen gaat van langer geleden, waarbij het de vraag is of deze nog steeds aan de orde zijn.

Wat speelt is dat laboratoria afhankelijk zijn van asbestverwijderaars, omdat ze door hen betaald worden. Er zijn verhalen bekend dat saneerders van hun baas een dag te weinig werk krijgen. Dat veroorzaakt tijdsdruk bij de DTA. Dan laten ze steken vallen. Maar vervolgens zetten ze de eindbeoordelaar onder druk om toch vrij te geven. Daarnaast zijn de DTA'ers alweer ingepland voor een volgende klus, dus ze hebben eigenlijk geen tijd om alsnog te saneren. Dan moet men als eindbeoordelaar een eindoordeel doen en dan moet men sterk in de schoenen staan om een duidelijk verhaal te hebben waarom iets niet goed is zonder dat iemand beledigd is. Anders bestaat de kans dat men als eindbeoordelaar te maken krijgt met dreigementen.

Een eindbeoordelaar wil vaak de confrontatie niet aangaan en keurt het dan soms toch goed. Ook zou het voorkomen dat de DTA naar het kantoor van de eindbeoordelaar belt. Dan komt het voor dat het bedrijf de DTA gelooft en tegen de eindbeoordelaar zegt dat hij zijn bevindingen moet aanpassen en wat milder moet doen naar de klant.

Mate waarin aangetroffen afhankelijkheden problematisch zijn

De vraag naar de mate waarin afhankelijkheden problematisch zijn is moeilijk te beantwoorden. Toezichthouders hebben de ervaring dat het vaak fout gaat. Zij geven aan regelmatig resten asbest aan te treffen op locaties waar is gesaneerd en waar ook een eindbeoordeling heeft plaatsgevonden. Zoals eerder vermeld past daarbij de kanttekening dat de toezichthouders risicogestuurd werken en dus vooral op de locaties komen waar asbestverwijderaars komen waarbij de sanering eerder mis is gegaan.

Uit het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat er sprake is van afhankelijkheidsrelaties in de asbestketen. De branche is klein. De uitvoerders uit de verschillende schakels van de asbestketen komen elkaar vaak tegen waardoor sterke banden ontstaan. Er wordt veel met vaste eindbeoordelaars gewerkt. Daarnaast zijn er afhankelijkheden doordat sprake is van opdrachtgever-/opdrachtnemerrelaties. Een en ander geldt zeker ook voor de eindbeoordelaar.

Doel van het onderzoek was om na te gaan of de signalen over knelpunten in de onafhankelijkheid bij de eindbeoordeling asbest voortkomen uit een groter (structureel) probleem of incidenten betreft. In de gesprekken is zodoende gekeken of er sprake is van afhankelijkheden en zo ja, in hoeverre dat problematisch is. Hoewel in vele gesprekken geluiden over problemen te horen waren, wordt nergens echt duidelijk in hoeverre druk en afhankelijkheden leiden tot problemen met de onafhankelijkheid van de uitgevoerde eindbeoordeling.

4.4 Incentives in het systeem die positief of negatief werken op de onafhankelijkheid

Het feit dat niet goed is vast te stellen in hoeverre knelpunten in de onafhankelijkheid van de eindbeoordelaar problematisch zijn in de zin dat het leidt tot slecht uitgevoerde inspecties en achtergebleven asbest, neemt niet weg dat er incentives zijn die positief of negatief werken uit kunnen werken op die onafhankelijkheid. In het systeem is een aantal factoren te onderkennen die positief bijdragen aan de onafhankelijkheid van de eindbeoordelaar. Daarnaast zijn er ook juist factoren die

negatief uit kunnen werken op de onafhankelijkheid van de eindbeoordelaar. Op beide factoren wordt hierna ingegaan.

Positieve incentives in relatie tot onafhankelijkheid inspectie-instellingen

Inspectie-instellingen houden zelf interne audits. De toegevoegde waarde van de interne auditfunctie is vooral dat het bijdraagt aan een continu proces van kwaliteitsverhoging. Dat effect zal vooral worden bereikt in het continu verbeteren van beheersmaatregelen en -systemen in de organisatie van de inspectie-instelling. Op deze wijze is het mogelijk risico's ten aanzien van de onafhankelijkheid te identificeren en te beheersen. Interne audits zijn zinvol om iedereen bij de les te houden. Zeker de grotere inspectie-instellingen besteden veel aandacht aan interne audits. Auditors van het bedrijf lopen steekproefsgewijze mee met de eindbeoordelaars. Nieuwe eindbeoordelaars worden minder snel alleen het veld ingestuurd. Druk tijdens eindbeoordelingen wordt gemeld aan het kantoor van de eindbeoordelaar en besproken. Ook wordt bij eindbeoordelaars veel gedaan aan (interne) opleidingen. In de loop der tijd betekent dit meer professionalisering van inspectie-instellingen wat bijdraagt aan meer onafhankelijke relaties.

Inspectie-instellingen zijn zuinig op de accreditatie, omdat dit een voorwaarde is om als eindbeoordelaar te kunnen werken. Het onterecht vrijgeven is een risico voor de inspectie-instelling. Dat is niet alleen slecht voor de reputatie van de eindbeoordelaar, maar ook voor de asbestverwijderaars. Als iets ten onrechte wordt goedgekeurd en er komt controle dan heeft de eindbeoordelaar heel wat uit te leggen.

Inspectie-instellingen toetsen zelf op onpartijdigheid. Dit ook onderdeel van de accreditatie. Wanneer blijkt dat een inspecteur connecties heeft met een asbestverwijderingsbedrijf, dan wordt die inspecteur niet naar een klus van dat bedrijf gestuurd. Daarnaast selecteren eindbeoordelaars klanten op betrouwbaarheid. Van klanten waar men slechte ervaringen mee heeft wordt afscheid genomen.

Negatieve incentives in relatie tot onafhankelijkheid inspectie-instellingen

De eindbeoordelaars worden betaald door de opdrachtgevers / asbestverwijderingsbedrijven. Bovendien kan het asbestverwijderingsbedrijf over het algemeen zelf een eindbeoordelaar kiezen. Dit kan ervoor zorgen dat er een incentive ontstaat voor de eindbeoordelaar om de saneerder tevreden te houden. Het risico is dat daarbij het principe 'wie betaalt bepaalt' een rol kan gaan spelen. Spelers in het asbestveld zijn met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Risico's van 'ons-kent-ons' zijn daarbij aanwezig bij eindbeoordelaars en DTA'ers/saneringsbedrijven. Het komt voor dat vaste relaties worden bevorderd door kortingsacties van eindbeoordelaars om klanten te behouden. Een enkele inspectie-instelling onderhoudt zelfs een cadeauspaarsysteem voor DTA'ers/saneringsbedrijven.

Het komt voor dat inventarisatie en eindbeoordeling door hetzelfde concern worden gedaan. Het is niet aantoonbaar gebleken dat dit tot een andere inventarisatie leidt dan als de eindbeoordeling wordt gedaan door een inspectie-instelling die niet tot het concern behoort.

Op inspectie-instellingen wordt toezicht gehouden door de RvA, door middel van accreditatie. De vraag is of accreditatie in de asbestsector wel het meest geëigende instrument is om in te zetten. De audits die de RvA uitvoert hebben vooral betrekking op de inrichting van procedures en verbeterprocessen, maar zijn niet zozeer op de praktijk gericht. In de audits op kantoor van de inspectie-instelling checkt de RvA ook

op onpartijdigheid. Hoewel de accreditatie voor inspectie-instellingen essentieel is om eindbeoordelingen te mogen uitvoeren, heeft deze vorm van toezicht maar beperkt effect omdat er nauwelijks toezicht op de praktijk is. Indien een andere toezichthouder bij de RvA melding maakt van een misstand, controleert de RvA vooral of de inspectie-instelling de juiste verbeterprocessen in gang zet. De prikkel om onafhankelijk te werken is daardoor beperkt.

In 1993 is het gebruik van asbest verboden. Tot het verbod is asbest voor veel doeleinden toegepast. In veel gebouwen van voor 1994 is asbest verwerkt. Bij sloop, verbouwing of renovatie zal de aanwezige asbest veilig moeten worden verwijderd. In de loop der jaren heeft zich een asbestverwijderingsketen ontwikkeld van inventarisatie, verwijdering, eindbeoordeling en stort. De hele keten is daarbij grotendeels privaat geregeld. Marktpartijen hebben grote invloed gehad op de totstandkoming van NEN-normen, certificatie- en accreditatie-eisen, het LAVS, opleidingen etc. Er is sprake van een grote mate van zelfregulering. Daarbij hebben de marktpartijen veel kennis opgebouwd en hebben zij een sterke kennisvoorsprong ten opzichte van partijen buiten de asbestverwijderingsketen. Dit alles brengt risico's mee van een sterk afgeschermd markt met weinig prikkels voor innovaties in de asbestketen en in de werkwijzen. De asbestketen, zoals deze uiteindelijk tot stand is gekomen, heeft ook risico's voor de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling.

4.5 Verbetersuggesties voor nadere verkenning

Uit de interviews is een aantal verbetersuggesties naar voren gekomen om de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling beter te waarborgen. Deze komen hierna stuk voor stuk aan bod. Sommige zijn in tegenspraak met elkaar, maar wij vinden het belangrijk om de geïnventariseerde verbetersuggesties te laten zien. Daarbij geeft Panteia per verbetersuggestie aan of dat naar onze mening structureel een bijdrage kan leveren aan verbetering van de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling (of niet) en waar nadere verkenning naar gedaan kan worden.

Deze paragraaf bespreekt eerst de drie verbetersuggesties die volgens Panteia in aanmerking komen voor verdere verkenning. Vervolgens komen de verbetersuggesties aan bod die volgens Panteia minder bijdragen aan een betere waarborg van de onafhankelijkheid. De verbetersuggesties die volgens Panteia in aanmerking komen voor nadere verkenning worden in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt.

Verbetersuggesties die volgens Panteia in aanmerking komen voor nadere verkenning

1. Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat de eindbeoordeling onafhankelijker zou moeten. De branche is klein en er is sprake van sterke banden en langdurige relaties tussen asbestverwijderaars en eindbeoordelaars. Dit zou moeten worden doorbroken om een meer onafhankelijke eindbeoordeling mogelijk te maken. De suggestie is dat de keuze voor een eindbeoordelaar bij een onafhankelijke partij komt te liggen, bijvoorbeeld bij een overheidspartij. Op dit moment is vrijwel altijd de asbestverwijderaar de opdrachtgever van de eindbeoordelaar en soms de gebouweigenaar. Daarnaast is de asbestverwijderaar soms ook nog de opdrachtgever van de inventariseerder of speelt hij een rol bij de keuze van de inventariseerder. De regie van de hele of een groot deel van de keten ligt dan bij de asbestverwijderaar. Om dit te beperken zou een onafhankelijke partij kunnen bepalen welke eindbeoordelaar naar welke klus gaat. Dus niet meer de asbestverwijderaar of de gebouweigenaar.

Panteia acht deze verbetersuggestie zinvol voor nadere verkenning. Deze suggestie verkleint het risico op knelpunten in de onafhankelijkheid van de eindbeoordelaar. Aangezien de band tussen asbestverwijderaar en eindbeoordelaar minder sterk wordt, kan de eindbeoordelaar vrijer zijn controles uitoefenen. Nadere uitwerking is opgenomen in de conclusies in hoofdstuk 5.

2. Verschillende geïnterviewden staan positief tegenover meer controles. Men is positief over de onaangekondigde controles van de RvA, maar het aantal is nog beperkt. Echter, de RvA houdt audits om te controleren of de procedures goed worden toegepast. Zij controleren niet op het eindresultaat en zij hebben ook geen handhavende rol.

Panteia onderschrijft het probleem dat RvA niet controleert op het eindresultaat en in die zin geen handhavende rol heeft. Meer controles zou eerder betekenen dat er meer controles van publieke toezichthouders op eindbeoordelaars gewenst zijn met mogelijkheden om te handhaven. Nadere uitwerking is opgenomen in de conclusies in hoofdstuk 5.

3. Er zijn meerdere ministeries (SZW voor de arbeidsomstandigheden, IenW voor de leefomgeving en milieu, BZK voor de bouw en EZK voor de RvA) die zich met asbestregelgeving bezig houden, allemaal vanuit verschillende rollen. Daarnaast zijn er de normen, certificatie en accreditatie. De wet- en regelgeving is niet altijd evengoed op elkaar afgestemd en daarnaast is er sprake van overlap in wet- en regelgeving. In de wetgeving met betrekking tot de leefomgeving en het bouwbesluit wordt gekeken wie de handeling doet. De milieuwetgeving, waaronder de asbestwetgeving, kijkt vooral naar de opdrachtgever (waaronder de particulier). En de arbeidsomstandighedenwetgeving kijkt vooral naar de werkgever en de werknemer die handelingen doen. Voor de toezichthouders is een duidelijker en efficiënter speelveld nodig.

Panteia is van mening dat een meer gecoördineerde aanpak en strakkere regulering vanuit de overheid in de eerste plaats het toezicht kan verbeteren en zou daarmee ook indirect de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling in de asbestketen kunnen verbeteren. Nadere uitwerking is opgenomen in de conclusies in hoofdstuk 5.

Overige verbetersuggesties

4. Meerdere geïnterviewden noemden de suggestie om de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling beter te borgen door niet de asbestverwijderaar opdrachtgever te laten zijn van de eindbeoordeling. Momenteel is vrijwel altijd de asbestverwijderaar de opdrachtgever. Daarnaast komen DTA'ers en eindbeoordelaars elkaar regelmatig tegen bij verschillende klussen. En de eindbeoordelaar wordt door de asbestverwijderaar betaald. Dit zijn aspecten die de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling in de weg kunnen staan. Om dat risico te verkleinen zou het beter zijn dat niet de asbestverwijderaar, maar de bouwweigenaar de eindbeoordelaar kiest en daaraan opdracht verleent.

Panteia is van mening dat deze suggestie te veel uitdagingen kent. De meeste bouwweigenaren hebben minder kennis van de asbestketen en ook van de eindbeoordeling, hetgeen de keuze door een bouwweigenaar lastig kan maken. De bouwweigenaar laat zich dan mogelijk adviseren door de asbestverwijderaar. Een bouwweigenaar is minder goed op de hoogte van de planning van de sanering en van het moment dat de eindbeoordelaar aan het werk kan. Dit kan vertraging opleveren van werk.

5. Een enkele geïnterviewde kwam met het idee dat een afgerond project wordt aangemeld voor controle, die dan binnen 1-2 dagen plaatsvindt. Hiermee wordt de druk op een eindbeoordelaar verminderd om de eindbeoordeling snel af te ronden. De tijdsdruk voor de inspecteur wordt derhalve verlicht. België zou een soortgelijk systeem kennen.

Panteia is van mening dat deze suggestie weliswaar tot enige vermindering van de tijdsdruk zou kunnen leiden, maar dat daarmee de fundamentele afhankelijkheidsrisico's in het systeem niet worden weggenomen. Bovendien levert deze verbetersuggestie veel vertraging op in de afhandeling van een sanering.

6. Inspectie-instellingen zijn als bedrijf geaccrediteerd. Er is geen certificering van de personen die eindbeoordelingen uitvoeren. Dit in tegenstelling tot de asbestinventarisatie en de asbestverwijdering. Enkele gesprekspartners hebben aangegeven een persoonscertificaat voor eindbeoordelaars een goed idee te vinden. Daarmee komt meer verantwoordelijkheid bij de eindbeoordelaar als persoon te liggen.

Panteia is van mening dat deze suggestie de wijze van toezichthouden niet wezenlijk verandert, terwijl de sector meer gebaat is bij meer publiek toezicht. Zie ook verbetersuggestie 2.

7. Enkele geïnterviewden zien meer in het vergroten van de controles in het proces van de asbestverwijdering. Dat leidt tot betere saneringen en minder problemen voor de eindbeoordelaar. Als de sanering beter verloopt, dan is er ook minder druk voor eindbeoordelaar.

Panteia is van mening dat deze verbetersuggestie geen bijdrage levert aan het verbeteren van de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling.

8. Er zijn geïnterviewden die de eindcontrole overbodig vinden. Het zou niets toevoegen in de asbestketen, terwijl het wel veel tijd en geld kost en afkeuringen weinig voorkomen. In principe is namelijk de asbestverwijderaar verantwoordelijk dat een locatie asbestvrij wordt opgeleverd. Alleen is het momenteel zo dat wanneer een toezichthouder nog asbest vindt, de verwijderaar zegt 'ik heb een vrijgave' en de eindbeoordelaar zegt 'op het moment van de eindcontrole was het asbestvrij'. Ze schuiven op elkaar af en uiteindelijk is de eigenaar verantwoordelijk. Als de verwijderaar voldoende wordt gecontroleerd, is de eindbeoordeling overbodig. De eindcontrole wordt ook gezien als een controle op het eindresultaat waarna het proces niet meer is bij de sturen. Daarom zou meer controle tijdens het saneringsproces beter zijn.

Panteia vindt dat deze verbetersuggestie voorbij gaat aan het gevaar van asbest voor de gezondheid. Daarom is functiescheiding van belang en blijft een onafhankelijke eindbeoordeling gewenst.

5 Conclusies Panteia

In dit hoofdstuk bespreken wij de conclusies van Panteia op basis van het uitgevoerde onderzoek. Allereerst bespreekt paragraaf 5.1 de conclusies met betrekking tot de onafhankelijkheid en de mate waarin aangetroffen afhankelijkheden tot problemen leiden. Paragraaf 5.2 bespreekt de kwetsbaarheden van de manier waarop de eindbeoordeling en het toezicht daarop georganiseerd zijn en gaat in op de risico's die daaruit voortvloeien. Daarbij komen ook de risico's aan bod die op dit moment (nog) niet tot problemen leiden of waarvan op dit moment niet eenduidig is vast te stellen of er problemen uit voortkomen. Tot slot behandelt paragraaf 5.3 de verbeteringsuggesties die volgens Panteia in aanmerking komen voor verdere verkenning.

5.1 Onafhankelijkheid eindbeoordeling door de inspectie-instelling en mate waarin aangetroffen afhankelijkheden problematisch zijn

Beperkt zicht op mate waarin afhankelijkheden leiden tot problemen

Doel van het onderzoek was om na te gaan of de signalen over knelpunten in de onafhankelijkheid bij de eindbeoordeling asbest voortkomen uit een groter (structureel) probleem of dat het incidenten betreft. In de gesprekken is zodoende gekeken of er sprake is van afhankelijkheden en zo ja, in hoeverre dat problematisch is in de zin dat deze afhankelijkheden de uitkomsten van de eindbeoordelingen beïnvloeden. Hoewel in vele gesprekken geluiden over problemen te horen waren, wordt nergens echt duidelijk in hoeverre druk en afhankelijkheden leiden tot problemen met de onafhankelijkheid bij de uitvoering van de eindbeoordeling. Daarom is niet eenduidig vast te stellen dat problemen veroorzaakt worden door de aangetroffen afhankelijkheden.

Hoewel er dus niet kan worden vastgesteld dat de aangetroffen afhankelijkheden de oorzaak zijn van problemen, zijn er wel enkele conclusies te trekken over de wijze waarop de eindbeoordeling en het toezicht daarop georganiseerd zijn. Paragraaf 5.2 bespreekt de kwetsbaarheden het systeem en de risico's die daaruit voortkomen.

5.2 Kwetsbaarheden in het systeem en risico's voor de onafhankelijkheid

Veel private kennis, weinig publiek toezicht op de eindbeoordeling

De eindbeoordeling in de asbestketen kenmerkt zich door de grote rol die private partijen hebben. Dat zorgt ervoor dat veel informatie en kennis over asbestsaneringen en eindcontroles ligt bij de betrokken private partijen. Voor de eindbeoordeling geldt dat het toezicht plaatsvindt in de vorm van accreditatie door de RvA. Accreditatie is hoofdzakelijk gericht op het opzetten van de juiste procedures en niet op het uitvoeren van praktijktoezicht. Kennis over de dagelijkse gang van zaken is er dus vrijwel uitsluitend bij de betrokken marktpartijen. Dat maakt dat het voor buitenstaanders moeilijk is om een goed beeld te krijgen van de gang van zaken rond de eindbeoordeling. Het gebrek aan publiek toezicht is een duidelijke kwetsbaarheid in het systeem.

Financiële afhankelijkheid van asbestverwijderaar

Op papier is de gebouweigenaar de opdrachtgever van de eindbeoordeling. In de praktijk blijkt echter dat niet de gebouweigenaar maar de asbestverwijderaar meestal de eindbeoordelaar kiest. De asbestverwijderaar functioneert dus in veel gevallen als de facto opdrachtgever van de eindbeoordelaar. Daarmee ontstaat het risico dat de eindbeoordelaar financieel afhankelijk wordt van de asbestverwijderaar waarvan hij het werk moet beoordelen. Weliswaar lijkt dit afhankelijkheidsrisico momenteel niet tot grote problemen te leiden, omdat er voor eindbeoordelaars voldoende werk voorhanden is. Dat zou in de toekomst kunnen veranderen, bijvoorbeeld als de markt krimpt. Dan kan de financiële afhankelijkheid wel degelijk een kwetsbaarheid worden.

Ons-kent-ons situatie

Deze mogelijke kwetsbaarheid wordt verder versterkt doordat in praktijk vaak sprake is van vaste relaties, waarbij een asbestverwijderaar standaard met dezelfde eindbeoordelaar(s) werkt. Dat vergroot niet alleen de financiële afhankelijkheid, maar kan bovendien leiden tot een situatie van ons-kent-ons. Het bestaan van zulke vaste relaties kan er voor zorgen dat de eindbeoordeling minder objectief plaatsvindt.

Risico op problemen met de onafhankelijkheid

Het systeem bevat dus diverse kwetsbaarheden die in potentie tot problemen kunnen leiden. Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre daar op dit moment sprake van is, mede doordat het toezicht op de eindbeoordeling beperkt is. Er zouden echter wel enkele aanpassingen in het systeem gedaan kunnen worden om de risico's met betrekking tot de onafhankelijkheid te beperken.

5.3 Verbeteringen die verkend kunnen worden

In het onderzoek hebben verschillende partijen suggesties gedaan om de onafhankelijkheid van de eindbeoordeling te verbeteren c.q. beter te waarborgen. Op basis hiervan geven we hier de suggesties weer die volgens ons voor nadere verkenning in aanmerking komen.

Een onafhankelijke partij kiest de inspectie-instelling

In de praktijk kiest meestal de asbestverwijderaar de inspectie-instelling. Zoals eerder is aangegeven brengt dat risico's voor de onafhankelijke uitvoering van de eindbeoordeling met zich mee. Er wordt ook wel gesuggereerd dat altijd de gebouweigenaar de opdrachtgever zou moeten zijn van de inspectie-instelling. Echter, de gebouweigenaar ontbeert over het algemeen de kennis om een inspectie-instelling te kiezen en zal toch weer te rade gaan bij de asbestverwijderaar. Een betere suggestie zou zijn om een onafhankelijke partij zorg te laten dragen voor het toewijzen van een eindbeoordelaar om het werk van de asbestverwijderaar te controleren. Daarmee worden vaste relaties doorbroken en zal de afhankelijkheid afnemen.

Meer publiek toezicht

Het toezicht op de eindbeoordelaars bestaat uit accreditatie door de RvA. Bij accreditatie wordt gecontroleerd op het volgen van procedures die van belang zijn om de kwaliteit te waarborgen, maar er vindt geen direct toezicht plaats op het uiteindelijke resultaat. Aangezien de risico's in de sector met asbest qua veiligheid vrij groot zijn, zou directer publiek toezicht op het resultaat te verwachten zijn. Vertrouwen en goede wil zijn voorwaarden om accreditatie als middel in te zetten om de burger te beschermen. De vraag is of dat wel voldoende aanwezig is in de

asbestsector. Als dat niet zo is dan wordt een certificaat aan de muur meer een panacee en daarmee een papieren tijger. Het instrument voor bedrijven die wel van goede wil zijn wordt daardoor uitgehold. In dat licht bezien zou publiek toezicht met voldoende controles op eindbeoordelaars en mogelijkheden om te handhaven beter werken dan het huidige systeem.

Meer publiek toezicht vereist coördinatie van publieke regelgeving, toezicht en handhaving

Aan de kant van de overheid is het onderwerp asbest sterk versnipperd. Verschillende ministeries en toezichthouders hebben vanuit hun verantwoordelijkheden verschillende rollen in de asbestketen, die niet altijd goed op elkaar aansluiten. Duidelijke regelgeving en een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is een noodzakelijke voorwaarde indien gekozen wordt voor sterker publiek toezicht op de eindbeoordeling als alternatief voor accreditatie.