

Onderzoek naar mogelijke verbeteringen van het asbest-certificatiestelsel

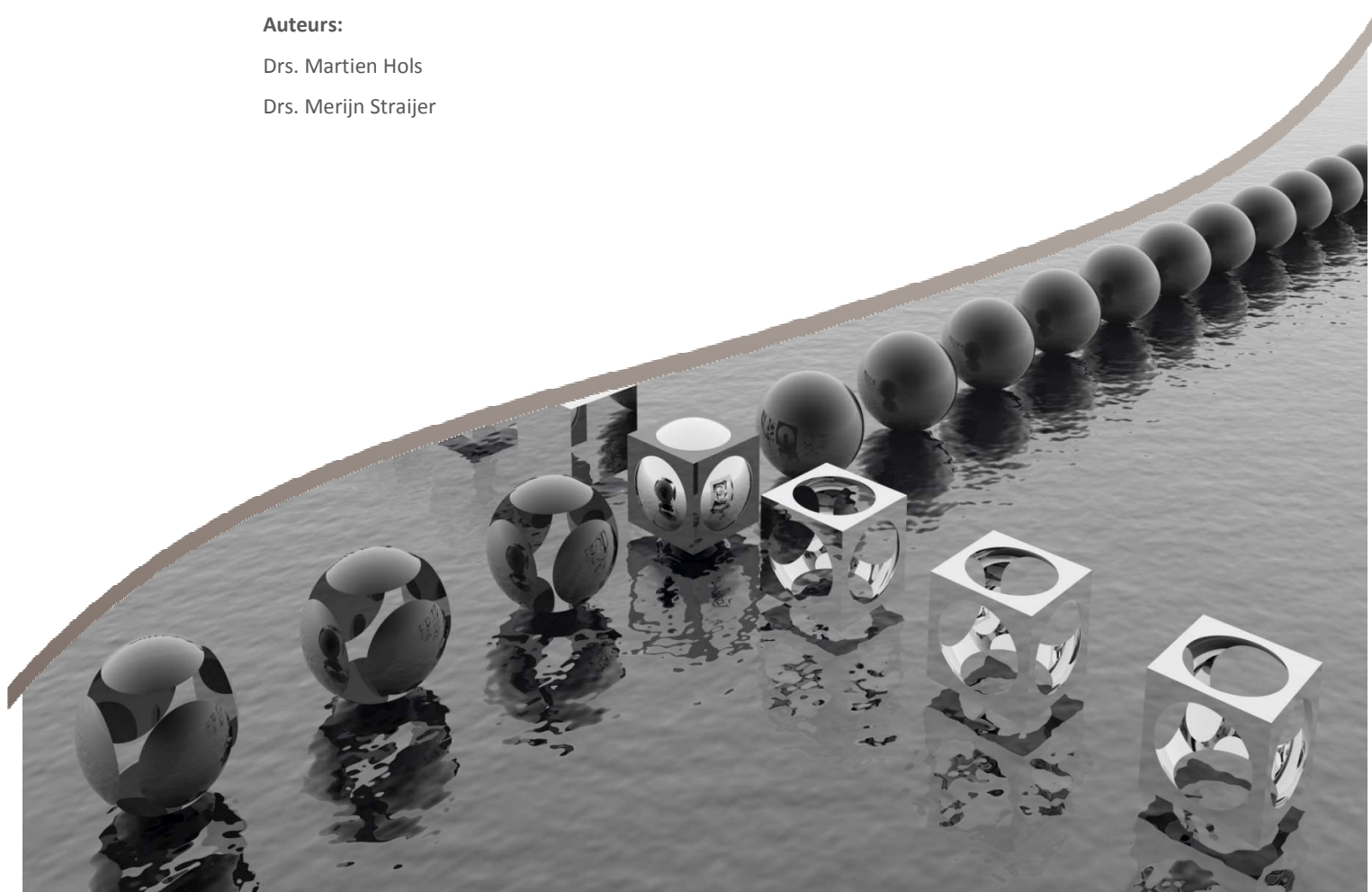
In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Directie Gezond & Veilig Werken

Datum: 29 juni 2018

Auteurs:

Drs. Martien Hols

Drs. Merijn Straijer



Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
1.1 Onderzoek naar het asbeststelsel	5
1.2 Doelstelling onderzoek.....	5
1.3 Onderzoeksmethode.....	6
2. BEVINDINGEN	7
2.1 Variant 1: één certificerende instelling (CKI).....	7
2.2 Variant 2: een erkenningsregeling	11
2.3 Variant 3: één certificerende instelling en een erkenningsregeling.....	15
BIJLAGE A: BESTUDEERDE DOCUMENTEN, WEBSITES	16
BIJLAGE B: GECONSULTEERDE ORGANISATIE(ONDERDELEN)	17

Samenvatting

De directie Gezond en Veilig Werken (G&VW) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft als missie werken in Nederland gezond en veilig te maken. Omdat werken met asbest levensgevaarlijk kan zijn is het van belang dat er een stelsel is dat veilig werken met asbest afdwingt.

Dit stelsel is in 2017 door bureau Tauw onderzocht en daaruit zijn mogelijke varianten voor verbetering naar voren gekomen. De directie G&VW heeft Capgemini gevraagd een stelsel met de volgende varianten in meer detail te onderzoeken aan de hand van literatuuronderzoek en interviews:

- Een stelsel met één CKI,
- Een stelsel met een erkenningsregeling.

De resultaten van dit onderzoek zijn bedoeld om de directie G&VW van informatie te voorzien bij het opstellen van een beleidsreactie op het eerdergenoemde onderzoek uit 2017.

Variant 1: één certificerende instelling

De reden voor het onderzoeken van een variant met één CKI is de hypothese dat asbestverwijderingsbedrijven in het huidige stelsel zouden kunnen “uitspelen” tussen meerdere CKI’s. De hypothese veronderstelt een verband tussen de hardheid van de eisen die de CKI stelt voor certificering en de financieel gedreven wens het bedrijf als certificaathouder als klant te kunnen verwerven of te behouden. Bij de variant met één CKI is deze afhankelijkheid er niet omdat er immers niet meer “geshopt” kan worden.

Uit onderzoek van Ascort blijkt dat er door bedrijven weinig wordt gewisseld tussen CKI’s en dat in de huidige situatie met twee CKI’s de mogelijkheden tot het “shoppen” beperkt zijn. De huidige afhankelijkheid van de CKI’s lijkt dan ook beperkt en daarmee de te behalen voordelen van deze variant.

Daarnaast zijn er veel nadelen naar voren gekomen tijdens het onderzoek: verminderde kwaliteit van handhaving (door het verdwijnen van kennis uit de markt en het verdwijnen van de concurrentieprikkel), een risico op stijgende kosten, *lock-in* risico bij één CKI voor de lange termijn en risico’s voor de overheid op het moment dat de ene overgebleven CKI slecht functioneert.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de voordelen van deze variant beperkt zijn en er veel risico’s aankleven. Mocht deze variant toch ingevoerd worden, dan is hier een wijziging van de Arboret en het Arbobesluit voor nodig.

Variant 2: een erkenningsregeling

In deze variant wordt aan het huidige stelsel een erkenning toegevoegd die wordt afgegeven (en kan worden ingetrokken) door de overheid. De hypothese is dat dit tot een verbetering van het stelsel leidt doordat notoire overtreders eenvoudiger uit de markt kunnen worden gehaald door de overheid.

Uit het onderzoek blijkt dat een groot voordeel van het invoeren van deze variant is dat er een duidelijke scheiding aangebracht kan worden tussen publiek en privaat toezicht. Dit verheldert de rolverdeling binnen het toezicht en maakt deze eenvoudiger. Daarnaast is het inderdaad ook een voordeel van het invoeren van de erkenningsregeling dat de overheid een bedrijf uit de markt kan halen en daarvoor niet meer afhankelijk is van een CKI.

De invoering hiervan betekent echter wel dat de overheid volledig verantwoordelijk is voor het verstrekken en intrekken van erkenningen. Dit kan ertoe leiden dat het aantal juridische procedures van asbestbedrijven tegen de overheid toeneemt. Daarnaast brengt het invoeren van een extra regeling (beperkte) administratieve lasten met zich mee voor de bedrijven in de markt en de overheid.

Het aanvullend eisen van een erkenning dient wel in wet- en regelgeving verankerd te worden.

1. Inleiding

1.1 Onderzoek naar het asbeststelsel

De directie Gezond en Veilig Werken (G&VW) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft als missie het tot hun pensioen gezond, veilig en duurzaam laten werken van mensen. Dit betekent dat iedereen fatsoenlijk moet kunnen werken, waarbij werk niet tot gezondheidsschade mag leiden.

Asbest is een veelbesproken onderwerp, en niet onterecht want werken met asbest kan levensgevaarlijk zijn. Een robuust asbeststelsel voor gezond en veilig werken is van belang voor de naleving van de regelgeving door de verwijderende bedrijven en de controle hierop door toezichthouders.

In de zomer van 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht de mogelijkheid van één certificerings- en keuringsinstelling (CKI) te bezien aangezien het systeem van zelfregulering in de asbestverwijderingsbranche lacunes blijft vertonen en dat diverse malen is gebleken dat het bestaan van meerdere certificerings- en keuringsinstellingen niet bevorderlijk is voor de kwaliteit van certificering.¹

In oktober 2017 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de door het bureau Tauw opgestelde onderzoeksrapportage “Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest” aangeboden aan de Tweede Kamer². Dit rapport geeft naast een beeld van het huidige stelsel ook de voor- en nadelen van enkele alternatieve stelsels. Een maand later heeft de huidige staatssecretaris van SZW aangegeven de periode tot de zomer van 2018 te willen gebruiken om in gesprek te gaan met partijen binnen en buiten de asbestsector en de aldus verkregen inzichten te betrekken bij het opstellen van de beleidsreactie.

1.2 Doelstelling onderzoek

Naast het zelf voeren van diverse gesprekken voor de gewenste beleidsreactie heeft de directie GV&W Capgemini Consulting gevraagd een onderzoek uit te voeren gericht op een verdieping van drie alternatieve varianten van het asbeststelsel. Deze varianten zijn op hoofdlijnen:

- Een stelsel met één CKI,
- Een stelsel met een erkenningsregeling (en meerdere CKI's) en
- De combinatie van een erkenningsregeling en één CKI.

¹ <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefereerd/2/1/1/kst211071.html>

² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z13998&did=2017D29561

In een systeem met meerdere CKI's zouden deze CKI's tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden als gevolg van de financiële afhankelijkheid tussen certificaathouder en de CKI. Bij de keuze voor een stelsel met één CKI zou dat per definitie niet meer mogelijk zijn. Met een erkenningsregeling zou de overheid meer mogelijkheden in handen hebben om zelf slecht functionerende asbestbedrijven uit de markt te halen.

De gevraagde verdieping zou onder andere antwoord moeten geven op vragen als:

- Is de alternatieve variant (juridisch) mogelijk?
- Leidt de alternatieve variant tot een verbetering van het asbeststelsel? Hoe kan de alternatieve variant in de praktijk worden vormgegeven?
- Welke (extra) kosten brengt de alternatieve variant met zich mee?

1.3 Onderzoeksmethode

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie en interviews. In bijlagen A en B staan de bestudeerde documenten en de geïnterviewde organisatieonderdelen vermeld. Tussentijds is geregeld overleg gevoerd met de opdrachtbegeleider van het ministerie van SZW, directie G&VW.

2. Bevindingen

2.1 Variant 1: één certificerende instelling (CKI)

Inleiding

Een certificerende en keurende instelling (CKI) in de asbestbranche wordt voor een periode van vier jaar aangewezen door de minister van SZW. Of een CKI voldoet aan de eisen wordt gecontroleerd door de Raad voor Accreditatie. Uiterlijk in 2019 worden de CKI's weer volledig geaccrediteerd.³ Momenteel zijn er twee CKI's aangewezen voor het certificeren van asbest verwijderende bedrijven; dit zijn TÜV Nederland en Normec. Aan de hand van de certificatieschema's die door het Centraal College van Deskundigen (CCvD)/Ascet worden opgesteld controleert een CKI of een bedrijf asbest mag verwijderen. Als een bedrijf eenmaal een certificaat heeft, wordt minimaal jaarlijks gecontroleerd of er wordt gewerkt binnen de eisen van het certificaat.

Als een CKI constateert dat een asbest verwijderend bedrijf op bepaalde punten afwijkt van het schema dan kan de CKI het certificaat intrekken, het bedrijf schorsen of een waarschuwing afgeven aan de certificaathouder.

Probleemdefinitie en vraagstelling

In 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt verzocht om de mogelijkheden van één CKI te onderzoeken.

De gedachte hierachter is dat de kwaliteit van certificatie door het bestaan van meerdere CKI's onder druk staat. Dit zou ontstaan door de wijze van afgifte en intrekking van certificaten door de CKI's. Doordat de CKI's financieel afhankelijk zijn van de van de certificaathouders zou dit ertoe kunnen leiden dat een certificaathouder die het certificatieschema niet naleeft en/of slecht asbestwerk aflevert niet of milder gesanctioneerd wordt. Als er slechts één CKI is kunnen asbest verwijderende bedrijven niet meer kiezen (shoppen) tussen de CKI's. Daarmee wordt de financiële afhankelijkheid van de CKI's weggenomen.

De vraagstelling voor dit onderzoek bij de variant van één CKI is als volgt:

- Zorgt het beperken van het aantal CKI's binnen het asbeststelsel tot één voor een betere kwaliteit van de certificatie omdat er een verbeterde wijze van afgifte en intrekking van de certificaten mogelijk is doordat de financiële afhankelijkheid van de CKI's wordt beperkt?

Deelvragen waar het onderzoek antwoorden op moet geven, zijn:

- Wat zijn kansen en risico's van een stelsel met één CKI op het functioneren van het systeem voor de volgende aspecten:
 - Betere naleving/minder overtredingen door certificaathouders,
 - Kwaliteit handhaving (aantal en kwaliteit van door CKI opgelegde sancties),
 - Transparantie en eenvoud van het systeem,
 - Samenwerking van betrokken overheden,

³ De Raad voor Accreditatie is in begin van deze eeuw gestopt met het accrediteren van CKI's omdat de toenmalige certificatieschema's onvoldoende basis vormden voor een betrouwbare accreditatie en sindsdien beperkt zij zich tot het beoordelen van de werkwijze van de CKI's. Deze beoordeling vormt vervolgens de basis op grond waarvan de RVA de minister van SZW adviseert een bedrijf al dan niet als asbest-CKI aan te wijzen.

- Of en hoe kan een systeem met daarin één CKI juridisch en in de uitvoeringspraktijk het beste vorm worden gegeven?
- Welke kosten zou de invoering van een dergelijk systeem voor de overheid en het bedrijfsleven met zich meebrengen?

Beschrijving variant met één CKI

In deze paragraaf is kort beschreven hoe de variant met één CKI zou kunnen werken op hoofdlijnen. Met de resultaten in de onderstaande paragraaf wordt getoetst of deze beschrijving realistisch is.

Het stelsel kan in grote lijnen intact blijven, dezelfde actoren blijven dezelfde functies binnen het stelsel uitvoeren. Wat logischerwijs verandert is dat er nog slechts één CKI is. Wat in het stelsel moet worden verzorgd is een wijze waarop deze CKI wordt aangewezen.

De belangrijkste wijziging in de manier waarop het stelsel werkt is de selectie en aanwijzing van de ene CKI die (voor een bepaalde periode) het certificerende werk uitvoert. De meest voor de hand liggende werkwijze hierbij is dat vanuit het ministerie van SZW een Europese openbare aanbesteding wordt uitgeschreven voor een bepaalde periode (bv. Aansluitend bij de huidige periode van 4 jaar). Op deze aanbesteding kunnen verschillende partijen zich inschrijven. Het goed kunnen uitvoeren van de certificerende taak door de inschrijvende partijen moet onderdeel uitmaken van het programma van eisen van de aanbesteding en moet kunnen worden aangetoond aan de hand van referenties op gebied van het uitvoeren van andere certificerende taken.

Het ligt voor de hand om de (maximale) prijs voor de certificerende werkzaamheden onderdeel uit te laten maken van de beoordelingscriteria van de aanbesteding.

Resultaten

Hieronder zijn de kansen en risico's per aspect beschreven zoals deze hierboven bij de deelvragen zijn opgesomd. Deze resultaten zijn tot stand gekomen op basis van literatuurstudie en de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen.

Betere naleving/minder overtredingen door certificaathouders:

Veel van de consequenties op dit aspect zijn gevolgen van verbetering van de kwaliteit van de handhaving (het volgende beschreven aspect). Hieronder is alleen het risico beschreven dat direct van invloed is op de naleving in den brede buiten het stelsel om.

Risico:	- Het risico op prijsstijging zorgt mogelijk voor meer asbestverwijdering buiten het certificatiestelsel: doordat de concurrentie uit de markt wordt gehaald ontstaat het risico op het stijgen van de prijzen van certificatie (op korte en op lange termijn door <i>lock-in</i> effect). Dit maakt het mogelijk voor asbest verwijderaars extra interessant om buiten het stelsel om te werken (vanwege de toegenomen kosten van certificatie).
----------------	---

Kwaliteit handhaving (aantal en kwaliteit van door CKI opgelegde sancties):

Kansen:

- Er is een kans dat één-CKI de financiële afhankelijkheid van de CKI's van de asbest verwijderende bedrijven verder verkleint, dit kan zorgen voor een betere handhaving. Respondenten uit interviews geven echter aan dat zij verwachten dat dit effect klein zal zijn, omdat er met slechts twee CKI's in de huidige situatie weinig mogelijkheid tot *uitspelen* is. In de praktijk blijkt er ook weinig gewisseld te worden van CKI. In 2016 wisselde 2.6% van de asbest verwijderende bedrijven en in 2017 7.7% op basis van de cijfers van Ascert. In deze periode was er naast de huidige CKI's nog een andere CKI op de markt. De verwachting is dat er met twee CKI's nog minder wordt gewisseld.

Risico's:

- Verminderde kwaliteit van de certificatieschema's: doordat er nog maar één CKI is die meedenkt in het opstellen van de schema's wordt de kwaliteit hiervan verlaagd. Dit zorgt ervoor dat de kwaliteit van de handhaving wordt verlaagd.
- Verminderde kwaliteit dienstverlening CKI: als er nog maar één CKI over is ontstaat een monopolie, dit heeft als risico dat er geen prikkel is voor deze CKI om goede dienstverlening te leveren (bijvoorbeeld op het gebied van snelheid van werken, waardoor zowel wachtlijsten bij aanvragen als voor het uitvoeren van audits kunnen ontstaan). Dit kan zoveel mogelijk worden beperkt door maatregelen in een mogelijke aanbesteding op te nemen maar dat maakt een al complexe aanbesteding nog ingewikkelder met het risico op het mislukken van een aanbesteding.
- Consequenties bij het slecht functioneren van de overgebleven CKI zijn groot: Bij meerdere CKI's kan namelijk een slecht functionerende CKI uit de markt worden genomen zoals in de afgelopen periode ook is gebeurd. De gevolgen hiervan voor het functioneren van het stelsel zijn beperkt bij meerdere CKI's.

In een situatie waarbij de ene overgebleven CKI wordt ontheven van zijn taken wegens slecht functioneren zijn de gevolgen vele malen groter: het ministerie moet zelf alle certificaten gaan controleren en verstrekken, bij een wettelijk verplicht certificatieschema. Daarnaast moet een proces op worden gestart om een nieuwe CKI aan te wijzen, dit is tijdsintensief en kostbaar voor de overheid.

- Risico voor de lange termijn: als er voor de komende periode (een aantal jaar) een CKI wordt aangewezen om de taken uit te voeren, wordt het risico gelopen dat er voor de periode daarna geen andere partijen meer zijn die de expertise en interesse hebben om de certificatie binnen het asbeststelsel uit te voeren. Er ontstaat een risico op *lock-in* met één bepaalde CKI. Dit kan op termijn tot perverse prikkels leiden omdat de afhankelijkheid van deze CKI te groot wordt.
- Shoppen binnen de CKI: een respondent uit een aanpalend werkveld gaf aan dat er ook binnen certificerende instellingen wordt geshopt tussen auditors. De vraag is of dit ook binnen het asbest werkveld gebeurt maar het risico bestaat. Hiermee is het shoppen nog niet uit het stelsel verdwenen ook al is er nog maar één CKI.
- Vertrouwen van het veld in een stelsel met één CKI ontbreekt: In een aanpalend werkveld met nog één overgebleven CKI is de situatie ontstaan dat bij de CKI het idee leeft dat de markt hen verdenkt van het misbruiken van de monopolie positie. In dit werkveld is niet bepaald dat er nog maar één CKI actief mag zijn maar is er nog maar één CKI actief in de markt. Deze CKI is niet gelukkig met deze situatie en zou op dit aspect liever ook een andere partij in

-
- de markt hebben.
 - Verlies kennis over certificering binnen het asbeststelsel: door het aanwijzen van één CKI zal er mogelijk kennis verdwijnen over het certificeren binnen het asbeststelsel, dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de handhaving op lange termijn.
-

Transparantie en eenvoud van het systeem

- Kans:**
- Eenvoud in kiezen CKI: door de asbestverwijderingsbedrijven hoeft geen keuze tussen de CKI's te worden gemaakt. Dit is eenvoudiger dan het huidige systeem waarbij dit wel moet gebeuren.
-
- Risico:**
- Wisselingen door systeem aanbestedingen: als er gekozen wordt voor een andere dan de zittende CKI moeten alle asbestverwijderingsbedrijven ook wijzigen van CKI. Dit zal in eerste instantie sowieso moeten gebeuren en mogelijk meerdere malen voorkomen als er op termijn een andere CKI wordt aangewezen. Dit zal goede communicatie vereisen en leidt mogelijk tot onduidelijkheden bij de verwijderaars.
 - Op grote schaal uitwisselen informatie CKI's: als er één CKI over is moet er op grote schaal initieel en mogelijk vaker, als er wordt gewisseld van aangewezen CKI, op grote schaal informatie tussen de CKI's worden uitgewisseld. Hierbij ontstaat een risico op onvolledige informatieoverdracht.
-

Samenwerking betrokken overheden

- Kans:**
- Doordat er nog maar één CKI is kan de samenwerking met de betrokken overheden eenvoudiger worden, er hoeft immers maar contact te zijn met één partij. De vraag is hoe groot dit voordeel is ten opzichte van de huidige situatie met twee CKI's. Als er weer meer CKI's in de markt komen kan dit weldegelijk een voordeel zijn.
-

De tweede deelvraag die beantwoord moet worden is de wijze waarop een systeem met daarin één CKI juridisch en in de uitvoeringspraktijk het beste kan worden vormgegeven. Hieronder zijn de antwoorden voor deze deelvraag voor het juridische aspect en de uitvoeringspraktijk apart weergegeven.

-
- Juridisch:**
- Voor het aanpassen van het systeem in een situatie waarin nog maar één CKI is toegestaan moet de Arbwet worden aangepast (Artikelen. 20, 21, 22 en 23). Daarnaast moet een aanpassing van het Arbobesluit plaatsvinden (1.5a tot en met 1.5l).
 - Bij dit onderzoek is ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) om een reactie gevraagd in het kader van de mededingingswet. Ze geven aan slechts achteraf te controleren en op voorhand geen advies te geven. In de controle van de ACM zijn ook de Europese mededingingsregels opgenomen.
-
- Uitvoeringspraktijk:**
- Geen van de respondenten uit de interviews was een voorstander van een stelsel waarin één CKI is toegestaan. Omdat geen van de geïnterviewden enthousiast was over het één-CKI idee konden/wilden zij ook geen beeld schetsen van dit idee in de uitvoeringspraktijk. Om deze reden is er geen ander beeld ontstaan van de wijze waarop een dergelijk stelsel vorm zou moeten worden gegeven naast het beeld dat beschreven is de bovenstaande paragraaf: "Beschrijving stelsel in de variant met één CKI".
-

Financiële consequenties variant

In deze paragraaf worden de verschillende financiële consequenties op hoofdlijnen beschreven voor het aanpassen van het stelsel in de variant met één CKI. Hierbij wordt uitgegaan van een systeem waarin periodiek een aanbesteding moet worden uitgeschreven. Hier worden alleen de kosten beschreven omdat er geen financiële baten zijn bij deze variant.

Initiële kosten zijn het aanpassen van de wetgeving door SZW en het implementeren van de wijziging in het werkveld. Daarnaast moet een aanbesteding worden gedaan voor het selecteren van een CKI. Het uitvoeren van de aanbesteding is een periodieke taak die om de zoveel jaar terugkomt. Met name het doen van een eerste aanbesteding vergt veel tijd omdat alle stukken moeten worden opgesteld.

Voor de markt zijn ook extra kosten te verwachten. De dossiers zullen moeten worden overgedragen tussen de CKI's. Daarnaast is er het eerder beschreven risico op prijsstijging (met name op lange termijn vanwege *lock-in* effect) van de certificering.

2.2 Variant 2: een erkenningsregeling

Probleemdefinitie en vraagstelling

De rationale achter het invoeren van een erkenningstelsel naast het bestaande certificatiestelsel is dat een overheidserkenning de overheid de mogelijkheid geeft om een notoire overtreder middels het intrekken van de erkenning direct van de markt te kunnen halen.

De vraagstelling voor dit onderzoek bij de variant van één CKI is als volgt:

- Zorgt het invoeren van een erkenningstelsel (bovenop het bestaande certificatiestelsel) voor een verbetering van het asbeststelsel doordat notoire overtreders direct door de overheid van de markt kunnen worden gehaald door het intrekken van de erkenning?

Deelvragen waar het onderzoek antwoorden op moet geven, zijn:

- Wat zijn de voor- en nadelen van een systeem van erkenningen?
- Op welke manier kan een dergelijk systeem juridisch en in de uitvoeringspraktijk het beste worden vormgegeven?
- Welke kosten zou de invoering van een dergelijk systeem voor de overheid en het bedrijfsleven met zich meebrengen?

Beschrijving variant met erkenningstelsel

Deze variant gaat uit van het toevoegen van een erkenningstelsel aan het huidige stelsel met meerdere CKI's. Concreet betekent dit dat de minister van SZW nadere eisen stelt aan een gecertificeerd bedrijf alvorens dat bedrijf daadwerkelijk werkzaamheden die onder de onderhavige wetgeving vallen, mag gaan uitvoeren. Deze erkenning kan voor bepaalde tijd zijn, waarna een heraanvraag moeten plaatsvinden, of voor onbepaalde tijd. In beide gevallen dienen ook voorwaarden benoemd te worden waaronder de erkenning (tussentijds) kan worden geschorst of zelfs ingetrokken (bijvoorbeeld als certificaat is ingetrokken). Hiermee houden de CKI's toezicht met als ultieme maatregel het intrekken van het certificaat. De overheid houdt het publieke toezicht waarbij de zij sanctionerend optreedt bij geconstateerde onvolkomenheden, met als ultieme maatregel het intrekken van de erkenning. Aanvullend zouden, analoog aan de systematiek van de bodemsector, uit het certificeringsschema de zogenaamde, voor het ministerie, essentiële eisen kunnen worden geselecteerd waarbij de arbowetgeving als basis dient. De Inspectie SZW richt zich bij haar toezicht

op deze essentiële eisen en hoeft bij geconstateerde tekortkomingen buiten deze essentiële eisen niet per se handhavend op te treden: dit deel van het toezicht is aan de CKI's.

Resultaten

In onderstaande paragrafen worden de resultaten van het onderzoek beschreven. De voor- en nadelen van de invoering van het erkenningensysteem worden beschreven. Daarna wordt beschreven hoe het erkenningensysteem er juridisch en in de uitvoeringspraktijk uit zou kunnen zien.

Voor- en nadelen

Eén van de deelvragen bij deze variant is het beschrijven van de voor- en nadelen van het systeem met erkenningen. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen hiervan opgesomd. Deze worden hier niet uitgebreid beschreven. Een uitwerking van deze voor- en nadelen is te vinden in de onderstaande paragraaf waarin het erkenningensysteem in de uitvoeringspraktijk wordt beschreven.

Voordelen	<ul style="list-style-type: none">- Verduidelijking in de scheiding tussen publiek- en privaat toezicht.- Meer mogelijkheden voor Inspectie SZW om direct in de markt in te grijpen.- CKI's kunnen zich meer richten op hun coachende rol.- Verbetering relatie tussen CKI's en Inspectie SZW, door verduidelijking rolverdeling en het verkleinen van de onderlinge afhankelijkheid.- Afname juridische procedures voor CKI's, er zullen minder vaak certificaten worden ingetrokken op aanwijzing van Inspectie SZW.- Extra drempel voor toetreding 'kwaadwillende partijen' op de asbestmarkt.
Nadelen	<ul style="list-style-type: none">- Toename juridische procedures voor Inspectie SZW, bijvoorbeeld na het intrekken van een erkenning.- Administratie aanvragen, muteren, intrekken van erkenningen brengt extra werk en bureaucratie met zich mee.- Extra drempel toetreding goedwillende bedrijven op asbestmarkt.

Tabel met voor- en nadelen invoering erkenningensysteem.

Juridisch perspectief

Vanuit juridisch perspectief zijn er geen grote belemmeringen om een erkenningsregeling toe te voegen aan het huidige asbestcertificatiestelsel. Wel dient in de Arbeidsomstandighedenregeling (verder: de regeling) te worden opgenomen dat asbest-inventariserende en -verwijderende werkzaamheden uitsluitend mogen worden uitgevoerd door bedrijven die naast het juiste certificaat ook over een overheidserkenning beschikken. In de regeling dienen ook de voorwaarden te staan waaronder de minister een erkenning verstrekt, alsook de voorwaarden waaronder een erkenning kan worden geschorst of ingetrokken (bij het (herhaaldelijk) niet voldoen aan de essentiële eisen) en wanneer mutaties moeten worden doorgegeven (bijvoorbeeld het wijzigen van certificaatnummer, de handelsnaam of de bestuurder). De wet bodembeheer/besluit bodemkwaliteit kan bij de verdere

uitwerking als voorbeeld dienen. De eisen die de Belgische federale wetgeving⁴ stelt aan het verkrijgen van een erkenning zijn in Nederland grotendeels reeds in het certificatieschema opgenomen. Alleen de eis die de Belgische federale overheid stelt aan de deskundigheid van nieuwe bedrijven is niet opgenomen in het Nederlandse certificatieschema omdat deze deskundigheid lastig aan te tonen is als je als bedrijf nog niet over een certificaat beschikt. In België wordt een erkenning initieel voor twee jaar afgegeven. Gedurende deze twee jaar moet aan drie eisen worden voldoen: het bedrijf moet minstens één melding doen, er moeten minimaal twee inspecties vanuit de overheid plaatsvinden en er moeten twee onderzoeken worden gedaan door een gecertificeerde instelling.

Bij de eventuele invoering van de erkenningsregeling in Nederland zou ervoor gekozen moeten worden de (administratieve) lasten zoveel als mogelijk te beperken. Uitgaand van een systeem van vertrouwen kunnen erkenningen in principe voor onbepaalde tijd worden verstrekt zolang de bedrijven aan de eisen blijven voldoen. Bedrijven die op correcte wijze hun werk uitvoeren en dus ook opnieuw gecertificeerd worden, hoeven de erkenning niet opnieuw aan te vragen. Er kan volstaan worden met het doorgeven van het nieuwe certificaatnummer of de keuze voor een andere CKI. Mocht een asbestverwijderingsbedrijf geen nieuw certificaat krijgen, dan vervalt automatisch de overheidserkenning.

Beschrijving erkenningsstelsel in de uitvoeringspraktijk

Het invoeren van een erkenningsregeling door de overheid draagt positief bij aan de werking van het stelsel. Met het toevoegen van een publieke erkenningsregeling, naast de private certificeringsregeling, ontstaat een heldere scheiding tussen het private (horizontale) en het publieke (verticale) toezicht waarbij de verschillende vormen van toezicht ook verschillende doelen dienen. De risico's die gepaard gaan met het langdurig niet veilig werken met asbest maken het verdedigbaar om als overheid naast een certificaat ook een erkenning te eisen. Met het hebben van een certificaat bewijst het bedrijf dat men over de juiste competenties beschikt en met het hebben van de erkenning toont het bedrijf dat het in de praktijk hier op een nette (ethische) manier invulling aan geeft.

Voor de CKI's kan de nadruk komen te liggen op de coachende rol waarbij de CKI's de certificaathouders ondersteunen bij het realiseren van een verdere kwaliteitsverbetering in de uitvoering van hun werkzaamheden. Dit draagt bij aan een grotere bereidheid van de certificaathouders om open te staan voor deze steun en een vermindering van de angst om (hard) gestraft te worden bij onvolkomenheden. Dit neemt echter niet weg dat de CKI het certificaat moet in trekken indien de ernst van de geconstateerde feiten daarom vraagt (anders loopt de certificerende instelling het risico haar aanwijzing als CKI kwijt te raken). Een vergelijking die regelmatig gemaakt is in de gesprekken is die met de accountant die vaak ook een coachende rol heeft bij het verbeteren van de boekhouding, maar tegelijk ook besluit geen accountantsverklaring te verstrekken bij te grote geconstateerde gebreken.

Met een erkenningsregeling komt de sanctionerende rol meer nadrukkelijk bij de publieke toezichthouder: wie constateert die sanctioneert. Door de sanctionerende rol bij de publieke toezichthouder te leggen, verdwijnt het huidige wederzijdse onbegrip dat de CKI, op verzoek, niet ingrijpt bij door de publieke toezichthouder geconstateerde onvolkomenheden terwijl de CKI de aangeleverde bewijzen veelal als onvoldoende beoordeelt om het intrekken van het certificaat bij de

⁴ <http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=46071>

rechter overeind te houden.⁵ Door de sanctionerende positie van de publieke toezichthouder uit te breiden is zij nu zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de sanctiemaatregel en voor de bewijslast hiervoor. De CKI hoeft dan niet meer als ZBO gezien te worden.

Het zwaartepunt van de sanctionering verschuift van de CKI's naar de publieke toezichthouder waardoor de CKI's minder met juridische procedures te maken krijgen maar de publieke toezichthouder juist met meer. Dit dwingt de publieke toezichthouder om het toezicht op een excellente wijze uit te voeren en, in geval van overtredingen, zelf moeten zorgen voor een goede bewijsvoering.

Bij de bodemsanering lijkt echter dat de grootste meerwaarde van de erkenningsregeling niet zo zeer het kunnen intrekken van de erkenning is en daarmee het van de markt kunnen halen van een bedrijf dat herhaaldelijk (te) grote fouten in de uitvoering van het werk maakt, maar de kennelijke drempel die het opwerpt voor toetreders die op zoek zijn om (te) makkelijk geld te verdienen en het niet zo nauw nemen met de regels. Het werpt echter ook een drempel op voor goedwillende bedrijven om in te stappen in deze markt, deze drempel is echter minimaal in relatie tot het hele certificeringstraject

Aandachtspunten

De Inspectie SZW kan ook gebruik maken van het instrument last onder dwangsom als sanctiemiddel. Dit middel sluit goed aan bij de veelvoorkomende reden voor het bewust maken van een overtreding, namelijk het behalen van een financieel (kosten)voordeel. Bij herhaalde waarneming van de overtreding en dus een kennelijk meer structurele werkwijze dient het asbestverwijderingsbedrijf de dwangsom te betalen. Deze 'voorwaardelijke straf' is niet publiekelijk bekend waardoor er geen imagoschade voor een bedrijf optreedt bij een incidentele fout.

Er zal voorkomen moeten worden dat de rechter, na een veelal complex en duur proces, oordeelt dat intrekken van een certificaat/erkenning niet proportioneel is als men de ernst van de overtreding, de geleverde bewijzen daarvoor en de gevolgen van intrekking voor het bedrijf (veelal een faillissement) in ogenschouw neemt.

Kosten voor en invoering van een erkenningsysteem

Erkenningsaanvragen en mutaties moeten administratief worden afgehandeld. Het ligt voor de hand dit bij de Inspectie SZW te beleggen, echter vanwege de vergelijkbaarheid van werkzaamheden zou overwogen kunnen worden dit uit te besteden aan een organisatie zoals Bodem+. Bij Bodem+ verzorgt op dit moment 1,5-2,0 fte (adviseur in schaal 10) de erkenningenregistratie voor zowel persoons- als bedrijfserkenningen voor de bodemsector. Omdat het bij Bodem+ om een factor tien keer meer bedrijven gaat, is het de inschatting dat de erkenningenadministratie voor asbest-inventariserende en asbest-verwijderende bedrijven zeker niet meer dan 0,5 fte beslaat. Geadviseerd wordt de erkenning initieel voor onbepaalde tijd te verlenen en niet voor een bepaalde periode waarna opnieuw een erkenningsaanvraag moet worden ingediend. De redenen hiervoor zijn; er wordt uitgegaan van vertrouwen (een bedrijf doet het goed totdat tegendeel bewezen wordt) en daarnaast is het een vermindering van de administratieve lasten (de erkenning zal automatisch vervallen via certificeringstraject als certificaat vervalt).

⁵ Gedurende de uitvoering van het onderzoek is het de onderzoekers niet duidelijk geworden of dit structureel plaatsvindt, of dat het incidenten betreffen. Wel is duidelijk geworden dat een deugdelijke administratie hierover ontbreekt.

Via een website moeten erkende asbestbedrijven vindbaar gemaakt worden. Op dit moment is het register met gecertificeerde bedrijven te raadplegen op de website van Ascert (<https://www.ascert.nl/register/item7>). Het meest voor hand liggend is deze website uit te breiden met de kolom 'erkenning'.

2.3 Variant 3: één certificerende instelling en een erkenningsregeling

De combinatie van de één-CKI variant met een erkenningsregeling leidt niet tot synergie voordelen ten opzichte van de twee separate varianten. Het aantal CKI 's in het asbeststelsel is niet van invloed op de voor- en nadelen van een erkenningsregeling en *vice versa*. Daarom is deze initieel bedachte derde variant niet verder uitgewerkt.

Bijlage A: Bestudeerde documenten, websites

Autoriteit Consument en Markt (voorheen NMa), Richtsnoeren Samenwerking Ondernemingen, april 2008.

Cagemini Consulting, Rapportage sterkte/zwakte-analyse asbest certificatiestelsel, 16 april 2015.

Cagemini Consulting, Verslag themabijeenkomst voor DTA-ers: Gezond en Veilig Werken in de Asbestsector, 28 januari 2016.

Codex boek IV titel 4 Erkenning van asbestverwijderaars (België).

Interdepartementale Commissie Conformiteitsbeoordeling en Normalisatie (ICN), Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, 4 augustus 2016.

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, Factsheet Erkenningsregeling, 6 december 2016.

Ministerie van Economische Zaken, brief kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie, 19 september 2016.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat Bodem+, www.bodemplus.nl.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, www.kcwj.nl.

NVWA, Inspectie SZW, ILT, Signalering certificering en toezicht, 15 juni 2015.

Tauw, Onderzoek functioneren certificatiestelsel asbest, 28 september 2017.

Bijlage B: Geconsulteerde organisatie(onderdelen)

Ascert, Stichting Certificatie Asbest.

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid België.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging, Directie Mededinging en Consumenten.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directoraat-generaal Milieu en Internationaal, Directie Duurzaamheid.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat Bodem+

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directoraat-generaal Werk, Directie Gezond & Veilig Werken.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW.

NVWA, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Raad voor Accreditatie.

SIKB, Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer.