Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Naar een strengere aanpak

Toepassing van sancties in het nieuwe certificatieschema asbestverwijdering (SC-530)

Inhoud

Samenvatting 3

1 Toekenning sancties in 2011 en 2012 4
1.1 Aard en aantal sancties in 2011 en 2012 4
1.2 De ultieme sanctie: intrekking certificaat 5

2 Sanctioneren normafwijkend gedrag 6
2.1 Het werkproces van de cki's onder de loep 6
2.2 Informatie uitwisseling cki – Inspectie SZW 7

3 Cki's handelen verschillend 9

4 Conclusies 10

5 Oordeel 11

6 Bestuurlijke reactie cki's 12

Bijlage 1 Bestuurlijke reactie cki's 13

De Inspectie SZW werkt samen aan eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen

Samenvatting

Het nieuwe certificatieschema asbestverwijdering SC-530, van kracht sinds 1 februari 2012, geeft de door de minister van SZW aangewezen certificerende en keurende instellingen (cki's) meer sanctie-instrumenten om op te treden tegen certificaathouders die asbest niet veilig verwijderen. Vooral de introductie van de escalatieladder kan grote gevolgen hebben voor zowel certificaathouders als cki's; meerdere overtredingen binnen een korte tijd leiden tot een verzwaring van sancties.

De Inspectie SZW heeft onderzocht hoe de zes cki's die certificaten asbestverwijdering verstrekken de nieuwe sanctiebepalingen toepassen.

Uit het onderzoek blijkt dat na invoering van de nieuwe sanctiebepalingen in 2012 het aantal opgelegde sancties gehalveerd is. Inspectie SZW concludeert dat cki's door de werking van de escalatieladder de nieuwe sanctieregels niet juist hebben toegepast. De Inspectie SZW vermoedt dat cki's willen voorkomen dat door de werking van de escalatieladder certificaten moeten worden ingetrokken.

Niet alleen het aantal sancties is lager dan verwacht. De Inspectie SZW concludeert dat bij wel opgelegde sancties in 20 procent van de gevallen de sanctiemaat te laag is.

Het opleggen van te weinig en te lage sancties is het gevolg van keuzes die cki's in alle fasen van hun werkproces maken (vanaf het waarnemen of certificaathouders voldoen aan de normen tot het afhandelen van geconstateerde afwijkingen). Ook het niet volledig nakomen van de afspraken in het kader van het informatie-uitwisselingsprotocol is debet aan de ontwikkeling van het aantal en de aard van de sancties. Voor de Inspectie SZW is dit protocol van groot belang. Hoewel de cki's in toenemende mate afspraken in het kader van dit protocol nakomen, valt hier nog winst te behalen.

Oordeel
Doortastend handelen van de cki's is belangrijk voor het bereiken van het door de minister gewenste effect, namelijk het functioneren van een stelsel van gecertificeerde bedrijven die op een veilige manier asbest verwijderen. Consequent optreden bestendigt het vertrouwen in certificatie. En het zorgt er voor dat de Inspectie SZW haar capaciteit op terreinen kan inzetten waar geen certificatieplicht geldt.

Geen van de zes cki's scoort op alle uitvoeringsaspecten een voldoende. Wel zijn er verschillen tussen cki's in hun functioneren. Cki's die wel de intentie hadden om het sanctiebeleid op een juiste manier toe te passen en op de goede weg waren, zijn deels door druk vanuit de markt voorzichtiger geworden.

De Inspectie SZW is van oordeel dat het stelsel van certificatie op het gebied van asbestverwijdering, waarvan de sanctietoepassing een belangrijk onderdeel is, in opzet goed kan werken, maar door de opstelling van de cki's nog niet functioneert zoals zou moeten.

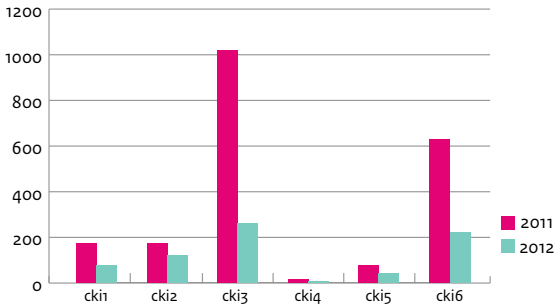
Gezien de ernst van het oordeel zal de Inspectie SZW nauwgezet volgen of de cki's adequaat maatregelen nemen en hun gedrag bijsturen.

1 Toekenning sancties in 2011 en 2012

1.1 Aard en aantal sancties in 2011 en 2012

In 2011, toen het oude certificatieschema nog van kracht was, zijn door de zes aangewezen cki's in totaal ruim 1470 sancties opgelegd. In 2012 bedroeg dit 720 sancties. Het aantal sancties ligt in 2012 daarmee 50 procent lager dan in 2011.1 In grafiek 1 is de ontwikkeling per cki weergegeven. De daling doet zich voor bij alle cki's.

Grafiek 1 Aantal opgelegdesancties per cki, 2011 2n 2012



Cki's verklaren de daling vooral doordat certificaathouders de regels beter zijn gaan naleven, mede onder druk van de escalatieladder. De Inspectie SZW herkent zich niet in dit beeld. Uit het sectorrapportage asbest 2013 blijkt namelijk dat het percentage asbestinspecties waar de Inspectie SZW handhavend moest optreden in 2012 van 60 naar 70 procent gestegen is. De Inspectie SZW wijt deze toename niet aan een geringere handhaving van de regelgeving door bedrijven, maar aan de toegenomen inzet van de Inspectie op het gebied van asbest. Er is een gespecialiseerd team van inspecteurs actief met het handhaven van de asbestregelgeving.

De Inspectie SZW ziet een tweede factor als een meer waarschijnlijke verklarende factor: cki's zijn voorzichtiger geworden met het opleggen van sancties omdat sancties door de werking van de escalatieladder nu consequenties hebben.

Deze verklaring is ook door cki's gegeven, maar cki's plaatsen dit in een ander perspectief. Tot 2012, zeggen enkele cki's, werden sancties ook opgelegd in situaties waarin niet direct sprake was van een afwijking. Sancties waren dan bedoeld om certificaathouders te motiveren hun werk beter te doen. Dit kon de cki doen omdat het opleggen van sancties voor 1 februari 2012 niet direct gevolgen had voor de certificaathouder. Door de werking van de escalatieladder heeft iedere afwijking directe gevolgen. Hierdoor hebben auditoren – zoals cki's zeggen - bij twijfel de neiging om geen afwijking te schrijven.[2]

Dat cki's vanuit pedagogisch oogpunt sancties oplegden sluit echter niet aan bij het volgende oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen (de toenmalige toezichthouder op de cki's) uit 2008:

De inspectie is van oordeel dat cki's die werkzaam zijn op het terrein van asbestverwijdering, te terughoudend zijn in hun aanpak van bedrijven die de regels voor asbestverwijdering niet of onvoldoende naleven. Dit blijkt onder meer uit de bevinding dat het aantal door de cki's waargenomen overtredingen lager ligt dan het aantal door de Arbeidsinspectie waargenomen overtredingen. Ook het aantal interventies naar aanleiding van waargenomen overtredingen ligt bij de cki's lager dan bij de Arbeidsinspectie. Tenslotte sanctioneren cki's in sommige situaties milder dan op grond van de regelgeving mag worden verwacht.

Er is nog een reden om te twijfelen aan de juistheid van de opvatting van de cki's. Indien de stelling van de cki's over het hanteren van sancties als een pedagogisch instrument juist zou zijn, zou alleen het aantal lichte sancties moeten zijn afgenomen. Uit tabel 1 blijkt dat de afname van het aantal sancties inderdaad vooral de lichtere sancties betreft. Maar tegelijkertijd valt op dat het aantal ernstige sancties ook beduidend is afgenomen.

Tabel 1. Procentuele ontwikkeling aantal sancties voor ernstige en overige afwijkingen, 2011 – 2012

	Ernstige afwijkingen	Overige afwijkingen	Totaal
Cki1	-50	-51	-51
Cki2	-52	-36	-38
Cki3	-37	-64	-60
Cki4	-100	-20	-38
Cki5[3]	??	??	??
Cki6	-39	-68	-64

[1] Bij twee cki's is niet bekend hoeveel opmerkingen in 2011 zijn uitgeschreven. Het cijfer van 1800 is dus hoger. Indien we voor de beide cki's dezelfde verhouding hanteren voor wat betreft A en B afwijkingen en opmerkingen als bij de andere cki's, dan zou er in 2011 sprake zijn van 2000 uitgeschreven afwijkingen. De daling zou dan 64 procent zijn.

[2] Deze opvatting wordt weersproken door één cki. Het inzetten van sancties als een pedagogisch effect voor 1 februari 2012 zou niet geaccepteerd worden door certificaathouders die immers met hogere kosten worden geconfronteerd.

[3] Voor cki5 zijn geen gegevens bekend over het aantal in 2011.

Twee cki's geven nog drie andere redenen voor de daling van het aantal sancties:

A. Er is in de eerste maanden van 2012 een overgangsperiode gehanteerd
Eén cki heeft de nieuwe normen pas vanaf 1 mei toegepast om certificaathouders de ruimte te geven om aan de nieuwe situatie te wennen. Tot dat moment heeft de cki niet in alle gevallen de juiste sanctie toegepast. In de regelgeving is een dergelijke overgangstermijn niet opgenomen.

B. De interne administratie was pas medio maart aangepast.[4]
Dit betekent dat geconstateerde afwijkingen vanaf dat moment zijn meegenomen in de escalatieladder. Dit zou moeten leiden tot een oververtegenwoordiging van sancties in de tweede helft van 2012. Maar dit blijkt niet het geval te zijn. Het aantal opgelegde sancties bij deze cki is in de tweede helft van 2012 28 procent lager dan in de eerste helft.

C. Tekort aan personeel
Door het tekort aan personeel zegt een cki minder onderzoeken te hebben gedaan. De cijfers over het aantal gerealiseerde projectlocatie bezoeken in 2011 en 2012 (respectievelijk 89 en 90 procent) duiden echter niet op een tekort aan personeel. Tenzij er sprake is van een kwalitatief tekort.

1.2 De ultieme sanctie: intrekking certificaat

Certificaathouders die zich structureel niet aan de regels houden dienen het certificaat te worden ontnomen door het opleggen van een sanctie categorie I. In 2011 zijn drie certificaten ingetrokken vanwege een sanctie opgelegd door de cki. In 2012 was dit één certificaathouder en in de eerste helft van 2013 vier. Het intrekken van certificaten vanwege een sanctie van de cki betekent niet dat de certificaathouder zijn certificaat kwijt is vanwege het niet meer voldoen aan de certificatie-eisen. Achter deze omschrijving schuilen uiteenlopende redenen als:

1. Niet voldoende werk meer uitvoeren (2 certificaathouders);
2. Afwijkingen niet op tijd opgelost (2)
3. Bedrijf is gestopt met asbestverwijderen (1)
4. Niet nakomen betalingsverplichtingen (1)
5. Teveel afwijkingen; intrekking o.b.v. escalatieladder (2).

Reden 2 en 5 hebben betrekking op het optreden van cki's tegen bedrijven die (structureel) de regels hebben overtreden. Drie van de vier intrekkingen zijn gedaan door één cki.

Een cki geeft aan dat in 2012 enkele certificaathouders hun certificaat hebben teruggegeven direct voordat de cki het certificaat zou intrekken. Op deze manier ontliepen certificaathouders een publiekelijke bekendmaking van hun verkeerde handelen.[5] In de periode 2010 – heden hebben tien bedrijven op eigen verzoek het certificaat ingeleverd. De Inspectie SZW heeft niet vast kunnen stellen of cki's een adviserende rol hebben gehad bij de keus van de betrokken certificaathouders.

Het beëindigen van de bedrijfsvoering betekent niet dat betrokkenen niet meer actief zijn op het terrein van asbest. De Inspectie SZW ziet meerdere manieren hoe betrokkenen actief blijven. Zoals het voor andere bedrijven gaan werken of het als opdrachtgever inhuren van andere gecertificeerde bedrijven om saneringen uit te voeren.

opgelegde sancties.

[4] De cki wijst op het late tijdstip (1 december 2011) waarop zij op de hoogte is gesteld van de nieuwe schema's waardoor zij niet voldoende tijd had op de systemen aan te passen.

[5] Alle sancties worden openbaar gemaakt op de website van de beheerstichting asbest (Ascert).

2 Sanctioneren normafwijkend gedrag

De in het vorige hoofdstuk geconstateerde daling van het aantal sancties is de uitkomst van alle handelingen die cki's verrichten om certificaathouders te controleren. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het handelen van cki's tijdens verschillende fasen van hun werkproces mede debet is aan het teruglopen van het aantal sancties. Het werkproces kent drie fasen: het waarnemen van eventuele afwijkingen, het vertalen van afwijkingen naar sancties en het afhandelen van sancties.

2.1 Het werkproces van de cki's onder de loep

2.1.1 Fase 1. Controle asbestsaneerders op locatie

Tijdens projectlocatie bezoeken moeten cki's controleren of certificaathouders volgens de regels werken. De Inspectie SZW heeft vastgesteld dat cki's niet alle relevante normpunten toetsen en bij wel getoetste normpunten niet alle afwijkingen herkennen en registreren. De Inspectie SZW heeft hiervoor diverse verklaringen gevonden. Een belangrijke verklaring is dat meerdere afwijkingen ten onrechte worden gecombineerd en met één sanctie afgedaan, met als argument dat er sprake zou zijn van één basisoorzaak voor de afwijking;[6]

De Inspectie SZW heeft meerdere controles door cki's bijgewoond. Verschillende factoren bepalen of een controle juist en volledig is:

- de tijd die de auditor van een cki voor een controle neemt;
- de mate waarin de controle zich beperkt tot een vooral administratieve toets;
- de regie die de auditor had over de vragen die hij wilde/kon stellen en de zaken die hij wilde bekijken;
- de mate waarin een auditor antwoorden van een asbestsaneerder overneemt en bij zichtbaar tegenstrijdige antwoorden niet doorvraagt;
- de wijze van omgang met de Deskundig Toezichthouder asbest (formeel/ informeel). Een te grote mate van informeel optreden gaat ten koste van het kritische vermogen van de auditor;
- De mate waarin de auditor overweegt om het afgezette werkgebied te betreden. Er zijn diverse situaties waarin feiten van afstand moeilijk kunnen worden waargenomen (kruipruimte, werkzaamheden op of onder een dak).

De keuzes die cki's respectievelijk de auditoren van de cki's maken hoe om te gaan met deze factoren beperkt de kwaliteit van de controle.

2.1.2 Fase 2. Opleggen sanctie na constatering afwijking

Voor iedere afwijking dient een cki een sanctie op te leggen conform de voorschriften in het certificatieschema (bijlage H). Uit dossierstudie van de Inspectie SZW blijkt dat bij 20 procent van de afwijkingen de cki een te lage sanctie oplegt (zie tabel 2).

Tabel 2. Voorbeelden van te lage sancties, opgelegd door de cki's

Aard overtreding	Sanctie cki	Sanctie volgens schema
De DTA past geen gebruik van de stofzuiger toe bij het reinigen van het houten regelwerk. Het gebruik van de stofzuiger staat in het werkplan omschreven.	IV	III
Er wordt geen geschikte adembescherming toegepast: 2 de middelen zijn op de werkplek aanwezig maar worden niet gebruikt. De Deskundig Toezichthouder asbest bevindt zich achter de linten in het werkgebied, en is bezig met een onderdrukmachine af te plakken. Het werkgebied is nog niet vrijgegeven.	III	II
Er worden geen brongerichte emissiebeperkende maatregelen toegepast bij werkzaamheden in openlucht condities of met de glove-bag methode: De resten hechtgebonden plaatmateriaal van de dakoverstek worden niet voor het einde van de shift ingepakt.	III	II

[6] Dit niet opleggen van sancties voor alle afzonderlijke afwijkingen hangt nauw samen met een verkeerde interpretatie van artikel 5.5.2.3. van SC-530: Indien op een bepaald moment meerdere feiten worden geconstateerd die in verschillende van de onder par. 5.5.2.1 en 5.5.2.2 genoemde categorieën vallen, dan zal het feit uit de zwaarste categorie bepalend zijn voor de door de certificatie-instelling te treffen sanctie. Onder deze norm combineren cki's te veel afwijkingen tot één sanctie.

Cki's ervaren in toenemende mate weerstand bij het opleggen van sancties. Certificaathouders schakelen steeds vaker juristen in om te proberen sancties ongedaan te maken. Dit vereist, zeggen de cki's, dat de cki's meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de bewijslast. De Inspectie SZW stelt vast dat cki's soms ten onrechte toegeven aan die druk door al opgelegde sanctie weer in te trekken waardoor de certificaathouder zijn certificaat behoudt. De redenen voor die intrekking zijn niet altijd duidelijk en soms aantoonbaar strijdig met bepalingen in de SC-530.

Bij een beslissing tot het intrekken van certificaten speelt de zienswijze procedure een belangrijke rol. Meerdere beslissingen tot intrekking van een certificaat zijn in 2012 door de cki ongedaan gemaakt na behandeling van de zaak in de zienswijze commissie. De Inspectie SZW heeft in dit onderzoek niet expliciet gekeken naar de samenstelling van en taakuitvoering door deze commissies. Het functioneren van deze commissies moet uiteindelijk worden gezien in het licht van de nog altijd niet ingerichte juridische commissie onder verantwoordelijkheid van de beheerstichting asbest.[7]

2.1.3 Fase 3. Beëindiging normafwijkend gedrag

Cki's hebben zowel in 2011 als 2012 de normtijden voor de afhandeling van sancties nageleefd. In 2012 is de snelheid van de afhandeling van sancties - zowel van de ernstige als de minder ernstige sancties - groter dan in 2011. Wel ziet de Inspectie dat de zienswijze van een certificaathouder soms te laat wordt ingediend (niet binnen 14 dagen). In dergelijke gevallen besluiten cki's toch om de zienswijze verder af te handelen.

De inhoudelijke onderbouwing van de oorzaakanalyse en corrigerende maatregel krijgt in 2012 meer aandacht van de cki dan in 2011. Maar corrigerende maatregelen verschillen voor beide jaren niet ingrijpend. Kernwoorden bij de oorzaakanalyses zijn: vergeten, schuld van extern ingehuurde kracht, te snel aan het werk gegaan, personeel was niet op de hoogte. Corrigerende maatregelen behelzen maatregelen als: toolbox, aanspreken personeel, achteraf afwijking corrigeren (door bijvoorbeeld alsnog apparaat te laten keuren).

Slechts incidenteel ziet de Inspectie SZW dat een afwijking in verband wordt gebracht met een te hoge werkdruk vanuit de opdrachtgever, terwijl dit toch een belangrijk knelpunt is.

Het maken van nieuwe afspraken met de opdrachtgever wordt daarom zelden genoemd als corrigerende maatregel.

2.2 Informatie uitwisseling cki – Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft in 2009 met de zes cki's een informatieprotocol gesloten om wederzijds informatie uit te wisselen over overtredingen die bij asbestverwijderaars zijn vastgesteld. Het informatieprotocol moet de cki's in staat stellen om certificaathouders te sanctioneren die de regels van het certificatieschema niet naleven. Het protocol is medio 2012 vernieuwd.[8]

In de sectorrapportage asbest is ingegaan op de resultaten van dit vernieuwde protocol.[9] De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het aantal meldingen zowel door de Inspectie SZW als door de cki's ligt in 2012 vier tot vijf keer zo hoog als in 2011;
- Het merendeel van de meldingen komt voor rekening van één cki;
- In 52% van de gevallen heeft een melding van de Inspectie SZW geleid tot een maatregel/sanctie door de cki. Er zijn wel verschillen tussen cki's. Eén cki heeft geen enkele sanctie opgelegd (5 meldingen).

De wil om samen te werken is volgens de Inspectie SZW een belangrijke verklarende factor voor verschillen tussen de cki's. De cki die geen sancties heeft opgelegd naar aanleiding van vijf meldingen in 2012 vanuit de Inspectie SZW, legt een relatie tussen het protocol en de escalatieladder:
De jaarlijkse verplichte kantoor- en projectlocatie bezoeken zijn de basis voor het beoordelen van certificaathouders. De escalatieladder, waarop de resultaten van deze bezoeken komen, is een instrument van de cki's. De escalatieladder kan niet door derden worden gebruikt. De overheid mag geen verantwoordelijkheden die zij heeft op het bordje van de cki leggen.
De cki vindt het onterecht dat een certificaathouder na een maatregel van de Inspectie SZW te maken krijgt met een sanctie van de cki. Een dubbele bestraffing zou het resultaat zijn. Er is echter sprake van twee verschillende rechtssystemen. Het systeem is er juist op gericht dat wanneer de Inspectie SZW een overtreding constateert, de Inspectie SZW dit doorgeeft aan de cki die de melding moet onderzoeken en - indien er sprake is van een afwijking volgens SC-530 – een sanctie moet opleggen.[10]

[7] Met de invoering van het nieuwe certificatiestelsel is bepaald dat er een juridische commissie onder de hoede van Ascert wordt ingesteld, die belast gaat worden met de juridische beoordeling van ernstige afwijkingen door certificaathouders. Door dit bij de beheerstichting te beleggen hoopt de minister van SZW dat er een grotere mate van uniformiteit ontstaat bij de sanctionering van afwijkingen.

[8] Het oude protocol is opgenomen in bijlage XIIIb behorend bij Artikel 4.27 van de arbeidsomstandighedenregeling, beter bekend als bijlage F bij SC-530. Met de ministeriele regeling voor de 3e fase certificatie is bijlage F uit de SC 530 vervangen door bijlage XIIIg bij de arbeidsomstandighedenregeling.

[9] Sectorrapportage Asbest 2013, pagina 18 – 20.

[10] Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de cki aangegeven haar werkwijze te zullen aanpassen zodat het protocol beter wordt nageleefd.

In het onderhavige onderzoek is bekeken welke sancties cki's opleggen naar aanleiding van een melding vanuit de Inspectie SZW. Meldingen vanuit de Inspectie SZW kunnen betrekking hebben op meerdere overtredingen die een werkgever (certificaathouder) begaat. Cki's sanctioneren meervoudige overtredingen vaak met maar één sanctie. Bij de verwerking van meldingen vanuit de Inspectie SZW zien we dus opnieuw het eerder genoemde combineren van afwijkingen, met als resultaat dat er één sanctie wordt opgelegd.

Een cki geeft als verklaring voor het niet opleggen van een sanctie door de cki dat naar de mening van de cki de bewijslast niet altijd voldoende is of niet voldoende gekoppeld kan worden aan concrete normpunten uit SC-530. Dit is volgens de cki een gevolg van het feit dat de Inspectie meer handelt vanuit de geest van de wet, terwijl de cki's alleen kijken naar concrete normen. Bestudering van de meldingen door de Inspectie SZW aan de cki leert echter dat de overtredingen wel degelijk te koppelen zijn aan concrete toetspunten van het schema.

3 Cki's handelen verschillend

In dit onderzoek zijn verschillende aspecten rondom het toepassen van sancties door de zes cki's bekeken. Daarbij is zichtbaar geworden dat cki's op verschillende aspecten uiteenlopend handelen. In dit hoofdstuk worden verschillen tussen cki's inzichtelijk gemaakt door de scores van de individuele cki's op de verschillende aspecten die in de vorige hoofdstukken in algemene zin behandeld zijn, weer te geven. Tabel 3 kan met andere woorden worden gezien als een samenvatting van de bevindingen uit dit onderzoek, vertaald naar scores voor individuele cki's.

De scores zijn tot stand gekomen door twee zaken te combineren:

1. Het handelen van iedere cki is afgezet tegen de van toepassing zijnde norm uit SC-530. Cki's moeten de op hen van toepassing zijnde regelgeving hanteren bij het uitvoeren van het sanctiebeleid. Een negatieve score betekent dat de Inspectie SZW tot de conclusie komt dat een cki dit niet of niet voldoende heeft gedaan;
2. Cki's zijn onderling vergeleken. Een cki die op een indicator meer positief scoort dan zijn collega-cki heeft een positief resultaat (+). Omgekeerd, een cki die op die indicator slechter scoort heeft een negatieve score (-).[11]

Tabel 3. Score individuele cki's op indicatoren onderzoek

Aspect	Conclusie					
	1	2	3	4	5	6
Hanteren juiste normen						
Toepassen nieuwe normen vanaf 1-2-2012	±	+	-	+	+	+
Administratieve systemen						
Administratieve systemen op orde	-	+	+	+	+	+
Juiste controlelijsten gehanteerd	±	+	±	±	+	±
Strenger optreden						
Aantal sancties in 2012	-	±	-	-	±	±
Controle bij saneringen						
Het niet zien van afwijkingen	±	+	-	-	-	±
Het opleggen van verkeerde sancties (te laag)	-	-	±	-	+	±
Vasthoudendheid tegenover certificaathouders die zich verzetten tegen het opleggen van sancties	±	+	-	+	-	-
Informatieprotocol						
Verwerken van meldingen vanuit ISZW	-	±	±	Nvt	±	+
Leveren van meldingen aan de ISZW	-	+	-	-	-	±
Overall conclusie	-	+	-	±	-	±

Tabel 3 maakt duidelijk dat alleen cki2 positief scoort als het gaat om de centrale vraag in dit onderzoek: passen de cki's de sanctiebepalingen uit de nieuwe SC-530 juist toe? Maar ook bij deze cki zijn kritische kanttekeningen te plaatsen. De negatieve score voor 'aantal sancties in 2012' is een gevolg van de sterke daling van het aantal opgelegde sancties in de tweede helft van 2012. Die sterke daling heeft te maken met druk vanuit de markt. Cki2 is in de zomermaanden enkele certificaathouders kwijtgeraakt. Positief is de Inspectie SZW in ieder geval over de doortastende houding van cki2 tegenover certificaathouders waarvan het certificaat is ingetrokken.

[11] Om dit te verduidelijken een toelichting op de score voor 'Aantal sancties in 2012'. De verwachting is dat het aantal sancties, door het strengere sanctieregime op korte termijn zal toenemen (zie handhavingscijfers Inspectie SZW). Pas daarna zal dit aantal dalen (handhavingsparadox). Bij alle cki's is het aantal sancties echter aanmerkelijk gedaald, waarbij de daling bij cki1, cki3 en cki6 groter is dan bij cki2, cki4 en cki5. Cki4 scoort toch negatief omdat het aantal ernstige afwijkingen relatief sterker is gedaald dan bij de andere cki's. Voor cki6 geldt het omgekeerde, hoewel het aantal sancties relatief sterk is gedaald, is dit toch als minder ernstig beoordeeld omdat het met name minder ernstige afwijkingen betreft.

4 Conclusies

Na de invoering van het nieuwe stelsel van certificatie asbest is het aantal door de cki's opgelegde sancties aan certificaathouders gehalveerd. Deze conclusie staat haaks op de waarneming van de Inspectie SZW dat het aantal overtredingen door asbestbedrijven in 2012 op een vergelijkbaar niveau ligt als in 2011. De Inspectie SZW concludeert dat dit het gevolg is van het niet juist toepassen van de sanctieregels. Dit hangt samen met de invoering van de zogenaamde escalatieladder. Meerdere sancties binnen een bepaalde tijdspanne leiden tot verzwaring van de sanctie. Uiteindelijk kan dit leiden tot intrekking van een certificaat. De Inspectie SZW vermoedt dat cki's terugschrikken voor de consequenties van het intrekken van certificaten.

Deze conclusie volgt ook uit een analyse van het werkproces van de cki's. De Inspectie SZW heeft het gehele proces van het waarnemen van de praktijk van asbestsaneringen door de cki's, het duiden van afwijkingen in termen van de normen uit SC-530 en het afhandelen van afwijkingen gevolgd. Cki's zien te weinig, leggen regelmatig verkeerde sancties op (te lage) en zijn niet altijd doortastend waar het gaat om de aanpak van certificaathouders die de normen meerdermalen niet juist hanteren. Hoewel er verbetering is, doen cki's ook nog te weinig met de meldingen die ze in het kader van het informatie-uitwisselingprotocol van de Inspectie SZW krijgen.

5 Oordeel

'Asbest' staat onder grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht. Om de veiligheid van personen werkzaam bij asbestbedrijven meer te garanderen heeft de minister van SZW begin 2012 de regels voor het verwijderen van asbest aangescherpt. Cki's hebben en houden een centrale rol bij het controleren van de juiste toepassing van de nieuwe regels door asbestbedrijven. Het strikt controleren van bedrijven binnen een gecertificeerd stelsel door de cki's zou moeten inhouden dat de Inspectie SZW haar capaciteit kan inzetten op terreinen waar geen systeem van certificatie bestaat.

De Inspectie SZW concludeert dat het aantal opgelegde sancties fors is gedaald omdat de cki's de nieuwe sanctieregels niet juist hebben toegepast.

In dit onderzoek is de toepassing van verschillende sanctie-instrumenten door de cki's bekeken. Geen van de zes cki's scoort op alle aspecten een voldoende. Wel zijn er verschillen tussen cki's als het gaat om het meebewegen in de richting van de door de regelgever gewenste intensivering van de controle en de bestraffing van het niet hanteren van de normen van het certificatieschema.

De verklaring van de zijde van de cki's, dat de normen niet voldoende duidelijk zijn, waardoor zij grote juridische risico's lopen als zij bij de sanctietoepassing strenger worden, is voorbarig. Een en ander zal zich eerst in de praktijk moeten bewijzen. Het feit dat certificaathouders die het gevaar lopen hun certificaat (tijdelijk of voorwaardelijk) te verliezen dit via de juridische weg proberen te verhinderen, mag geen verwondering wekken. Het is een onlosmakelijk gevolg van het streven door een daadkrachtiger optreden de bescherming van de werknemers die asbest verwijderen te verbeteren.

De Inspectie SZW is van oordeel dat het stelsel van certificatie op het gebied van asbestverwijdering, waarvan de sanctietoepassing een belangrijk onderdeel is, in opzet goed kan werken, maar door de opstelling van de cki's nog niet functioneert zoals zou moeten.

6 Bestuurlijke reactie cki's

De cki's hebben gezamenlijk (via de Vereniging Overleg van Certificatieinstellingen, VOC) een bestuurlijke reactie op het rapport gegeven. De reactie is integraal in bijlage 1 opgenomen. Het VOC geeft samengevat de volgende reactie.

Er wordt in het rapport vooral ingegaan op zaken die niet goed gaan. De mate waarin zaken niet goed gaan, is zeer algemeen beschreven. Bovendien wordt weinig ingegaan op wat wél goed gaat.

Positieve bijdrage cki's onderbelicht
Cki's moeten werken met normen die nog niet volledig zijn uitgewerkt. Cki's ondersteunen Ascert, verantwoordelijk voor die uitwerking, bij het verder aanpassen van de bestaande normen.

Reactie Inspectie SZW: het is positief dat cki's bijdragen aan het verder verbeteren van de normen. Dit mag te cki's echter niet weerhouden om de huidige normen op een juiste manier toe te passen.

Beperkte focus in tijd in rapportage
Het onderzoek heeft betrekking op 2012. Dat jaar is een overgangsjaar. Het geschetste beeld geeft derhalve geen juist beeld.

Reactie Inspectie SZW: Onderzoek is altijd een momentopname. De Inspectie zal, zoals in het rapport is aangegeven, in 2014 verder onderzoek doen. Hopelijk kan de Inspectie SZW dan de conclusie van de cki's onderschrijven dat 2012 geen representatief beeld geeft van de sanctietoepassing door de cki's.

Toename juridische druk voor cki's
De CI's die het "gewenste", strenge sanctiebeleid voeren, ondervinden in toenemende mate juridische problemen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van onvolkomenheden in de normen, waardoor cki's juridische procedures verliezen.

Reactie Inspectie SZW: Dat certificaathouders juridisch in verzet komen tegen maatregelen opgelegd door de cki's duidt in eerste instantie erop dat het nieuwe stelsel van certificatie kan werken. Certificaathouders die de normen niet toepassen dreigen te worden uitgesloten. De Inspectie SZW meent dat cki's zich maximaal moeten inzetten voor het juist en volledig toepassen van de regels. De Inspectie SZW ziet dat een enkele cki wel kiest voor het doorzetten van een procedure tot intrekking van een certificaat, terwijl andere cki's hier voor terugschrikken. Daar waar sprake is van mogelijke juridische belemmeringen moeten die gemeld worden bij de beheerstichting.

Bijlage 1. Bestuurlijke reactie cki's

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mw. Zuurbier
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

nummer:	onderwerp:	datum:
20.255.139	Reactie VOC op rapportage 'Naar een meer strenge aanpak'	3 december 2013

Geachte mevrouw Zuurbier,

Enige tijd geleden heeft u certificatie-instellingen (CI's) die actief zijn op het gebied van asbest gevraagd inhoudelijk te reageren op de conceptrapportage 'Naar een meer strenge aanpak'. Middels deze brief wil de Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen ook graag een bestuurlijk inhoudelijke reactie geven op deze rapportage.

De keuze van het Ministerie van SZW om voor het verwijderen van asbest nieuwe en strengere regels in te stellen, heeft voor alle CI's tot nadrukkelijke aanpassing van werkwijze geleid. Deze werkwijze is gericht op maximale zorgvuldigheid bij het naleven van de ingestelde regels. Binnen het gecertificeerde stelsel zijn CI's gericht op het maximaliseren van de kwaliteitsborging bij de certificaathouders, op basis van de private overeenkomst tussen de CI en certificaathouder.

Het rapport 'Naar een meer strenge aanpak' beschrijft de werkwijze van de CI's op en aantal criteria. Er wordt hierbij vooral ingegaan op zaken die niet goed gaan. De mate waarin zaken niet goed gaan, is zeer algemeen beschreven. Bovendien wordt weinig ingegaan op wat wél goed gaat. Hierdoor ontbreekt naar onze mening de balans in de beoordeling en wordt een te eenzijdig, negatief beeld van de (inzet van) CI's neergezet. Dit beeld wordt versterkt door een aantal andere zaken die in de rapportage naar voren komen, waar we graag onze reactie op geven.

Positieve bijdrage CI's onderbelicht
Het is een feit dat interpretaties van de norm leiden tot verschillende inzichten die van invloed zijn op de beoordeling. Interpretaties ontstaan door onduidelijkheden in de norm en dienen primair opgelost te worden door de normschrijver: stichting Ascert. De CI's werken samen met deze stichting aan continue verbetering. Zo hebben ze geharmoniseerde beoordelingslijsten ontwikkeld. Helaas zijn deze beoordelingslijsten tot op heden niet goedgekeurd door het ministerie, waardoor onvolkomenheden tussen de norm en sanctielijsten blijven bestaan. Dit ondanks de positieve inspanningen van CI's, die in de rapportage overigens onderbelicht blijven.

Bureau Veritas Certification Nederland B.V.
Computerweg 2
3821 AB Amersfoort
Postbust 2620
3800 GD Amersfoort
KvK: 24250132

Directie Arbeidsomstandigheden
T.a.v. dhr. G. Meurs-Kruijs
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Betreft: "Naar een meer strenge aanpak"

Amersfoort, 16 december 2013
(originele verzenddatum: 20 november 2013)

Geachte heer Meurs-Kruijs,

Bijgaand gelieve u aan te treffen onze reactie op het concept-rapport "Naar een meer strenge aanpak" dd 22 oktober 2013 betreffende de sanctietoepassing in het nieuwe schema SC-530.

We merken op dat het rapport een groot aantal gevolgtrekkingen, waarde-oordelen en vergelijkingen bevat die niet gestaafd worden en evenmin gerelateerd zijn aan een gedefiniëerde referentie, echter wel gepresenteerd worden als objectieve vaststellingen.

Een beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden met verklaring van hun voor- en nadelen, alsmede een verantwoording van de gemaakte keuzes ontbreekt.

De resultaten van het onderzoek vormen dan ook geen valide rechtvaardiging voor de conclusies en het oordeel zoals beschreven in hoofdstukken 5 en 6 van het rapport.

Vertrouwend U voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

S. ter Horst
Certification Manager
Bureau Veritas Certification

PS Gezien voetnoot 2 op pagina 6, is grafiek 1 niet correct.

Deze rapportage is een uitgave van:

Inspectie SZW
De Inspectie SZW maakt deel uit van het
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Projectleider
dhr. drs. G.J. Meurs-Kruijs RO
Sr. inspecteur Certificatie
T 06 5052 00 53
gmeurs@inspectieszw.nl
Directie Arbeidsomstandigheden
Expertisecentrum

Contactpersoon
dhr. drs. G.J. Meurs-Kruijs RO

vijfkeerblauw | SSS-621909

© Rijksoverheid | December 2013