

RISICOGESTUURD ASBEST VERWIJDEREN

HOE OM TE GAAN MET DE RISICO-REGELREFLEX?

Frits Baghus (Talis)

Stellingen:

1. Bij asbestincidenten nemen bestuurders, na publiek worden van het risico, disproportionele maatregelen. Er ontstaat een risico-regelreflex, een overreactie op risico's, interventies waarvan de baten niet opwegen tegen de kosten en de bijwerkingen, of waarbij de corporatie een grotere rol krijgt of neemt dan nodig of realiseerbaar is. Bestuurders van corporaties zijn niet in staat om tijdig signalen en aanjagende krachten (de krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken) te herkennen om het bestuurlijk handelen proportioneel te houden;
2. Als asbest in woningen wordt aangetroffen geven corporaties de regie uit handen aan gespecialiseerde bedrijven. Eigen initiatief en verantwoordelijkheid worden weggegeven onder het motto: "Veiligheid staat voorop!". Hierdoor ontstaan buitensporig hoge saneringskosten en is er geen beeld meer op gezondheidsrisico's voor huurders en werkers;
3. De meeste huurders zijn risicorealistes mits zij adequaat en volledig worden geïnformeerd over asbestrisico's. De meeste huurders kunnen risico's goed in perspectief zien en verwachten dat corporaties rationeel handelen op basis van het algemeen belang. Huurderscommissies zijn volgens corporaties niet in staat om de asbestverwijdering te bekijken vanuit het algemeen belang. Er is veel weerstand bij corporaties om huurdersorganisaties de ruimte te geven om over het aangaan van vrijwillige asbestrisico's mee te besluiten;
4. De asbestsector, bestaande uit gecertificeerde inventarisatiebureaus, asbestverwijderaars en geaccrediteerde laboratoria, is onbetrouwbaar; zij houden structureel asbestinnovaties tegen. Corporaties betalen voor het verwijderen van hechtgebonden asbesttoepassingen, zoals vensterbanken, gevelpanelen, kitten, cementen kanalen gezamenlijk bijna een miljard euro te veel. Bij veel corporaties ontbreekt het besef en de wil de leiding te nemen bij vernieuwende methoden om laagrisico asbesttoepassingen te (laten) verwijderen. Het risico voor aansprakelijkheid en reputatieschade is te groot;
5. Bij veel corporaties domineert het conventioneel risicomanagement; management dat risico's als focus heeft, objectiveert, kwantificeert, risico's beheerst, en daarvoor modellen en inzet van externe specialisten benut. Met dergelijke kenmerken draagt dit op zijn best bij aan risico-oplossingen van problemen met een eenduidige oorzaak-gevolg-oplossing, waarvoor een optimale oplossing met brede overeenstemming te vinden is, maar niet voor "nieuwe risico's" zoals asbestverwijdering, brandgevaarlijke cv-ketels en -gevelbeplating van hoogbouw en constructieve (on)veilige balkons en vloerplaten en niet te vergeten de klimaatnoodtoestand.

Inleiding

Bij het onderhoud, renovaties en verduurzamen van woningen gebouwd voor 1994, is extra aandacht nodig voor [asbest](#). Asbest komt nog veel voor in deze woningen (isolatiemateriaal, afvoeren en plafondbeplating) en producten (vloerzeil en vensterbanken). Asbest, in [risicoklasse 2 en 2a](#) mag alleen worden verwijderd door een gecertificeerd bedrijf. Bedrijven die asbest willen verwijderen, moeten dat vooraf melden bij de Inspectie SZW. Achteraf controleert de Inspectie of het asbest veilig verwijderd is. De [opdrachtgever](#) is verantwoordelijk.

Risico-regelreflex

Tot 2012 verwijderde Talis asbest, volgens de vigerende wet- en regelgeving en de richtlijnen van Aedes. In oktober 2012 trof Talis [bruin asbest \(amosiet\) aan in 125 woningen](#). Dit type behoort tot de meest risicovolle asbestsoorten. Over deze asbestsituatie hebben wij nauw overleg gevoerd met de GGD, betrokken gemeenten en huurders. De GGD liet weten dat een onmiddellijke uithuisplaatsing van de bewoners niet nodig was, omdat de belasting van deze maatregel een grotere impact heeft op de gezondheid van de bewoners dan iets langer in de woning verblijven.

Het asbest moest wel [snel gesaneerd](#) worden. In drie maanden heeft Talis het asbest veilig laten weghalen uit deze woningen.

Dit incident heeft ons wakker geschud. We hebben direct ons asbestbeleid en onze werkwijze aangescherpt. We maakten een plan om binnen 10 jaar onze woningen asbestveilig te maken en reserveerden daarvoor 25 miljoen euro. We legden ook onze bestuurlijke besluitvorming onder de loep. Hieruit kwam dat wij besluiten namen om woningen asbestveilig te maken en hiermee de risico's sterk te verminderen, zónder dat we de kosten en baten bewust tegen elkaar afwogen. Wij stapten in een [risico-regelreflex](#), het overreageren op risico's.

Dit kwam (mede) omdat wij systematisch door asbestadviseurs en saneerders werden geadviseerd om te handelen strikt in lijn met de regelgeving. In de praktijk kwam dat neer op een aanpak die altijd uitgaat van het worst case-scenario. Voldoen aan regels en procedures lijkt daarmee belangrijker dan de veiligheid, de werkelijke gezondheidsrisico's en betaalbaarheid.

Kwaliteit opdrachtgeverschap

In 2013 had Talis ongeveer 8.800 woningen met asbest. Wij namen onze verantwoordelijkheid om volgens de actuele wet- en regelgeving de aanwezigheid van asbest in onze woningen te inventariseren en waar nodig te saneren. De gezondheid en veiligheid van onze huurders, kopers, medewerkers en van derden staan hierbij voorop.

In ons streven naar asbestveilig woningbezit bleek de in 2013 gereserveerde 25 miljoen euro voor asbestsaneringen ontoereikend. We moesten in 2018 10 miljoen euro extra reserveren. Omdat we streven naar een asbestveilig, maar geen asbestvrij bezit, is het belangrijk dat we onze zorgplichten als werkgever, opdrachtgever, verhuurder en verkoper ook na 2022 goed in de gaten houden.

Talis heeft op dit moment een goed functionerende asbestaanpak, gericht op de volgende doelstellingen:

- voorkomen van asbestverontreiniging of -besmetting;
- garanderen van de veiligheid en voorkomen van aantasting van de gezondheid door asbestvezelemissies in gebouwen en objecten die worden beheerd;
- asbest zoveel mogelijk verwijderen uit de leefomgeving;
- adviseren en informeren van belanghebbenden.

Afgelopen jaren heeft Talis geïnvesteerd in de kwaliteit van haar opdrachtgeverschap.

We voerden gesprekken met onze huurdersvereniging, opdrachtnemers en handhavers om samen te zoeken naar vernieuwingen, zowel in beleid, proces als in toegepaste methoden. Zo doen wij mee aan het project [Protocolen Corporaties en Omgevingsdiensten](#) om meer begrip en onderling vertrouwen te creëren. Het protocol richt zich specifiek op woningen die van huurder wisselen. Door procedures bij slooptmeldingen en asbestverwijdering te vereenvoudigen en standaardiseren worden deze korter, waardoor woningen sneller over kunnen naar een nieuwe huurder, zonder risicoverhogingen.

Systeemfalen?

Zijn asbestincidenten onvermijdelijk of is sprake van een systeemfalen? Om hierop antwoord te vinden heeft het bestuur van Talis in 2014 opdracht gegeven aan Crisislab voor onderzoek hier naar. Ervaringsdeskundigen op het gebied van asbestincidenten hebben hierin meegedacht en feedback gegeven. Uit het [onderzoek 'Inzichten in de omgang met de risico's van asbest' geschreven door Crisislab](#) blijkt dat een proportioneel asbestbeleid in Nederland ontbreekt. Het huidige systeem werkt prijsopdrijvend. Met name partijen die een commercieel belang hebben bij strengere normen en zwaardere regels (die immers meer werk opleveren) hebben invloed op de totstandkoming van normen en wet- en regelgeving. De ervaringsdeskundigen vrezen dat hierdoor het zwaartepunt verschuift van het verminderen van de gezondheidsrisico's naar het najagen van financiële belangen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de meeste bewoners over de omgang met asbestincidenten *risico-realist* zijn.

De ervaringsdeskundigen, inmiddels omgevormd tot een bestuurlijk klankbordgroep, hebben in juni 2016 het [pamflet "Laten we eindelijk normaal doen over asbest"](#) gepubliceerd. De kernboodschap luidde: *we moeten asbest behandelen als een normaal probleem dat een normale oplossing verdient. Een nuchtere aanpak – met een goed evenwicht tussen emotie en ratio – kan*

leiden tot betere en minder kostbare keuzes, zowel tijdens als na asbestverwijderingen. Het beleid tot nu toe, ontwikkeld door de ministeries van SZW, I&W en BZK, leidt in de praktijk helaas tot hoge, vaak disproportionele én maatschappelijke kosten.

Zowel op landelijk- als regionaal niveau zijn door de bestuurlijke klankbordgroep veel gesprekken gevoerd. Sinds november 2016 heeft "Normaal doen over asbest" onder de vlag van Aedes landelijke aandacht gekregen bij woningcorporaties. In 2018 is een eerste succes geboekt. Staatssecretaris Van Ark van SZW schreef aan de Tweede Kamer dat zij serieus werk gaat maken van [verbeteringen in het asbeststelsel](#).

In maart 2019 is in opdracht van Aedes, Woonbron, Vestia, Mitros en Talis een nieuw wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd met de titel "[Inzichten in proportioneel asbestbeleid](#) - Een onderzoek naar gezondheidsrisico's in verschillende asbestblootstellingssituaties en de kosten van bijbehorend beschermingsbeleid". Het rapport is aangeboden aan staatssecretaris Van Ark. Zij reageerde met: 'Het rapport sluit grotendeels aan bij de inzet die ik heb om te komen tot een zorgvuldig asbestbeleid.'

Mede door de inzichten uit dit onderzoek en beïnvloeding van Aedes, LTO en Talis, is het verbod op asbestdaken per 2025 van tafel. De Eerste Kamer heeft begin juni 2019 het wetsvoorstel, dat dit moest regelen, weggestemd.

In Aedesverband is ook gestart met landelijk gecoördineerde validatieprojecten. Hierbij worden meetgegevens verzameld om de daadwerkelijke gezondheidsrisico's in kaart te brengen. Op basis van deze gegevens streven wij naar een landelijke afschaling in het [SMA-rt systeem](#) naar risicoklasse 1 voor de meest voorkomende hechtgebonden asbesttoepassingen. Dit kan de woningcorporatiesector een kostenbesparing van circa 1 miljard euro opleveren. Een eerste resultaat is gerealiseerd. Het verwijderen van asbesthoudende beglazingskit valt onder het laagste veiligheidsregime van [risicoklasse 1](#).

Inmiddels ervaren we dat we normaal kunnen praten en schrijven over asbest, maar nog niet normaal doen over asbest. De asbest- en corporatiesector nemen geen, respectievelijk onvoldoende, eigen verantwoordelijkheid.

De asbestsector schuift de verantwoordelijkheid rond ontbrekende innovaties, validaties en onderzoek af naar de opdrachtgevers van asbestsaneringen. De corporatiesector is traag en toont weinig daadkracht. Er is nog een lange weg te gaan.

Reflectie op bestuurlijk handelen

Bestuurders van corporaties vinden het omgaan met asbestrisico's en -incidenten ingewikkeld. Binnen de overheid zijn vergelijkbare situaties onderzocht op het gebied van bestuurlijke besluitvormingsprocessen. In de [BZK-handleiding](#) "Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden" worden bruikbare inzichten verwoord zoals aanjagende interne- en externe krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken.

Zes herkenbare aanjagende krachten:

1. De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's;
2. Specialistisch advies dat slechts gericht is op bevordering van één veiligheidsaspect zonder aandacht voor de kosten-batenverhouding van die maatregel;
3. Uitvoerende professionals (al dan niet in dienst van de corporatie) hebben de neiging tot een steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk;
4. Bestuurlijke en politieke dadendrang; de angst voor bestuurlijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid als een asbestrisico zich manifesteert;
5. Veiligheid boven allesveiligheid als camouflage voor eigen belang dat financieel, politiek of ideologisch kan zijn;
6. Bestuurlijke fragmentatie en de overtuiging dat er een wereld zonder ongevallen bestaat.

In deze BZK-handleiding worden ook twee kerninzichten en drie daarop gebaseerde handelingsperspectieven beschreven die bruikbaar zijn voor bestuurders van corporaties.

Het eerste kerninzicht is dat redelijke bestuurlijke besluitvorming over risicobeleid en de omgang met incidenten worden gehinderd door de risico-regelreflex. Deze reflex om te snel te besluiten tot extra veiligheidsmaatregelen, wordt aangejaagd door verschillende krachten. Bestuurders die zich daarvan bewust zijn, kunnen beter met de reflex omgaan.

Het tweede kerninzicht is dat meeste burgers risicorealist zijn mits zij adequaat en volledig worden geïnformeerd over risico's. De meeste burgers kunnen risico's goed in perspectief zien en verwachten dat bestuurders rationeel handelen op basis van het algemeen maatschappelijk belang, ook na incidenten.

Het eerste handelingsperspectief bij omgaan met vrijwillige asbestrisico's: Huurders kunnen de ruimte krijgen om over het aangaan van vrijwillige risico's te besluiten. Keuzevrijheid betekent echter ook een bijbehorende eigen verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuze. Een belangrijke rol voor de corporatie is het zekerstellen dat mensen werkelijk bewust en vrijwillig kiezen, dat wil zeggen dat zij bijvoorbeeld adequaat zijn geïnformeerd.

Het tweede handelingsperspectief bij omgaan met onvrijwillige asbestrisico's: In de planfase voor het 'opleggen' van een onvrijwillig risico verdient het aanbeveling om huurders vanaf het begin te betrekken bij de risicobelevingsvorming. Hierbij is het belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is dat er besloten wordt door de verantwoordelijke bestuurder(s) op basis van het algemeen belang. Daarom moeten de in het beleidsproces participerende huurders en burgers ook worden uitgenodigd om de zaak te bekijken vanuit het algemeen belang. Daarvoor is een transparante [maatschappelijke kosten- baten analyse](#) noodzakelijk waarbij ook andere waarden dan alleen veiligheid expliciet benoemd worden.

Het is belangrijk om transparant te zijn over aard en omvang van die asbestrisico's en over de grenzen aan incidentbeheersing door de corporatie. Daarnaast is het raadzaam om huurders voor te lichten over wat zij zelf kunnen doen als het gaat om deze onvrijwillige asbestrisico's zonder de illusie te hebben dat iedereen dit advies zal opvolgen.

Het derde handelingsperspectief bij omgaan met asbestincidenten: De eerste reactie vanuit bestuurders moet er altijd op gericht zijn om het asbestincident te bestrijden; het 'blussen van de brand' en het bieden van hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Daarna verdient het aanbeveling dat de bestuurders van corporatie compassie tonen en goed onderzoek laten verrichten dat niet alleen de oorzaak van het asbestincident naar voren brengt maar het asbestincident ook in het perspectief van andere risico's zet. Na incidenten is proportionaliteit bij het nemen van maatregelen van belang, waarbij zowel materiële als immateriële kosten en baten een rol spelen.

Bij gegronde twijfel is het aan te bevelen wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar het systeem. Als op basis van onderzoek blijkt dat het systeem (intern en/of extern) faalt, dan is dat een goede reden hier bestuurlijk serieus werk van te maken. Een tijdrovende klus met veel risico's zoals reputatie- en imagoschade en financiële aansprakelijkheden. Zo'n aanpak vraagt om risicogestuurd werken en risicoleiderschap.

Risicogestuurd werken

In de afgelopen maanden zijn wijzigingen in het landelijk asbestbeleid mogelijk gemaakt, zoals de afwijzing van het wetsvoorstel asbestdakenverbod (I&W), de aangekondigde bijstellingen van ARBO-regelgeving en uitbreiding van handhaving capaciteit (SZW). Als deze kanteling naar risicogestuurd beleid de komende jaren doorzet, is het mogelijk in de praktijk meer risicogestuurd asbest te saneren.

Volgens Talis is risicogestuurd werken vereenvoudigd tot de volgende uitgangspunten: bij een hoog risico is een worst case-scenario noodzakelijk en bij een laag risico een best case- scenario. Natuurlijk passend binnen de gangbare zes risicostappen: doelen bepalen, risico identificeren, classificeren, omgaan met risico door al dan niet maatregelen te nemen, evalueren of die maatregelen werken en tot slot relevante risico-informatie overdragen door communiceren en

rapporteren. Bij deze stappen zijn er drie fundamentele vragen: Wat wil je? Wat is daarbij onzeker, voor wie? En hoe ga je daarmee om?

Dit vraagt om risicoleiderschap in alle lagen van de organisatie en daarbuiten. Een risicoleider werkt risicogestuurd: heeft waardevolle doelen als focus, subjecteert, kwalificeert en gaat om met risico's, benut daarvoor bestaande processen en is als zodanig een rolmodel. Talis streeft ernaar dat risicosturing "gewoon" een routine hoort te zijn in het dagelijks werk.

Het is een middel en geen doel. Risicogestuurd beleid resulteert bij Talis in meer veiligheid en kostenbesparing met een effect op behoud van vertrouwen, meer ruimte voor inbreng bij beleidsvorming door huurdersorganisaties en innovatieve processen en producten.

Deze inzichten zijn gebaseerd op onze praktijk en het boek ["Risicoleiderschap" van Martin van Staveren](#) en het [onderzoek 'Inzichten in de omgang met de risico's van asbest' geschreven door Crisislab](#).

Wat valt er te leren?

Door wijziging van beleid en wet- en regelgeving komt steeds meer verantwoordelijkheid bij opdrachtgevers te liggen, denk aan de Omgevingswet, Bouwbesluit en Arbowetgeving. Er ontstaan "nieuwe risico's" door incidenten, niet alleen asbest gerelateerd, zoals [brand gevaarlijke cv-ketels](#) en [gevelbeplating van hoogbouw](#), [constructieve \(on\)veilige balkons en vloerplaten](#) en niet te vergeten de ['klimaatnoodtoestand'](#).

Door deze "nieuwe risico's" gaan bestuurders van corporaties zich collectief vastklampen aan de neiging tot beheersing. Het is maar de vraag of de, vaak gemaakte, belofte van risicobeheersing waar gemaakt kan worden. Of dat hiermee een schijnveiligheid en valse verwachtingen wordt geschapen.

Bij woningcorporaties is daarom een verandering nodig van conventioneel risicomanagement naar risicogestuurd werken en risicoleiderschap. En dat is te leren.

Literatuur

Boorsma, P.B & A.E. Ronner (2014) **Artikel Omgaan met de risico-regelreflex Nationaal Netwerk Risicomanagement**.

Tol van, J., I. Helsloot & M. In 't Veld (2014) in opdracht van Ministerie BZK handleiding **"Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden"**.

Staveren van, M (2018) **Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden**, Vakmedianet, Deventer.