

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mevrouw drs. T van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 8VERAS-ASB.12411.B

Meteren, 10 november 2018

Betreft: inspraakreactie Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit i.v.m. nieuwe regels m.b.t. gebruik werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen

Geachte mevrouw Van Ark,

Hierbij ontvangt u onze inspraakreactie op uw ontwerp "Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit i.v.m. nieuwe regels m.b.t. gebruik werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen" zoals gepubliceerd op <https://www.internetconsultatie.nl/arbobesluitwerkbakken>.

Daarvoor wordt allereerst verwezen naar de bijgaande notitie met de titel "Reactie op voornemen van de Staatsecretaris van SZW om de regels voor het gebruik van een hijskraan-werkbak bij asbestdaken sanering aan te passen" d.d. 9 oktober 2019. Deze dient hier als geheel herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Overigens gebruiken wij in deze notitie regelmatig de term "werkbak". Voor de goede orde wordt opgemerkt dat daarmee in de context van uw ontwerpbesluit uiteraard wordt bedoeld een werkplatform ten behoeve van het verwijderen van asbesthoudende producten van daken.

Het ontwerpbesluit bevat ook een regeling voor de inzet van werkbakken in algemene zin. Daarop heeft de notitie d.d. 9 oktober jl. en deze inspraakreactie geen betrekking. Op dit onderdeel van het ontwerpbesluit zal in ieder geval door VVT afzonderlijk nog een inspraakreactie worden gegeven.

Onze voornoemde notitie is op 10 oktober jl. aan u toegezonden en tevens gezonden aan de Commissie SZW van de Tweede kamer. Onze inbreng is aan de orde gesteld in het debat in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer inzake de invoering van het asbestdakenverbod.

In dit debat is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de wijziging van het Arbobesluit zo snel mogelijk tussen 1 januari 2019 en 1 juli 2019 van kracht zal worden. Gezien de prangende en onduidelijke situatie in de praktijk, roepen wij u opnieuw op om haast te maken met de invoering van de nieuwe regels door snelle invoering van de wijziging van het Arbobesluit en / of het vaststellen van een interim-beleid.

In aanvulling op onze inspraakreactie in de bijlage wijzen wij u nog op het volgende.

In de eerste plaats de beperking van de werklust tot 25% van de maximaal toegestane werklust. Dat is in de praktijk niet altijd werkbaar c.q. niet altijd haalbaar. Met deze restrictie zullen er nog steeds asbestdaken zijn die niet gesaneerd kunnen worden. Graag illustreren wij dat nader in overleg met uw ministerie, aan de hand van voorbeelden van bepaalde typen machines. Bovendien leidt deze eis tot het inzetten van zeer zware machines of machines die niet goed geschikt zijn voor de specifieke situatie. Dat leidt juist tot veiligheidsrisico's.

De werklustbeperking zoals opgenomen in het Arbobesluit is ook onderzocht in het u bekende onderzoek van Aboma. Daaruit blijkt dat de ons omliggende landen deze strenge restrictie niet hanteren en dat er vanuit veiligheidsoogpunt ook geen bezwaar is om deze bepaling aan te passen. De aanbeveling van Aboma luidt dan ook: "Onderzoek of de 25% restrictie kan worden verhoogd naar ten minste 50% in lijn met de laagst vastgestelde grens in de direct omliggende landen. Zo nodig naar 75%, conform vast opgestelde kranen in combinatie met de genoemde proefhijs.". Wij verzoeken u derhalve om het ontwerpbesluit hierop aan te passen.

Verder bevat het ontwerpbesluit ook bepalingen over het voorkomen van valgevaar bij het werken vanaf het werkplatform. Zoals aangegeven in de bijgaande notitie, is een strikte uitleg van deze bepaling onwerkbaar en onveilig. Verder is het ons inziens onverstandig om deze bepaling op deze plaats in het Arbobesluit op te nemen. Wij herhalen daarom ons verzoek om deze bepaling te schrappen en met de sector verder in gesprek te gaan over hoe het veilig werken vanaf het werkplatform in de asbestdakensanering concreet kan worden ingevuld en op welke wijze dit als uitwerking van de reeds bestaande wettelijke eisen kan worden vastgelegd.

Zoals door medewerkers van uw ministerie is toegezegd, zal snel na het verstrijken van de inspraaktermijn (13 november a.s.) met ons vervolgoeverleg worden gevoerd over onze in spraakreactie en het verdere vervolg. Wij zien de datumvoorstellen daarvoor graag spoedig tegemoet.

Met vriendelijke groet,

(deze brief is digitaal verzonden en daarom niet getekend)

Alfred Jansen	Jos v.d. Werken	Lion Verhagen	Jan Horyon	Gerrie van Beljouw	Teun Stam	Rene v.d. Steen
LTO	Metaalunie	VVT	VAVB	VVTB	VERAS	HZC

Bijlagen:

- Reactie op voornemen van de Staatsecretaris van SZW om de regels voor het gebruik van een hijskraan-werkbak bij asbestdaken sanering aan te passen, oktober 2019

Reactie op voornemen van de Staatsecretaris van SZW om de regels voor het gebruik van een hijskraan-werkbak bij asbestdaken sanering aan te passen

Inleiding en situatieschets

Sinds het voorjaar van 2017 zijn wij in overleg met het Ministerie van SZW over de inzet van de hijskraan met werkbak voor het verwijderen van asbestdaken die op andere wijze niet veilig te bereiken zijn. Wij zetten ons er daarbij voor in om gezamenlijk tot een praktisch werkbaar oplossing te komen, waarbij het veilig werken voorop staat.

Op ons initiatief is de *Beslissystematiek Uitzonderingssituatie voor de inzet van hijskraan met werkbak bij de verwijdering van asbestdaken*¹ ontwikkeld. Deze is getoetst door het onafhankelijke kennisinstituut Aboma². Die concludeert dat de inzet van de hijskraan-werkbak bij de sanering van asbestdaken in uitzonderingssituaties noodzakelijk en veilig is. De beslissystematiek voor het bepalen van de uitzonderingssituaties is goed toepasbaar aldus Aboma.

Op 27 september 2018 is door Staatssecretaris van Ark van SZW een brief gezonden aan de Tweede Kamer waarin wordt aangekondigd dat het Arbobesluit zal worden aangepast inzake de inzet van hijskranen met werkbak (hierna Kamerbrief³). Inmiddels is ook het ontwerp van de wijziging van het Arbobesluit⁴ voor inspraak gepubliceerd.

Gelukkig is er nu duidelijkheid over de oplossingsrichting. Er zijn echter wel zorgpunten. Het voorstel tot wijziging van het Arbobesluit bevat enkele knelpunten en bovendien vragen wij ons af of het wel verstandig is om de uitzonderingsregeling opnieuw gedetailleerd in het Arbobesluit te regelen. Verder maken wij ons zorgen over de lange invoeringstermijn. Het is ons inziens niet nodig om te wachten met invoering tot juli 2019. Daardoor zal de vertraging in de sanering van bepaalde typen asbestdaken aanhouden en wordt de realisatie van het asbestdakenverbod 2024 bemoeilijkt.

De Kamerbrief en de ontwerpwijziging Arbobesluit is gebaseerd op onderzoek van TNO⁵. Daarin wordt ingegaan op de risico's van het gebruik van de hijskraan-werkbak methode en de beschikbaarheid van alternatieve arbeidsmiddelen. De conclusies van TNO staan haaks op de uitkomsten van het onderzoek van Aboma.

¹ Beslissystematiek Uitzonderingssituatie voor de inzet van hijskraan met werkbak bij de verwijdering van asbestdaken, opgesteld door de bovengenoemde partijen en aangeboden aan het Ministerie van SZW, 2 oktober 2017 (versie 1.1).

² Rapport van bevindingen Beslissystematiek Uitzonderingssituaties voor de inzet van hijskraan met werkbak bij de verwijdering van asbestdaken, Aboma, 12 februari 2018

³ Brief Ministerie van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 27 september 2018, kenmerk 2018-0000152408.

⁴ Ontwerp Wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met nieuwe regels met betrekking tot het gebruik van werkbakken en werkplatforms aan hijswerktuigen (hierna ontwerp Arbobesluit).

⁵ TNO-rapport Veilig asbest saneren op hoogte, TNO 2018 R10712, 23 juli 2018.

Wij verzoeken concreet aan de Staatssecretaris om:

- Zo snel mogelijk een interim-beleid / overgangsbeleid vast te stellen op grond waarvan de hijskraan-werkbak volgens de toekomstige regels mag worden ingezet voor de sanering van asbestdaken die alleen met de hijskraan op veilige wijze te bereiken zijn.
- De beslissystematiek die op ons initiatief is ontwikkeld en die getoetst is door het onafhankelijke kennisinstituut Aboma als basis te nemen voor de in de Kamerbrief genoemde 'leidraad'.
- De eisen in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbobesluit op een aantal punten te verduidelijken en aan te passen. Verderop in deze reactie wordt dat toegelicht⁶.
- Samen met ons een adequaat beeld te vormen van de beschikbaarheid van alternatieve arbeidsmiddelen nu en in de nabije toekomst en van de werkelijke risico's aan het gebruik van de werkbak met hijskraan (inclusief een analyse van incidenten).

Verzoek om snel een interim-beleid / overgangsbeleid in te voeren

In het ontwerp Arbobesluit staat dat de gewijzigde regeling voor de inzet van hijskraan met werkbak ingaat op 1 juli 2019. Het is ons inziens niet nodig om zo lang te wachten. Bovendien zal daardoor de vertraging in de sanering van bepaalde typen asbestdaken aanhouden en wordt de realisatie van het asbestdakenverbod 2024 bemoeilijkt. Met klem worden het Ministerie van SZW en Inspectie SZW daarom opgeroepen om interim-beleid / overgangsbeleid vast te stellen op grond waarvan de hijskraan-werkbak volgens de toekomstige regels mag worden ingezet voor de sanering van asbestdaken.

Waarom een gedetailleerde uitzonderingsregeling in het Arbobesluit?

Er wordt gekozen voor een gedetailleerde wettelijke uitzonderingsregeling in het Arbobesluit. Wij vragen ons af of dit verstandig is. Eerder hebben wij hiervoor al de aandacht gevraagd, ook onder verwijzing naar de regelgeving in omliggende landen. Ons inziens is het beter om de details van de uitzonderingsregeling op een lager regelgevingsniveau te regelen of in een Arbocatalogus, in overleg met sociale partners. Hierdoor kan ook beter worden ingespeeld op ontwikkelingen in de praktijk die vooraf niet zijn te voorzien. Bovendien past dat ook beter in het actuele arbeidsomstandighedenbeleid.

Beslissystematiek kan dienen als 'leidraad'

In de Kamerbrief wordt de ontwikkeling van leidraad aangekondigd, waarmee werkgevers kunnen inschatten of een bepaalde klus in aanmerking komt voor de inzet van een werkbak. Aangegeven wordt dat dit in overleg met het werkveld zal plaatsvinden. Wat ons betreft ligt er al een stevige basis voor een leidraad. Daarvoor kan immers de *"Beslissystematiek Uitzonderingssituatie voor de inzet van hijskraan met werkbak bij de verwijdering van asbestdaken"* worden gebruikt. Deze beslissystematiek is al getoetst door het onafhankelijke kennisinstituut Aboma.

⁶ In deze notitie wordt ingegaan op enkele detailpunten in het ontwerp Arbobesluit, specifiek betreffende het gebruik van werkplatforms in de asbestverwijdering. Op korte termijn zal dit ook nog in de vorm van een inspraakreactie via www.internetconsultatie.nl worden ingebracht. Daar zal door partijen ook worden gereageerd op de voorgestelde wijzigingen voor het gebruik van de werkbak in algemene zin.

Veiligheidskundige per saneringsproject onnodig

In het ontwerp Arbobesluit is opgenomen dat er voor de inzet van een hijskraan met werkbak per saneringsproject de instemming van een veiligheidskundige nodig is. De kosten worden in de Nota van Toelichting op het ontwerpbesluit geraamd op €1.400,00 per saneringslocatie.

Met in acht name van de te doen gebruikelijke beheersmaatregelen is het werken met een werkbak aan een hijskraan niet gevaarlijker dan de inzet van andere arbeidsmiddelen. Daar waar aanvullende aandacht nodig is voor bepaalde risico's, voorziet de beslissystematiek. De risico's van het saneringsproject worden daarbij door de werkgever situatiespecifiek beoordeeld in de werkvoorbereiding en vastgelegd in het werkplan met de projectgebonden RI&E.

Of er noodzaak is voor de inzet van de hijskraan kan door de werkgever worden vastgesteld door toepassing van de beslissystematiek. In de beslissystematiek staan ook de aanvullende maatregelen beschreven, zoals de proefhijs op 100% van de toegestane werklast.

De bepaling dat voor elk saneringsproject een veiligheidskundige moet worden ingeschakeld is ons inziens daarom niet nodig. Alleen in bijzondere gevallen is dat aan de orde. Dat is reeds de praktijk en volgt uit de algemene systematiek van de arboregelgeving. De toepassing van werkmethoden is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de werkgever, binnen de kaders van de arboregels. Het is daarom ook de vraag of veiligheidskundigen wel bereid zijn om 'formeel' met de inzet van de hijskraan met werkbak in te stemmen.

Beperking van de belasting van de werkbak

In het ontwerpbesluit (artikel 7.23a, lid 6a) wordt de belasting van de werkbak beperkt tot een kwart van de toegestane werklast. Hierdoor zal de werkmethode beperkt inzetbaar zijn en wordt het knelpunt in de asbestdaken sanering niet opgelost! In de praktijk gaat de voorkeur namelijk uit naar de inzet van mobiele torenkranen. Met de beperking van een kwart van de toegestane werklast wordt de inzet van deze machines sterk beperkt. Daarom is door de sector voorgesteld om hier 75% van te maken, onder de voorwaarde van een proefhijs op 100% van de toegestane werklast om de stabiele opstelling van de hijskraan te testen. Dit is reeds toegestaan voor vast opgestelde kranen. Aboma heeft dat ook getoetst in haar onderzoek. Verzocht wordt om het Arbobesluit hierop aan te passen.

Detailopmerkingen op ontwerp wijziging Arbobesluit

In artikel 7.23d, lid 2a, van het ontwerpbesluit wordt expliciet de beperking gemaakt tot "daken". Deze beperking zal in de praktijk leiden tot (nieuwe) discussies. Zo kunnen bijvoorbeeld ook asbesttoepassingen aan gevels (in combinatie met asbestdak) met andere arbeidsmiddelen niet veilig te bereiken zijn. Deze beperking is verder onnodig omdat het criterium is of asbesttoepassingen die worden gesaneerd op andere wijze c.q. met andere arbeidsmiddelen veilig te bereiken zijn. Verzocht wordt om deze beperking te schrappen dan wel te nuanceren.

Het ontwerpbesluit bevat in artikel 7.23d, lid 4, een meldingsplicht. Dat is dubbelop omdat asbestverwijdering al gemeld moet worden. Daarvoor is een internetportaal beschikbaar. De gevraagde gegevens kunnen daar worden uitgebreid. In ieder geval is van belang dat de inzet van de hijskraan in dat geval kan worden gemeld via hetzelfde loket als de asbestmelding.

In het achtste lid van artikel 7.23a van het ontwerpbesluit staat dat personen die zich op het werkplatform bevinden doelmatige veiligheidsaanglijning moeten gebruiken, van zodanige lengte dat zij aangelijnd het werkplatform niet kunnen verlaten. De strikte interpretatie daarvan leidt in de uitvoeringspraktijk tot knelpunten. Het is ergonomisch en met het oog op fysieke belasting niet werkbaar om geheel vanuit de werkbak de asbestplaten los te schroeven, op te pakken en in de werkbak te leggen. Verzocht wordt om met de sector verder in gesprek te gaan over hoe deze bepaling op een verantwoorde en veilige wijze praktisch kan worden ingevuld. Overigens speelt dit ook bij het werken vanuit een werkbak aan een verreiker. In zoverre is de vraag of het verstandig is om deze expliciete bepaling in dit artikel van het Arbobesluit op te nemen.

In artikel 7.23d, lid 9d, staat dat de werkmethode niet mag worden toegepast bij een windsnelheid van 7 m/s (windkracht 4). In de Arbocatalogus Verticaal Transport is dat 13,8 meter/s (windkracht 6). Verzocht wordt om dit aan te passen. Verder wordt aanbevolen om dit niet op het niveau van het Arbobesluit te bepalen, maar op een lager regelgevingsniveau te regelen of in een Arbocatalogus.

Beeld van noodzaak en veiligheidsrisico's van de inzet van de hijskraan met werkbak

TNO concludeert dat alternatieven arbeidsmiddelen (snel) beschikbaar zijn en dat het werken met de hijskraan-werkbak onveilig is. Deze conclusie is overgenomen in de Kamerbrief. De uitkomsten van het TNO onderzoek staan haaks op de conclusies van Aboma⁷. Een feitelijke onderbouwing ontbreekt.

TNO concludeert dat er (binnen een jaar) alternatieve arbeidsmiddelen beschikbaar zijn en dat het gebruik van de werkbak dan niet meer nodig is. Genoemd worden de telescoopverreiker en de zogenoemde sixpack lifter. Door het werkveld is al diverse keren toegelicht dat de telescoopverreiker niet geschikt is voor het verwijderen van asbestdaken. Er zijn inderdaad verschillende initiatieven gericht op het verder mechaniseren van het verwijderen van asbestcementplaten. Er zijn echter nog geen praktijktesten gedaan en de praktische toepasbaarheid is onbekend. Concrete producten zijn niet te koop. Bovendien is, zeker in eerste instantie, nog 'handwerk' nodig om de bevestigingsbouten los te maken. Verder moeten de gordingen worden gereinigd en ook daarvoor is de werkbak nodig.

In de Kamerbrief staat verder: *“werken met een werkbak gaat gepaard met flinke risico's, zoals ook een aantal recente ernstige ongevallen aantoonde. Dat is met name het geval bij het verlaten van de werkbak op hoogte en het beladen van de werkbak. Niet voor niets is het gebruik van hijskranen bij asbestsanering in beginsel ook verboden”*. Deze conclusie is ontleend aan het TNO onderzoek, maar een feitelijke onderbouwing ontbreekt. In onze optiek is hier een nadere duiding noodzakelijk.

⁷ Aboma, hoofdstuk 6: “Het toepassen van een werkbak met kraan is niet gevaarlijker dan de inzet van andere arbeidsmiddelen”. “De stand der wetenschap en professionele dienstverlening is niet tijdig (voor 2025) ver genoeg gevorderd om de noodzaak tot kraaninzet met werkbak voor asbestdak sanering te voorkomen”.



Vooropgesteld, ieder ongeval is er één teveel en wij delen dat veilig werken in de asbestdakensanering een belangrijk aandachtspunt is. Het is voor zover ons bekend echter onjuist dat er ongevallen zijn veroorzaakt door het gebruik van de hijskraan met werkbak. Er zijn incidenten bekend doordat personen het dak als werkplatform gebruikten en daarbij door of van het dak zijn gevallen, al dan niet bij het uit de werkbak stappen. Dat valt echter onder verkeerd gebruik van het arbeidsmiddel; elk arbeidsmiddel dat verkeerd wordt gebruikt kent flinke veiligheidsrisico's. Het betrof ook situaties waarin dit zich niet zou hebben voorgedaan indien vanuit een werkbak aan de hijskraan zou zijn gewerkt. In dat geval had het dakoppervlak zelf niet betreden hoeven te worden.

Wij roepen het Ministerie op om samen met ons een adequaat beeld te vormen van de werkelijke risico's (en ongevallen) van de inzet van de hijskraan met werkbak en de mogelijkheden van innovaties en te kijken welke (extra) gezamenlijke inzet nodig is om eventuele kansen die er zijn snel te benutten.