

DE UITDAGING



2013

De asbestproblematiek is veel groter dan gedacht

Een beschrijving van het maatschappelijke asbestprobleem gezien vanuit de dagelijkse praktijk en hoe het huidige stelsel van regels, die misstanden moet beteugelen, onderdeel uitmaakt van dat probleem.

De uitdaging

DE ASBESTPROBLEMATIEK IS VEEL GROTER DAN GEDACHT

Dit rapport is vertrouwelijk en verstrekt aan:

- Dhr. H. van der Brugge (SZW)
- Dhr. J. Brouwer (SZW)
- Dhr. M. Wilders (SZW)
- Dhr. M. Geers (ISZW)
- Dhr. M. Eebes (ISZW)
- Mw. A. van Weezel (ISZW)
- Dhr. G. Meurs-Kruijs (ISZW-Groep Certificatie)
- Mw. B. Hendrikx (SER)
- Dhr. B. Snel (IenM)
- Dhr. J. Mordang (ILenT)
- Mw. E.C. van den Aker
- Leden Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Leden Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu
- Leden Vaste commissie voor Economische Zaken

© 2013, RIR Nederland B.V.

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Foto voorpagina: Panorama van een berg asbestafval uit asbestmijn, Thetford Mines, Black Lake Region in Quebec, Canada, Wikimedia Commons, Flickr, Creative Commons licensed.

VOORWOORD

Geachte lezer,

In 2004 kopte Trouw als samenvattende conclusie van de studiedag 'Leven met asbest':
"De vezeljacht schiet door".

Op het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten georganiseerde congres werd gezamenlijk geconstateerd dat Nederland doorschiet bij het bestrijden van asbest, dat de gecontroleerde verwijdering onnodig miljarden zou gaan kosten, onwerkbaar is, maar vooral ook vanuit gezondheidsoogpunt vaak volstrekt onnodig zou zijn. Het werd tijd voor een genuanceerde aanpak.

We zijn nu bijna 10 jaar verder. Hoe staat Nederland er heden ten dage voor?
Is de huidige gedachte nog steeds dat Nederland "asbestvezelvrij" moet zijn? Wat is ervan terechtgekomen om de aanpak van "het asbestprobleem" meer risicogericht te maken? Of zijn we nog verder doorgeslagen in de "vezelangst"?

Voor u ligt het studierapport "De uitdaging - De asbestproblematiek is veel groter dan gedacht."

Dit rapport is geschreven met inbreng van en door diverse personen die werkzaam zijn in de verschillende takken van de asbestketen, zoals inventarisatie, verwijdering, certificering, toezicht, contra-expertise en met ruime ervaring in beoordelingen, risicobeoordelingen, eindbeoordelingen, metingen, analyses, accreditatie en research.

ing. G. Lensink B.Sc.
DGA

RIR Nederland B.V.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
2	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	7
3	OMVANG VAN DE ASBESTPROBLEMATIEK	16
3.1	Het asbestprobleem is niet alleen een handhavingsprobleem	16
3.2	Uitwendige toepassingen met asbest.....	18
3.3	Nalevingsgedrag	19
3.4	Conclusie - omvang van de asbestproblematiek.....	20
4	ADVIES GEZONDHEIDSRaad EN CONSEQUENTIES	21
4.1	Fouten in rapportage RIVM en TNO.....	22
4.2	Overige discrepanties in rapportage RIVM en TNO.....	25
4.3	Ontbrekende consequenties.....	27
4.4	Conclusie advies Gezondheidsraad en consequenties	31
5	GEPRIVATISEERD TOEZICHT	32
5.1	Certificatie- en keuringsinstelling	32
5.2	Raad voor Accreditatie	34
5.3	Conclusie geprivatiseerd toezicht	38
6	NEN-NORMEN	39
6.1	Algemeen.....	39
6.2	NEN2991:2005.....	44
6.3	concept-NEN2991:2013	52
6.4	NEN2990:2012.....	56
6.5	Conclusie NEN-normen	66
7	INSPECTIE-INSTELLINGEN, LABORATORIA EN ANALYSES	67
7.1	Toezicht op laboratoria	67
7.2	Fouten door laboratoria.....	68
7.3	Eindcontroles en inspectie-instellingen.....	73
7.4	Beschouwing laboratoria.....	74
7.5	Conclusies inspectie-instellingen, laboratoria en analyses.....	75
8	ASBESTINVENTARISATIES	76
8.1	Uitvoering	76
8.2	Risico-inventarisaties.....	79
8.3	Saneringsadvies	81
8.4	Conclusie asbestinventarisaties.....	83
9	SMA-RT	85
9.1	Conclusies SMA-rt.....	90
10	ASBESTAUTORITEITEN	91
10.1	Ascert.....	94
10.2	TNO	98
10.3	Beschouwing	98
10.4	Conclusie asbestautoriteit	99
11	INNOVATIE	100
11.1	Conclusie innovatie.....	102
12	DE CERTIFICATIEREGELINGEN	103
12.1	SC540, Procescertificaat Asbestinventarisatie, versie 5	103
12.2	SC530, Procescertificaat Asbestverwijdering versie 6.....	108

12.3	SC510, Deskundig toezichthouder Asbest, DTA.....	112
12.4	Conclusie certificatieregelingen.....	113
13	WET- EN REGELGEVING.....	115
13.1	Productenbesluit en -regeling asbest.....	115
13.2	Asbestverwijderingsbesluit.....	118
13.3	Arbeidsomstandighedenbesluit.....	121
13.4	Conclusie wet- en regelgeving.....	129
14	MIDDELEN.....	130
14.1	Conclusie middelen.....	132
15	LANDELIJK ASBESTVOLGSYSTEEM, LAVS.....	133
15.1	Conclusie LAVS.....	134
16	COMMERCIELE RELATIES EN ONAFHANKELIJKHEID.....	135
16.1	Conclusie commerciële relaties en afhankelijkheden.....	138
17	TOEZICHT.....	139
17.1	Algemeen.....	140
17.2	Regionale Uitvoeringsdiensten en gemeenten.....	141
17.3	Conclusie toezicht.....	144
	GEBRUIKTE AFKORTINGEN.....	145
	BIJLAGEN.....	146

1 INLEIDING

De asbestproblematiek kan vanuit meerdere gezichtspunten worden benaderd. Zo kan asbest een probleem zijn als er asbesthoudende materialen in de woning aanwezig zijn; vanwege de gezondheidsrisico's voor de bewoners of de kosten die eventueel gemaakt moeten worden om het asbest te laten verwijderen. Het kan een probleem vormen voor de handhaving, omdat niet iedereen de vigerende regels volgt. En bovendien kan het leiden tot een politiek probleem, omdat zij wordt aangesproken als er zaken misgaan in de branche. Je kunt de asbestproblematiek ook benaderen vanuit de omvang. Asbest is tot in de jaren tachtig veel toegepast in Nederland. Om dat te verwijderen moeten enorme kosten worden gemaakt, met schattingen van 50 tot 100 miljard euro. Hierin zit ook de uitdaging: Hoe kun je ervoor zorgen dat al het asbest zo snel mogelijk, zo veilig mogelijk en liefst ook nog eens zo goedkoop mogelijk uit de maatschappij verdwijnt?

Als je de asbestproblematiek in zijn totale omvang bekijkt en de uitdaging aangaat om die binnen 10 of 20 jaar op te lossen, dan ontstaan er tal van mogelijkheden en dienen zich oplossingen aan voor alle denkbare deelproblemen. Je ontkomt er dan echter niet aan om de oorzaken die ten grondslag liggen aan die problemen te benoemen en ermee aan de slag te gaan. In dit rapport hebben wij dat gedaan door allerlei elementen van het stelsel, vanuit onze kennis en gezichtspunten, te beschouwen. Je ontdekt dan bepaalde lijnen en ontwikkelingen die ongewenst zijn en die je moet oplossen om die ambitie, 'alle asbest weg', te halen.

We hebben niet alle elementen kunnen onderzoeken of volledig kunnen onderbouwen. Vaak ontbrak het ons aan de toegang tot documenten of aan (financiële) middelen om dat te doen.

Een belangrijke vaststelling is dat de asbestproblematiek niet integraal benaderd wordt. De wetgeving is voornamelijk gericht op het voorkomen van risico's bij arbeid en in de leefomgeving en de handhaving daarop. Via certificatieschema's en NEN-normen wordt hieraan door belangengvertegenwoordigers nader invulling gegeven.

Het resultaat van deze aanpak is dat de kosten alleen maar hoger worden en de naleving slechter. Verderop in dit rapport zal dit nader worden toegelicht en onderbouwd.

De asbestproblematiek wordt door de nu gekozen oplossingsrichtingen alleen maar groter in plaats van kleiner. Het systeem of 'asbeststelsel' is niet doelmatig en niet efficiënt, vanuit een maatschappelijk perspectief bekeken.

Sinds het rapport van de Gezondheidsraad over asbest ('Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest 2010') weten we dat asbest nog gevaarlijker is dan eerder werd aangenomen. Het resultaat van die constatering is dat er een groot aantal maatregelen in de komende maanden wordt doorgevoerd, dat ertoe zal leiden dat de doelmatigheid en efficiëntie van het stelsel nog verder omlaag gaan. De kosten zullen dusdanig stijgen dat het voor een zeer groot deel van de eigenaren van het asbest onmogelijk wordt de asbest te laten onderzoeken of te saneren. Het stelsel zal dus contraproductief worden en de illegaliteit zal toenemen.

Vrijwel alle deelproblemen zijn als zodanig met relatief eenvoudige maatregelen op te lossen. We dragen in dit rapport diverse oplossingsrichtingen aan. Daar is wel medewerking voor nodig van de betreffende partijen. Dit kan weer nieuwe problemen opleveren omdat de belangen van die partijen niet altijd hetzelfde zullen zijn als het belang van de maatschappij of de overheid.

Echter, voor een echte oplossing van de asbestproblematiek is vooral de ambitie van de overheid nodig. Bijvoorbeeld de ambitie om alle asbest over 20 jaar verwijderd te hebben, daar voorzieningen voor te treffen en alle belemmeringen weg te nemen.

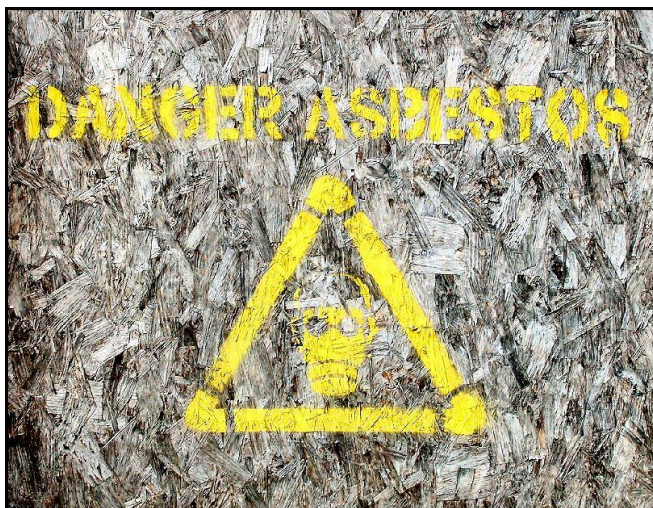


Foto: Flickr, Brian Lincolnian.

Asbest is een gevaarlijk materiaal. Daar is inmiddels (bijna) de hele wereld het over eens. Dat er regels gesteld worden aan activiteiten met asbest, zoals het verwijderen, is voor iedereen goed te begrijpen en dat daar kosten aan verbonden zijn ook.

De mensen die de asbest verwijderen lopen het grootste risico dat ze worden blootgesteld aan asbest en moeten daar dan ook goed tegen worden beschermd. We willen bij die activiteiten niet alleen de mensen beschermen die met het asbest moeten werken, maar ook de directe omgeving en het milieu. In de basis zegt de wetgeving dan ook dat alle handelingen met asbest verboden zijn, tenzij noodzakelijk en veilig voor mens en milieu. Daarnaast vult de wet- en regelgeving in op welke wijze dat bereikt moet worden. In het geval van asbest is ervoor gekozen om dit vast te leggen in onder andere certificatieschema's en normen (NEN en ISO). De beleidsregels die in het verleden invulling gegeven hebben aan de wet- en regelgeving zijn inmiddels grotendeels vervallen. Daarnaast is er nog een groot aantal zaken vastgelegd in de periferie: we kennen nog eigen regels van branchepartijen waarop uitzonderingsregelingen zijn gestoeld en allerlei documenten en regels van bijvoorbeeld de inspecties SZW en LenT, gemeentelijke toezichthouders, Ascet, CKI's, Raad voor Accreditatie, enzovoort.

Van al deze richtinggevende documenten kan gesteld worden dat ze geschreven zijn met de juiste bedoelingen. Zaken behoeven nu eenmaal invulling, zo wil men graag denken. Als alles is beschreven is het gemakkelijker om daaraan te voldoen en om dat te controleren. Dat heeft geresulteerd in een uitermate complex web van regels, dat voor vrijwel niemand meer te bevatten is, dat - ondanks de hoeveelheid - niet volledig dekkend is en soms zelfs contraproductief.

'Wetgeving moet de grenzen van de ruimte waarin men vrij kan handelen beschrijven, deze grenzen beschermen en geen invulling geven aan alle controversen' (naar Philip K. Howard). Een belangrijke les voor de asbestregelgeving.

Het behoeft geen betoog dat als regelgeving wordt opgesteld deze zorgvuldig tot stand moet zijn gekomen en helder moet zijn wat betreft het doel. Ze moet bij voorkeur voor alle situaties toepasbaar zijn en naleefgedrag bevorderen. Alles tezamen moet de regelgeving volledig zijn en geen onduidelijkheden bevatten. Als belangrijkste voorwaarde kan gesteld worden dat ze functioneel moet zijn, om het doel 'veilig voor mens en milieu' te bereiken en de maatschappelijke consequenties zorgvuldig af te wegen.

Op het punt van zorgvuldigheid gaat het vaak mis in de asbestbranche. De documenten of invulling (zoals de certificatieschema's, NEN-normen, SMA-rt) komen niet op een wijze tot stand waarbij als eerste 'zorgvuldigheid' wordt nagestreefd. Evenmin spelen 'maatschappelijke consequenties' een belangrijke rol. Deze materiële wetgeving komt tot stand vanuit commissies of personen met soms andere - bijvoorbeeld financiële - belangen. En dat leidt uiteindelijk niet tot goede, duidelijke, passende wetgeving waarbij rekening is gehouden met wat maatschappelijk gezien juist is. De processen leiden tot onleesbare,

onduidelijke, niet navolgbare, kostenverhogende en voor bepaalde branches rondweg ongeschikte regelgeving, waar wel op gesanctioneerd en gehandhaafd moet worden. Daarbij wordt in de gehele keten, op basis van deze regelgeving, veel geld verdiend dat niet meer in verhouding staat tot het nut van de betreffende werkzaamheden. De kosten in de periferie van de asbestsanering zijn inmiddels vele malen hoger dan de kosten van de asbestsanering zelf.

De vraag mag gesteld worden of we het geld dat we besteden aan het verwijderen van asbest ook goed besteden. Kan de kostprijs van een asbestsanering (met alles eromheen) niet worden verlaagd om zodoende meer en sneller het asbest uit onze leefomgeving te halen, binnen de gestelde context van 'veilig voor mens en milieu'? Kan dit proces niet geoptimaliseerd worden ten koste van alle onnodige uitgaven die het gevolg zijn van de bestaande gebrekkige regels en processen? Om het kort samen te vatten: *De effectiviteit van het asbestverwijderingsproces kan waarschijnlijk aanzienlijk worden verhoogd. Asbest kan goedkoper, veiliger, sneller en met een hogere kwaliteit worden verwijderd door het aantal regels en verplichte processtappen te verminderen.*

In dit rapport wordt een groot aantal feiten opgesomd die voorgaande stellingen onderschrijft. Deze feiten zijn voornamelijk ervaringsfeiten die de auteurs in de loop van hun carrières hebben opgedaan.

Dit document kan het beste gelezen worden als een signalering van problemen in de asbestsector. En naast signalering hebben wij ook oplossingsrichtingen vermeld.

Een ander belangrijk punt zijn de consequenties die met alle maatregelen samenhangen, zoals de kosten en effecten, ook wel externaliteiten¹ genoemd.

Bij het maken van regels (besluiten, regelingen, certificatieschema's, normen en afgeleiden) wordt er weinig of onvoldoende rekening gehouden met alle consequenties die daaruit volgen. Als alle gevolgen mee zouden worden genomen, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een grenswaarde of formulering van een NEN-norm, dan zouden keuzes anders worden gemaakt.

Wat is bijvoorbeeld het gezondheidseffect van het niet kunnen laten verwijderen van asbest doordat verwijderen zo kostbaar is gemaakt...?

Ook voor de noodzakelijke optimalisatie van de asbestketen is nauwelijks aandacht. Het gehele proces kan en moet beter, veiliger, sneller, met hogere kwaliteit en goedkoper. Innovaties (technologische en procesoptimalisatie) kunnen daar in belangrijke mate aan bijdragen. Optimalisatie is noodzakelijk omdat asbest verwijderen onbetaalbaar aan het worden is en de kwaliteit niet evenredig mee omhoog gaat.

De punten die in het rapport worden genoemd zullen niet voor iedereen of elk bedrijf gelden. De omvang zal per onderdeel variëren van bijna niemand tot bijna iedereen of van soms tot bijna altijd. Zelfs binnen bedrijven zullen er verschillen zijn per persoon en in de tijd. Soms zijn het individuele activiteiten en soms bedrijfsbeleid. Maar voor oplossingen is dat niet relevant. Als door abductief redeneren voldoende aannemelijk is dat de beweringen voor kunnen komen is het tevens aannemelijk dat ze voor zullen komen, zeker als daarmee gewin is te behalen. Om uiteindelijk te komen tot verbetering van het stelsel is een volledige onderbouwing met kwantificering niet nodig. Immers, de vele calamiteiten die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan laten overduidelijk zien dat het op een onaanvaardbare wijze misgaat in de asbestsector.

¹ Externaliteiten:

Niet gecompenseerde, door derden gemaakte kosten of geleden schade als gevolg van een economische activiteit. Dit kan optreden als personen, bedrijven of overheden geen rekening houden met de effecten op de welvaart van betreffende individuen. Externe factoren hebben dan ook vaak geen invloed op de afwegingen van een in economische zin rationeel handelend individu.

2 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Omvang

De omvang van de nog in de maatschappij aanwezige hoeveelheid asbest en de achteruitgang van de kwaliteit, waarmee de functionaliteit verloren raakt en de risico's worden vergroot, maakt het opportuun **beleid te ontwikkelen op verwijdering uit de maatschappij en het actief voorkomen van belemmeringen om dit weg te halen.**

Hierdoor wordt tevens voorkomen dat door doorgeslagen 'vezelangst' het verwijderen onmogelijk of onbetaalbaar wordt gemaakt en de risico's juist in stand blijven.

De omvang van het probleem (in omvang en hoeveelheid) zou becijferd moeten worden zodat de noodzaak tot beleidsmatige verwijdering duidelijker wordt.

Er moet actief gefaciliteerd worden in de **verhoging van de effectiviteit en efficiency** van de asbestmarkt, aangaande bijvoorbeeld kwaliteit, kostprijs, doorlooptijd en veiligheid, bijvoorbeeld door stimulering van innovaties.

Alle belemmeringen in de regelgeving (in de breedste zin) en dogmatiek die de effectiviteit en efficiency in de weg staan moeten worden geschrapt, behalve de randvoorwaardelijke maatregelen aangaande veiligheid voor mens en milieu.

Om capaciteitsproblemen in de nabije toekomst te voorkomen zou gewerkt moeten worden aan de (tijdelijke) **vergroting van de uitvoeringscapaciteit**. Dit kan dus banen opleveren.

Consequenties

Voor **elke voorgenomen maatregel** om dit doel te bereiken (veilig verwijderen van alle asbest) zou een **maatschappelijke kosten-batenanalyse** moeten worden gedaan, van waaruit de maatregel kan worden bijgesteld en geoptimaliseerd om maximaal effectief en efficiënt te zijn. Hierbij moeten **ALLE consequenties worden beschouwd, ook die in de 2e of 3e generatie**, zoals de financiële consequenties voor degenen die geraakt worden door de maatregel en ook de consequenties met betrekking tot ontduiking door uitstel en illegaliteit.

En elke maatregel moet natuurlijk handhaafbaar zijn. De gedachte dat mensen doen wat wordt gevraagd of geschreven gaat zeker niet voor elk mens op. In de asbestketen levert afwijken van de voorschriften meestal ook nog eens veel geld op en concurrentievoordeel. **Dat impliceert dat elke geschreven regel handhaafbaar moet zijn en anders achterwege gelaten moet worden om zo oneerlijke concurrentie tegen te gaan.**

Omdat veel consequenties van de nu in uitvoering zijnde maatregelen of op stapel staande maatregelen, zoals de nieuwe grenswaarden en daarmee via SC530 (asbest verwijderen), SC540 (asbest inventariseren), NEN2990 (eindbeoordeling na asbestverwijdering) en NEN2991 (risicobeoordeling in niet-sloopsituaties) niet bekend zijn, wordt feitelijk blind beleid ingevoerd. Dit zal, als de invoering van de nieuwe grenswaarde zoals gepland doorgaat, een 'gok' van onbekende en ongekende proporties zijn die met zekerheid niet altijd en misschien wel in het geheel niet risicoverlagend zal werken.

Voor elke maatregel of tekstregel moet men zich gaan afvragen wat het nut is, de noodzakelijkheid, de handhaafbaarheid, de doelmatigheid en wat zijn de kosten en de alternatieven. **De maatstaven om te komen tot een efficiënt en effectief stelsel moeten worden aangelegd.**

Hiervoor is het in essentie noodzakelijk te weten wat het te behalen doel is van de maatregelen. **In het algemeen is dat nu niet goed duidelijk en moet dus alsnog worden vastgesteld.**

Advies Gezondheidsraad en consequenties

Met het advies van de Gezondheidsraad en de consequenties die zijn benoemd door TNO en RIVM zijn niet alle consequenties inzichtelijk geworden. Een deel van de consequenties kon ook pas inzichtelijk worden nadat keuzes zijn gemaakt over inrichting van wet- en regelgeving, certificatieschema's en NEN-normen. Er had dus ten minste een opvolgend onderzoek moeten komen om alle consequenties inzichtelijk te krijgen en van daaruit te optimaliseren om zo maximaal effectief en efficiënt te zijn, zoals hiervoor is geschreven. **Voor het noodzakelijke optimaliseren van alle directe en indirecte maatregelen en een maximale effectiviteit en efficiency wordt bereikt, is (nog) geen ruimte geweest.**

Bij de benoeming van de consequenties in het TNO/RIVM-rapport² zijn om onduidelijke redenen herhaaldelijk onjuiste onderbouwingen gegeven, onder andere met betrekking tot de relatie tussen nieuwe grenswaarden en de risico's in gebouwen. Dat heeft ertoe geleid dat NEN2990 en NEN2991 maatregelen bevatten die lijken gefundeerd te worden door het TNO/RIVM-rapport, maar daar dus geen onderbouwing vinden. Nut en noodzaak van de maatregelen, zoals het meten op het niveau van de grenswaarde en bovenmatig kostenverhogende stofmonsters met analyse op vezelniveau, zijn dus niet onderbouwd en mogelijk niet noodzakelijk in relatie met de nieuwe grenswaarde. Er zijn veel goedkopere methoden denkbaar die hetzelfde doel nastreven (voorkomen overschrijding grenswaarden), maar niet tot extreme kostenverhogingen leiden. **Alternatieven zijn niet onderzocht omdat vertrouwd is op de inzichten van enkele direct betrokkenen.**

De Gezondheidsraad, TNO, RIVM, SER, Ascet en SZW hebben onvoldoende gekeken en onvoldoende bewaakt dat andere maatschappelijke consequenties, die met het advies van de Gezondheidsraad samenhangen, inzichtelijk zijn geworden en niet beoordeeld of deze acceptabel zijn. Daarbij horen natuurlijk ook de consequenties die meekomen met de noodzakelijk geachte (maar niet onderbouwde) aanpassingen in NEN-normen en certificatieschema's.

Geprivatiseerd toezicht

Het toezicht op certificaathouders door de Certificatie en Keuringsinstelling (CKI) is weinig effectief. Hetzelfde geldt voor de eindbeoordeling na asbestverwijdering door de geaccrediteerde inspectie-instelling/laboratorium (laboratorium), wat ook uitgelegd kan worden als toezicht op de certificaathouder op uitvoeringskwaliteit. Hiervoor zijn meerdere redenen aan te wijzen:

De CKI's en laboratoria werken respectievelijk altijd of meestal in opdracht van het asbestverwijderingsbedrijf. Zij hebben daarmee een direct belang bij zo min mogelijk waarnemen van afwijkingen door de saneerder. Minder controleren en minder effectief controleren levert daarbij een besparing op in de kostprijs en secundaire kosten ten gevolge van discussies en juridische trajecten. De effectiviteit van het geprivatiseerde toezicht is daarmee ernstig beperkt.

De processchema's SC530 (asbest verwijderen) en SC540 (asbestinventarisatie) en norm NEN2990 (eindbeoordeling) waartegen CKI en lab moeten controleren zijn voor een deel onduidelijk of interpreteerbaar, waardoor men bij het constateren van afwijkingen in discussie met de certificaathouder kan belanden. Ook daardoor wordt de effectiviteit beperkt.

Binnen de processchema's SC530 en SC540 wordt gebruikgemaakt van een toetslijst die niet overeenkomt met de certificatieschema's zelf. De effectiviteit van de schema's is daarmee beperkt. Betreffende de persoonschema's SC520 (deskundig asbestverwijderaar) en SC510 (deskundig toezichthouder asbest) is er effectief geen toezicht op naleving. De kwaliteitscirkel (Deming-cirkel) is dus niet gesloten.

De sturing die Ascet en SZW (Inspectie SZW, Beleid) kunnen geven aan de CKI's om daarmee de prestatie te verhogen, lijkt op - dit moment - ernstig beperkt doordat men niet over is gegaan tot

² TNO-034-UT-2010-01344 / RIVM 607647001 "Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest 2010".

correctie van de wanpresterende CKI's. Waarom men niet kan optreden is niet duidelijk maar betreft mogelijk een systeemfout.

De sturing die de Raad voor Accreditatie geeft en kan geven op de geaccrediteerde laboratoria (voor de eindbeoordeling) om hun prestaties te verhogen lijkt weinig effectief. Het systeem van accreditatie, via periodieke steekproefsgewijze en door tijd beperkte controles, is veel te beperkt om effectief te zijn, om zodoende naleving in het werkveld te bewerkstelligen. Er zijn veel eenvoudigere en effectievere methoden denkbaar, zoals onaangekondigde blinde ringonderzoeken, die zouden kunnen worden toegevoegd of onaangekondigde audits.

Rijkstoezicht

Wat betreft de laboratoriumverrichtingen (en -inspectie) lijkt geen toezichthouder zich hierom te bekommeren, waardoor de kwaliteit van deze verrichtingen met betrekking tot asbest bijzonder laag is. Voor metingen, analyses en inspecties geldt dat minder inspanningen direct van invloed zijn op de kostprijs. De meeste normen laten onbedoeld ruimte om minder inspanningen te doen dan kwalitatief gewenst of noodzakelijk is en eventueel verder omlaag afwijken wordt niet gecontroleerd. Het resultaat is dat de kwaliteit van vrijwel alle meet-, analyse- en inspectieverrichtingen met betrekking tot asbest zeer laag is. **Daarbij is het zo dat men tegenwoordig, vanwege de concurrentiedruk, ook bijna niet anders meer kan.** De kwaliteit van de verrichting wordt meestal niet zichtbaar, waardoor de prijs nog het enige onderscheidende element is.

De accreditatieverplichting is beperkt tot de normen genoemd in de certificatieschema's. Het toezicht loopt daarom deels via de CKI's en is weinig effectief omdat de asbestverrichtingen niet in de toetslijst voorkomen. Ook van het rijkstoezicht valt effectief weinig te verwachten omdat men inhoudelijk weinig kennis van de verrichtingen heeft.

NEN-normen

De NEN-normen met betrekking tot asbest zijn niet geoptimaliseerd voor het doel waarvoor ze (veelal) worden ingezet, namelijk als invulling van wettelijke voorschriften. Daar zijn verschillende redenen voor te geven:

- Er zijn geen maatstaven waaraan NEN-normen moeten voldoen om toegelaten te worden tot het publieke domein.
- Er zijn wel maatstaven door NEN aangelegd (zie bijlage), die niet volledig worden opgevolgd.
- In de basis bestaat de NEN-commissie (eigenlijk Werkkamer Asbest) uit de doelgroep, de belanghebbenden (personen). Dat betekent dus niet dat alle belangen (waarden) zijn vertegenwoordigd of dat alle maatschappelijke consequenties die samenhangen met de betreffende norm bekend zijn en in de te maken keuzes worden betrokken.
- De belangenvertegenwoordigers vertegenwoordigen niet (altijd) de veronderstelde achterban.
- Daarbij zijn de 'belangenvertegenwoordigers' natuurlijk niet automatisch de meest vaardige mensen om een norm te schrijven en zeker niet automatisch bereid om de nodige inspanning in de norm te stoppen.
- De commissieleden hebben niet allen een even grote invloed of stem op de inhoud van de normelementen.
- Het proces is niet open en transparant en de invloed van buitenaf is effectief nihil.

Dit heeft als resultaat dat ongewenste maatschappelijke consequenties niet worden uitgefilterd en de NEN-normen uiteindelijk niet maximaal effectief en efficiënt zijn.

Aan maatstaven, waaraan een NEN-norm zou moeten voldoen om geaccepteerd te kunnen worden als pseudowetgeving, kunnen, voor de vuist weg, de volgende criteria worden gegeven:

- Eenduidig
- Begrijpelijk
- Navolgbaar
- Niet obscuur, zoals onnodig kostbaar en bovenwettelijk
- Doelmatig
- Volledig dekkend
- Handhaafbaar

Dat sluit aan bij de maatstaven die voor alle wet- en regelgeving zouden moeten gelden om maximaal effectief en efficiënt te zijn.

De nieuwe NEN2990:2012, die de vigerende versie van 2005 moet gaan vervangen, is een voorbeeld van een NEN-norm waarbij niet goed gekeken is naar het toepassingsgebied of de volledigheid van de dekking. Bij asbestsaneringen in industriële situaties is het bijvoorbeeld vaak om praktische redenen niet mogelijk dat het kwaliteitsniveau van de eindbeoordeling wordt gehaald, zoals dat beschreven is in NEN2990:2012. Men kan dus niet opleveren, conform NEN2990, zoals SC530 voorschrijft. Die fout zit in de norm en niet bij onwil van de saneerder of eigenaar, zoals men mogelijk zou kunnen aannemen.



Foto: Flickr, by Lifelog.it.

Gebleken is dat enkele commissieleden buiten de commissie om invloed uitoefenen op de inhoud van normen. Commentaar van commissieleden wordt niet serieus betrokken, gewogen en geïmplementeerd. Ook commentaar via de openbare kritiekronde wordt niet door de commissie behandeld, maar door een of enkele personen. De invloed van het publiek en enkele commissieleden is dusdanig beperkt dat er geen sprake kan zijn van consensus. Doordat dit blijkbaar mogelijk is, mag geconcludeerd worden dat er onvoldoende transparantie is en het proces onvoldoende wordt bewaakt.

Bij verwijzing naar NEN-normen in wet- en regelgeving (Bouwbesluit, Arboregeling, certificatieschema's) wordt er geen kritische toets gedaan of de betreffende norm wel geschikt is voor het beoogde doel en of aan basale eisen is voldaan. **Er is blijkbaar geen systematiek om te toetsen voordat naar een NEN-norm wordt verwezen.** Een van de belangrijkste punten, de maatschappelijke consequenties, worden dus ook niet getoetst. Dus ook niet of het redelijk en billijk is om via NEN-normen enorme kosten bij de eigenaren van asbest neer te leggen.

Asbestinventarisaties

Een negatieve ontwikkeling is dat de invloed die marktpartijen kunnen aanwenden, via branchevertegenwoordigers binnen de werkkamers en het CCvD, wordt gebruikt om steeds meer werkzaamheden, zoals risicobeoordelingen, in de certificatieschema's op te nemen en zodoende verplichtend te krijgen. Tegelijkertijd worden de formuleringen van de teksten afgezwakt en dus vrijblijvender. Natuurlijk is het ook de bedoeling dat zo goed mogelijk invulling wordt gegeven aan de wettelijke verplichtingen. Maar de intentie is dat een steeds 'betere' invulling wordt gegeven en niet een steeds omvangrijkere en meer vrijblijvende. **De ruimte waarin branchevertegenwoordiging samenwerkt om invulling te geven aan het wettelijke doel, zou begrensd moeten zijn tot maximaal dat wettelijke doel.**

Dat wettelijke doel moet dan wel helder zijn. Wat die wettelijke verplichtingen met betrekking tot asbestinventarisaties precies zijn is niet duidelijk. De inventarisaties van bronnen en risico's loopt met de introductie van de risicoklassen door elkaar heen en is niet langer helder. Via de voorgestelde wijzigingen in SC540 zal de overlap steeds groter worden waardoor risicobeoordelingen steeds meer binnen SC540 gaan vallen.

De rol van de inventarisatiebureaus moet worden herbezien. De inventarisatiebureaus zijn ontstaan vanuit de behoefte om de visueel waarneembare asbesthoudende bronnen in kaart te brengen. Inmiddels wordt de rol uitgebreid met:

- Risicobeoordeling op basis van SMA-rt.
- Inventarisatie van niet-waarneembare asbesthoudende bronnen.
- Inventarisatie van blootstellingrisico's in niet-sloopsituaties.
- Risicobeoordeling op basis van metingen bij werkzaamheden.
- Formuleren beheersplannen.
- Formuleren saneringsplannen.
- Saneringsbegeleiding.

Voor al deze zaken is specialistische kennis noodzakelijk die niet altijd en niet vanzelfsprekend bij de SC540-bureaus aanwezig is. Toch wordt dit alles, in meer of mindere mate, maar wel steeds meer, aan SC540 opgehangen.

Voor de SC540 en natuurlijk ook de andere certificatieschema's, geldt hetzelfde als eerder is vermeld voor NEN-normen, dat de teksten aan objectieve maatstaven zouden moeten voldoen om zo doelmatig mogelijk en efficiënt invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen. Onder andere is ook bij de SC540 en de recente aanpassingen geen rekening gehouden met de consequenties die daaruit voortvloeien. **Ongewenste maatschappelijke consequenties zijn niet uitgefilterd.**

Vanuit de bestudering van de SC540 is een onduidelijkheid vastgesteld betreffende de formele status van de in de certificatieschema's opgenomen NEN-normen. Zijn deze NEN-normen nu, met het schema, algemene verbindende voorschriften en belangrijker, mag hiervan gemotiveerd worden afgeweken, mits voldaan wordt aan de wettelijke voorschriften? Dit is een bijzonder interessante vraag omdat **de wettelijke voorschriften aanzienlijk milder zijn geformuleerd dan de invulling die daaraan is gegeven in de certificatieregelingen en de daarin opgenomen NEN-normen.**

SMA-rt

Het huidige SMA-rt-systeem, of Stoffen Manager Asbest - registratietool, kent een aantal bezwaren. Het is niet bekend of alle bezwaren, die voor een deel samenhangen met SC540, worden opgelost in de op stapel staande SMA-rt 2.0.

- Uit de certificatieregelingen blijkt niet duidelijk of SMA-rt en de output van SMA-rt, onderdeel uitmaakt van het certificatieschema. Zijn alle onderdelen verplichtend?
- De saneringsmethode die de inventariseerder kiest bij de invoer van SMA-rt kan het beste gekozen worden door de saneerder. Of de saneerder zou, onder voorwaarden, te allen tijde moeten kunnen afwijken. Het saneren wordt tenslotte onder zijn verantwoordelijkheid uitgevoerd.
- Werkplanelementen op de SMA-rt-uitdraaien, die niet randvoorwaardelijk zijn voor de risicoklasse, hebben geen toegevoegde waarde ten opzichte van SC530 of wetgeving, zijn soms bovenwettelijk en soms onjuist.
- In SMA-rt wordt niet altijd de juiste risicoklasse gegenereerd. Dat heeft te maken met gebrek aan informatie bij de eerste introductie en de grove indeling in slechts een aantal saneringshandelingen, zonder onderscheidend vermogen. Het is een omissie dat nog steeds geen nieuwe meetresultaten kunnen worden toegevoegd aan SMA-rt zodat de risicoklassen op juiste gronden kunnen worden bijgesteld.
- Werkplanelementen die wél als randvoorwaarde gelden voor een risicoklasse zouden als zodanig kenbaar moeten zijn. Deze randvoorwaarden zouden als criterium moeten gelden bij de te kiezen methode. Een alternatieve methode, waarbij dus niet voor de betreffende randvoorwaarde wordt gekozen, moet ook te kiezen zijn.
- SMA-rt en SC530 lijken beperkt tot uitsluitend het verwijderen van asbesthoudende materialen en dan alleen nog bedrijfsmatig. Hierdoor vallen onderhoud, reparatie, veiligstellen e.d. en daarnaast handelingen door particulieren, buiten het systeem.
- Binnen SMA-rt moeten koppelingen tussen risicoklassen en arbeidshygiënisch regime kunnen worden losgelaten. Hierdoor wordt ruimte geschapen om innovatieve saneringsmethoden te introduceren.
- Nieuwe saneringsmethoden (en dergelijke) vinden na 7 jaar nog steeds geen toegang tot SMA-rt en de certificatieregelingen waardoor nodeloos blootstellingsrisico's en kostenverhogende elementen behouden blijven.

Met de systematiek van SMA-rt en LAVS is het eenvoudig om indicatieve blootstellingsrisico's die samenhangen met niet-saneren te schatten. Dit was voorheen geregeld in onder andere het Bouwbesluit (< 2003) en BRL5052. Dit zou een aanzienlijke bijdrage leveren aan het systeem, aan de eigenaar van het pand en voor de beperking van de kosten die samenhangen met aanvullende onderzoeken (zoals NEN2991) die steeds meer tot onderdeel worden gemaakt van SC540.

Asbestautoriteiten

Er blijkt om meerdere redenen behoefte te zijn aan een partij die boven de partijen staat. Uit dit gehele rapport komen de volgende behoeften naar voren:

- Regie over de asbestketen, om het maatschappelijk asbestprobleem opgelost te krijgen.
- Het oplossen van systeemfouten.
- Het sturen van betrokken regelgevende en toezichthoudende partijen om aansluiting te behouden zonder overlap en zonder hiaten.
- Het bewaken van het maatschappelijk belang door sturen, toetsen en bijstellen van alle vormen van regelgeving en handhaving op effectiviteit en efficiency in relatie met het te behalen doel.
- Het ontwikkelen van kennis door onderzoek en ondersteunen of initiëren van innovaties.
- Het uitdragen van kennis op het gebied van asbest, op publiek, gemeentelijk, overheids- en uitvoeringsniveau.
- Het centraal ontvangen en oplossen van interpretatieverschillen, vragen en vraagstukken van de gehele keten, inclusief publiek.
- Het verzorgen van een open en constructieve dialoog om zodoende het systeem te verbeteren.

De asbestautoriteit moet alle belemmeringen wegnemen die er zijn om asbest zo veilig, snel en goedkoop mogelijk uit de maatschappij te halen. De bestaande autoriteiten als de overheid, Ascert en TNO vullen deze rol op dit moment beperkt in en zijn begrensd in mogelijkheden om bovenstaande behoeften adequaat te vervullen.

Innovatie

Het maatschappelijke asbestprobleem kent een enorme omvang. Om toekomstige problemen met betrekking tot capaciteit en verdere verlaging van de kwaliteit voor te zijn moet ingezet worden **op vergroting van de omzet binnen de asbestsector en vergroting van de efficiency en doelmatigheid door innovatie toe te staan en actief te stimuleren**. Dat kan door het realiseren van technologische innovaties.

Een belangrijke niet te vergeten 'innovatie' is het systeem open te stellen voor continue verbeteringen. Die mogelijkheid is er nu niet. Omissies in het systeem zouden continu en min of meer direct tot aanpassing moeten kunnen leiden en niet, zoals nu, jaren kunnen blijven bestaan. Hoe dit moet worden ingericht zal een belangrijke innovatie voor het gehele stelsel zijn.

De certificatieregelingen

De certificatieregelingen SC530 en SC540 zijn nodeloos omvangrijk en moeilijk bevatbaar. Ze lijken niet met een taak- en doelstelling te zijn geschreven, maar vanuit individuele 'problemen' die moeten worden getackeld. Er is geschreven zonder rekening te houden met het overlappen met andere deelgebieden. Er is geschreven zonder de consequenties voor derden (de eigenaar van het asbest) hierin mee te nemen. Van veel onderdelen is niet duidelijk of het een voorschrift is.

De maatregelen zijn soms bovenwettelijk (NEN2990, NEN2991, kleefmonsteronderzoeken) en gaan soms niet ver genoeg (beschermingsmiddelen, vrijblijvendheid), zijn vaak onduidelijk en door de afwijkende toetslijsten niet handhaafbaar. Het geheel geeft geen passende invulling aan de wettelijke voorschriften en het doel dat daarmee zou moeten worden bereikt.

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving staan op een aantal punten hergebruik in de weg, doordat vanuit risico's bekeken niet-noodzakelijke eisen worden gesteld aan de restconcentratie asbest.

Dit komt voort uit de formulering van het Productbesluit dat de restconcentratienorm betrokken moet zijn op de component waar het asbest in zit, wat leidt tot een rare beperking die geen relatie heeft met risico's.

Daarbij is de restconcentratie die wordt toegestaan voor bewoonde gebouwen niet vastgelegd in het Arbobesluit, Bouwbesluit of Asbestverwijderingsbesluit maar via SC530 in NEN2990.

Voor sloopsituaties en daaropvolgend hergebruik van de afvalstoffen, is het niet noodzakelijk en zelfs onwenselijk om op dat niveau te saneren.

- Stel de concentratie asbest voor asbesthoudende producten vast op 1.000 mg/kg. (0,1 gewichtsprocenten) en laat de weging (10xamfibool) achterwege.
- Stel de concentratie asbest voor samengestelde producten (nauw gedefinieerd) vast op 100 mg/kg berekend over het geheel.
- Pas NEN2990 aan ten aanzien van bouwwerken en objecten die worden gesloopt en hergebruikt op een veilig hergebruik van de afvalstoffen.

Het Productenbesluit Asbest, Asbestverwijderingsbesluit en Arbobesluit zouden meer dan nu geformuleerd moeten zijn vanuit het plan om asbesthoudende bronnen snel, efficiënt en effectief uit de maatschappij te verwijderen. Dat impliceert dat zowel de inventarisatieverplichting, certificeringsverplichting, indeling in risicoklassen, arbeidshygiënische regimes en eindcontroles doelmatig worden beschreven. Doordat de marktinvloed op de certificatieschema's en NEN-normen groot is wordt het steeds meer van belang in de wetgeving zeer heldere doelen te stellen, zodat afwijken en het stellen van bovenwettelijke eisen, tijdig zichtbaar worden.

De uitzonderingsregelingen die zijn genoemd in het Arbobesluit en Asbestverwijderingsbesluit zijn, als rekening wordt gehouden met de risico's die worden gelopen, niet meer actueel en zouden moeten worden herzien.

Een belangrijke borging van de kwaliteit van asbestsaneringen is gelegen in het stelsel van certificering. Om die reden zouden alle handelingen aan asbest, die risico's kunnen of zullen opleveren boven het niveau van de grenswaarde binnen het certificeringstelsel moeten vallen. Dus alleen intrinsiek veilige handelingen zouden in risicoklasse 1 (of uitzonderingsregeling) moeten vallen. Alleen die handelingen zouden eventueel door particulieren of andere niet-deskundigen moeten kunnen worden uitgevoerd. Ook handelingen die in risicoklasse 2 thuishoren en via maatregelen en onder protocol in risicoklasse 1 worden ingedeeld (teruggeschaald) en die dus niet intrinsiek veilig zijn, zouden onder het toezicht van het certificeringstelsel moeten blijven vallen.

Middelen

Binnen de certificatieregelingen en NEN-normen is er onvoldoende aandacht voor het via voorschriften beperken van de risico's die samenhangen met het in te zetten materieel. De huidige adembeschermingsmiddelen beschermen effectief onvoldoende doordat geen eisen zijn gesteld aan het 'passen' van de maskers bij de persoon. Ten aanzien van adembeschermingsmiddelen, stofzuigers en onderdruk machines is er onvoldoende aandacht voor de hoeveelheid asbest die wordt doorgelaten door de toegepaste filtermedia in relatie met de nieuwe grenswaarden. Met andere woorden: de nominale beschermingsfactoren zijn te laag. Ten aanzien van alle andere apparatuur is er geen aandacht voor de reinigbaarheid (ontwerp), het reinigen (uitvoering) en de controle (aantoonbaarheid) daarop. Gezien de nieuwe grenswaarden en het extreem lage niveau daarvan is het absoluut noodzakelijk dat voorkomen wordt dat door het materieel zelf besmetting op de werkplek (en daarbuiten) kunnen optreden en dat er maatregelen worden getroffen om dat te voorkomen.

Het systeem dat er nu ligt laat ruimte voor bedrijven om hun eigen spullen te keuren. Er bestaan ten aanzien van het keuren van adembeschermingsmiddelen mogelijk onvoldoende vakbekwaamheidseisen.

Landelijk Asbestvolgsysteem, LAVS

Het LAVS creëert onbedoeld concurrentievoordelen of machtsposities en derhalve ongewenste effecten. De opdrachtgever of eigenaar van het asbest zou te allen tijde en ten aanzien van alle aspecten de regie moeten hebben of kunnen nemen, ook zonder medewerking van betrokken partijen zoals de saneerder met betrekking tot de eindcontrole en zonder de eventueel gemandateerde regievoerder.

Commerciële relaties en onafhankelijkheid

Door de recente overname van enkele bedrijven werkzaam in de asbestketen, wordt zichtbaar dat er concerns aan het ontstaan zijn waarin alle ketenpartijen inclusief toezicht, vertegenwoordigd zijn. Hierbij is niet langer verzekerd dat de onderliggende bedrijven inhoudelijk nog onafhankelijk van elkaar werken en dus onafhankelijk bijdragen aan het proces. De verleiding wordt groot om met elkaar mee te praten en concurrentie buiten te sluiten.

Tevens kan een commercieel voordeel worden bereikt via de invloed in de overlegstructuren die er zijn (Ascert, NEN, brancheverenigingen). Ze kunnen, vanwege de beschikbaarheid van meer middelen een grotere invloed aanwenden. Dat is niet verwijtbaar maar wel van betekenis. Ze kunnen vanwege de bezetting van meerdere stoelen meer invloed uitoefenen dan de andere belanghebbenden. Er ontstaan machtsblokken die een onevenredige invloed kunnen hebben op de regelgeving.

De beperkingen die zijn aangebracht in SC530 en SC540 om afhankelijkheid te vermijden lijken te beperkt en weinig effectief.

Toezicht

De effectiviteit en efficiency van overheidstoezicht kan aanzienlijk worden verhoogd door de wet- en regelgeving, waaronder de certificatieschema's en NEN-normen die verbindend zijn verklaard, veel duidelijker op te schrijven. Als het geheel duidelijker is opgeschreven zal alleen daardoor al de navolging worden vergroot. Ook de toezichthouders krijgen daardoor sneller door wanneer wordt afgeweken en wat dus moet worden gehandhaafd.

De criteria, waaraan alle wet- en regelgeving zou moeten voldoen, zijn nu in het algemeen ongeschreven en liggen voor de hand (navolgbaar, eenduidig, handhaafbaar, etc.). Gezien de teksten die er nu liggen is daar nog veel te verbeteren. Daarom zouden de criteria moeten worden uitgeschreven en als toets worden gebruikt voordat nieuwe wet- en regelgeving en dan met name de certificatieschema's en NEN-normen en revisies daarvan, kunnen worden geaccepteerd.

Een van de criteria zou kunnen zijn dat tussen de verschillende onderdelen van de wet- en regelgeving geen overlap of hiaten mogen bestaan. **Dat zou betekenen dat bij formulering van alle onderdelen regie moet worden gevoerd om de samenhang te bewaken.**

Niet alle regelgeving wordt nu gehandhaafd. Een deel van de regelgeving, zoals persoonscertificering, asbestmetingen- en -analyses, eindbeoordelingen, asbestverwijderingswerkzaamheden in containments en een groot deel van de certificatieschema's worden effectief niet gehandhaafd. Wat is de effectiviteit van regelgeving als naleving niet wordt afgedwongen?

De effectiviteit van het toezicht kan aanzienlijk worden uitgebreid als alle capaciteit die er is ook volledig wordt benut. De toezichthouders zouden niet mogen worden beperkt tot de formele rol die hen is aangereikt. Elke toezichthouder zou, ondersteund met de nodige middelen, elke misstand of afwijking van welk onderdeel dan ook in de asbestketen moeten kunnen handhaven of ten minste registreren en zodoende handhaving of opsporing door de specialisten initiëren. Dat impliceert dat iedereen in een specifieke toezichthoudende rol dus de 'ogen' zijn voor de andere toezichthouders. Dat betekent ook dat iedereen in een handhavende rol als zodanig moet zijn uitgerust en dat daarvoor eisen worden gesteld die de deskundigheid en onafhankelijkheid garanderen.

3 OMVANG VAN DE ASBESTPROBLEMATIEK

3.1 Het asbestprobleem is niet alleen een handhavingsprobleem

De asbestproblematiek heeft niet uitsluitend betrekking op naleving en handhaving, maar is in een veel bredere context te plaatsen.

De afgelopen decennia is het probleem met asbest gekarakteriseerd als een probleem dat met regelgeving en handhaving opgelost kan worden. Door veel zaken vast te leggen in wet- en regelgeving, certificatieschema's en normen en deze te laten controleren door toezichthouders, certificeringinstellingen, inspectie-instellingen, milieupolitie en bouw- en woningtoezicht zouden we eventuele wantoestanden wel kunnen oplossen. Hier is de afgelopen jaren dan ook fors op ingezet, doch met beperkt succes. Desondanks neigen we ernaar om dat steeds verder uit te breiden, met LAVS (Landelijk Asbestvolgsysteem) als voorlopig hoogtepunt, maar ook met het advies om de normen verder aan te scherpen door middel van nieuwe grenswaarden.

Een belangrijk deel van de asbestproblematiek is echter gelegen in de omvang van de toepassing van asbesthoudende materialen. In woningen, bedrijfspanden, installaties en bodem zitten enorme hoeveelheden asbest die een negatieve waarde vertegenwoordigt van naar schatting 50 miljard euro. Helaas is er niemand die daar harde cijfers van heeft. De asbestmarkt zet daar naar schatting ongeveer 2 miljard euro/jaar van om. De asbest zal dus met deze marktcapaciteit pas over 25 jaar verwijderd kunnen zijn.

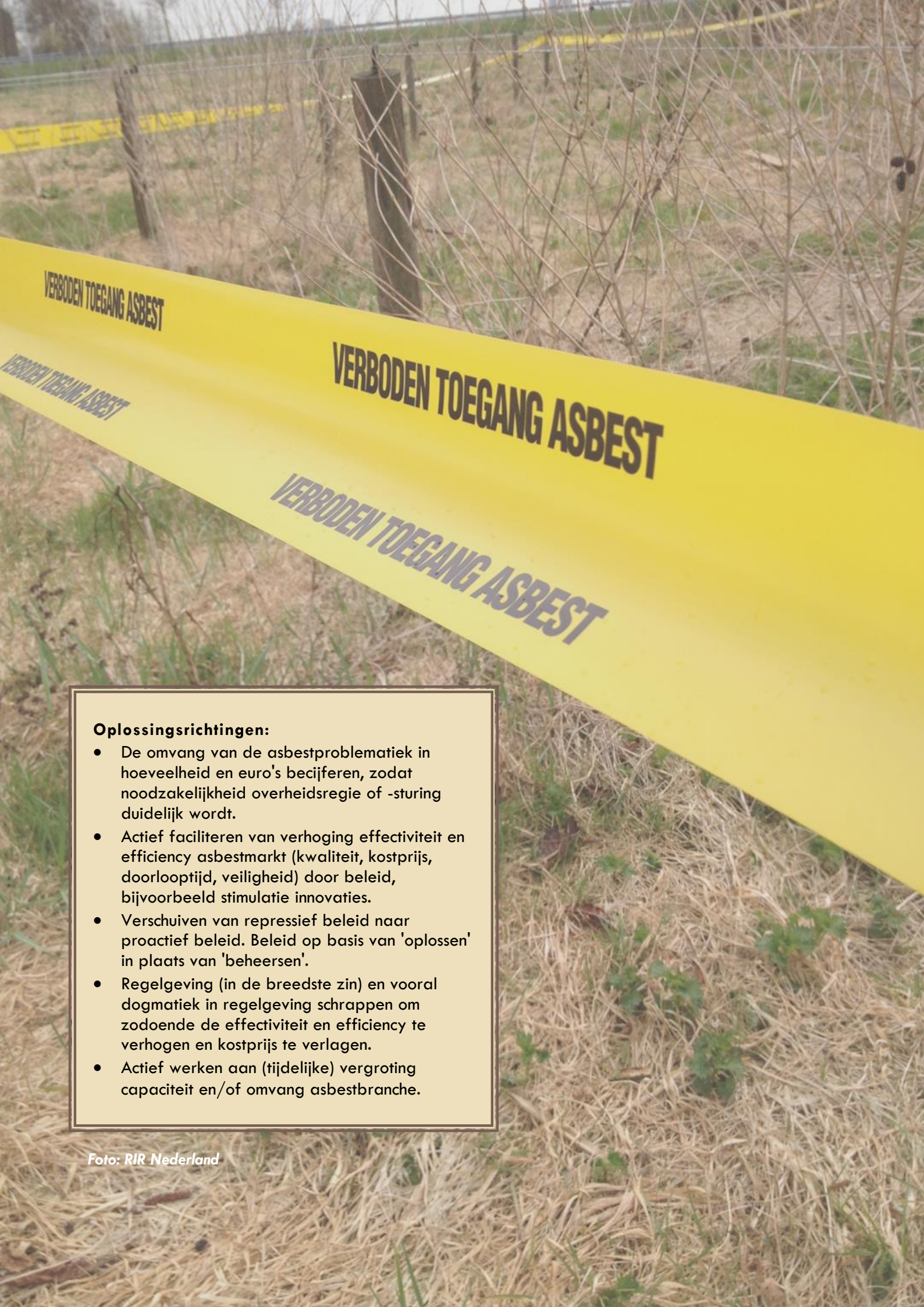
Binnen die termijn van 25 jaar zullen alle asbesthoudende producten allang het einde van hun functionele levensduur hebben bereikt. Niet de asbestvezels zullen zijn vergaan, maar de matrix (zoals cement) waar de vezels in vevat zijn. Of het bouwwerk of installatie, waar het asbesthoudend materiaal in is toegepast, zal zijn functionele levensduur bereikt hebben en worden gesloopt.

Met de aannames die zijn gedaan (50 miljard, 2 miljard/jaar) is een capaciteitsgroei in de markt noodzakelijk met een factor 2-3.

Daar komt nog bij dat door aanpassingen in de regelgeving, als gevolg van bijvoorbeeld de nieuwe grenswaarden, de capaciteitsvraag nog eens met een factor 2-3 zal groeien. Zie paragraaf 'Ontbrekende consequenties'.

Op dit moment ligt het niet in de lijn der verwachting dat de asbestbranche vanzelf met een factor 2 tot 3 en daaroverheen nog eens met een factor 2-3 kan groeien, zonder dat daarbij grote problemen ontstaan. Ook is het niet aannemelijk dat deze groei gepaard zal gaan met behoud van kwaliteit.

De omvang van de problematiek in de context van de hoeveelheid aanwezige asbest laat zich gemakkelijk illustreren aan de hand van de maatschappelijke kosten-batenanalyse die gemaakt is naar aanleiding van de wens van de minister om alle asbestdaken en andere asbesthoudende buitentoepassingen te saneren voor 2024. Als men in dit tempo buitentoepassingen blijft saneren is men op z'n vroegst in 2040 klaar. Om 2024 wel te halen moet het saneringstempo alleen al in dit segment met een factor 2,5 omhoog. En buitentoepassingen zijn een relatief eenvoudig en goedkoop te saneren deel van de asbesthoudende toepassingen. Van industriële toepassingen en het merendeel van toepassingen in woningen mag men verwachten dat deze pas bij renovatie of sloop worden weggehaald en dat daarvan het grootste deel van hetgeen ooit is aangebracht nog verwijderd moet worden. De termijn waarop het praktisch gezien gesaneerd kan of zal worden loopt achter bij de termijn waarbij de levensduur verstreken is, wat saneren aanzienlijk kostbaarder maakt.



Oplossingsrichtingen:

- De omvang van de asbestproblematiek in hoeveelheid en euro's becijferen, zodat noodzakelijkheid overheidsregie of -sturing duidelijk wordt.
- Actief faciliteren van verhoging effectiviteit en efficiency asbestmarkt (kwaliteit, kostprijs, doorlooptijd, veiligheid) door beleid, bijvoorbeeld stimulatie innovaties.
- Verschuiven van repressief beleid naar proactief beleid. Beleid op basis van 'oplossen' in plaats van 'beheersen'.
- Regelgeving (in de breedste zin) en vooral dogmatiek in regelgeving schrappen om zodoende de effectiviteit en efficiency te verhogen en kostprijs te verlagen.
- Actief werken aan (tijdelijke) vergroting capaciteit en/of omvang asbestbranche.

3.2 Uitwendige toepassingen met asbest

In de voorgaande paragraaf is aangehaald dat de overheid heeft aangekondigd het saneren van uitwendig toegepaste bouwkundige materialen (zoals daken en gevels) verplicht te gaan stellen. Het doel is om in 2024 al deze toepassingen verwijderd te hebben en zodoende het asbestrisico in het milieu te minimaliseren.

Hiertoe is een maatschappelijke kosten-batenanalyse gedaan. Men heeft daarbij verzuimd te kijken naar een groot aantal praktische consequenties die een effectieve uitvoering in de weg staan. Te denken valt aan:

- **Financiering:**
Veel boeren krijgen een investering in een asbestsanering niet gefinancierd of terugverdiend.
- **Waardevermindering:**
Veel schuren zijn een asbestsanering met dakvernieuwing niet waard.
- **Constructief:**
Veel schuren kunnen een nieuw dak niet dragen.
- **Logistiek:**
De (asbest)stortplaatsen hebben onvoldoende stortcapaciteit.
- **Marktcapaciteit:**
De groei van onderzoeksbureaus, laboratoria, inventarisatiebureaus, inspectie-instellingen en verwijderingsbedrijven zal mogelijk leiden tot verlaging van de kwaliteit. De capaciteit van toezicht (e.d.) zal dus evenredig moeten groeien.

Met dit voornemen van de overheid zou je verwachten dat zij alle aspecten en externe factoren heeft onderzocht voordat ze zelfs maar overgaat tot aankondiging van het voornemen. Hoewel deze punten met ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) zijn gedeeld is niet duidelijk of men e.e.a. nader heeft onderzocht en heeft betrokken in een voornemen tot besluit.

Daar hoort bij dat de problemen die uit zo'n volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse zouden blijken ook zouden leiden tot pragmatische oplossingen die dan voor de gehele asbestketen kunnen worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat het onlogisch is om elk golfplatendak (van de 130 miljoen vierkante meter die moet worden gedaan) apart te bemonsteren, zoals de certificatieregeling SC540 nu voorschrijft. Een oplossing daarvoor zou een zegen zijn voor de gehele maatschappij, omdat daar nu miljoenen euro's onnodig voor worden uitgegeven.

Oplossingsrichtingen:

- Volledige maatschappelijke kosten-batenanalyses uitvoeren voor het voorgenomen beleid.
- Volledige maatschappelijke kosten-batenanalyses uitvoeren voor het staande beleid.

Met volledig is dus bedoeld inclusief alle maatschappelijke consequenties en externaliteiten. En met beleid is bedoeld het gehele stelsel inclusief certificatieschema's en normen, die tot wetgeving verheven zijn.

Hieruit kan blijken dat bepaalde verplichtingen (of voornemens daartoe) helemaal niet zo zinvol zijn als nu wordt gedacht en zeker niet in relatie tot de kosten die daarvoor gemaakt worden door de eigenaar van het asbest.

3.3 Nalevingsgedrag

Naleving van regels is niet altijd opportuun of mogelijk.

Enkele jaren geleden is door het ministerie van IenM (Infrastructuur en Milieu) besloten dat scholen op korte termijn geïnventariseerd moesten worden om zodoende de aanwezigheid van asbesthoudende materialen vast te stellen. Daarmee wordt ook inzicht verkregen in de asbestrisico's zodat deze kunnen worden geminimaliseerd. Zoals we weten uit wetenschappelijke studies zijn de risico's (de carcinogeniteit ofwel kankerverwekkende eigenschappen) voor kinderen groter dan voor volwassenen en is er dus extra reden om blootstelling van kinderen aan asbest te voorkomen.

Het ministerie heeft zich echter ernstig verkeken op de bereidheid van een deel van de schoolbesturen om daar gehoor aan te geven.

Dat zou te maken kunnen hebben met het gegeven dat scholen, maar ook anderen die in het bezit zijn van asbest, ook andere belangen hebben dan de overheid en die anders wegen, zoals:

- Onbekendheid asbestrisico's.
- Andere prioriteiten, zoals hypotheek of huishouden.
- Beperkte financiële mogelijkheden.
- Conflict met primaire taak (of wens).

De wens van de overheid, die tot stand komt vanuit een maatschappelijke noodzaak, vertaalt zich op deze wijze niet tot positief gedrag of opvolging van de verplichtstelling. De maatschappij (of in dit voorbeeld een school) heeft namelijk ook andere belangen en prioriteiten waarop dus geanticipeerd moet worden om zodoende wel het gewenste doel te bereiken.

Ook hier zou een proactieve overheid die 'helpt' het probleem aan te pakken in plaats van met een decreet te komen, een sterke stimulans zijn en de effectiviteit sterk verhogen. Alle schoolbesturen of eigenaren van asbest in hun woning of gebouw zullen tenslotte wensen dat dit zo snel mogelijk verdwijnt. Daar is alleen hulp bij nodig en niet beknellende regelgeving die leidt tot kostbare keuzes.

Oplossingsrichtingen:

- Faciliteer vanuit de overheid in projectmatige ondersteuning om landelijke problemen collectief aan te pakken: het asbestprojectbureau.
- Dit zonder commerciële marktpartijen om zodoende de integriteit te waarborgen. Het projectbureau ontzorgt de gebouweigenaar of probleemeigenaar zo veel als maar mogelijk is, waardoor deze zijn primaire taak kan blijven uitoefenen.
- De overheid investeert maximaal in maatregelen om het asbest zo snel mogelijk uit bouwwerken en objecten te krijgen.

3.4 Conclusie - omvang van de asbestproblematiek

Beschouw de problematiek met asbest vanuit haar omvang. Vanuit die enorme omvang geredeneerd en de problemen die daarmee aan het ontstaan zijn is het opportuun om beleid te maken op het doelmatig en effectief verwijderen van asbest uit de maatschappij.

De overheid moet voorzieningen treffen die het verwijderen van asbest, vanuit de eigenaar bekeken, gemakkelijker en goedkoper maakt, in plaats van zoals nu, complexer en duurder.

De focus op alleen het beheersen en controleren is te eenzijdig. De kosten van saneren worden door het huidige beleid enorm en onbetaalbaar. Het beleid is contraproductief.

4 ADVIES GEZONDHEIDSRaad EN CONSEQUENTIES

In 2010 is er door de Gezondheidsraad een rapport geschreven waarin de risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling aan asbest nader zijn onderzocht.

Door RIVM en TNO zijn op basis van de rapportage van de Gezondheidsraad de consequenties van het advies inzichtelijk gemaakt³.

De rapportage van RIVM bevat ten aanzien van de verwijzingen naar onderbouwende stukken een aantal onjuistheden. Daarnaast zijn niet alle belangrijke consequenties benoemd, waardoor ze ook niet worden meegenomen in de discussies tussen de sociale partners via SER, politiek en beleid. Het is niet ondenkbaar dat hierdoor verkeerde keuzes worden gemaakt.

³ TNO-034-UT-2010-01344 / RIVM 607647001, Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest, 2010.

4.1 Fouten in rapportage RIVM en TNO

Het rapport TNO-034-UT-2010-01344 / RIVM 607647001 is een gezamenlijk rapport van TNO en RIVM en draagt als titel: "Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest 2010".

Een van de belangrijkste consequenties – in financiële zin - is de noodzakelijk geachte wijziging van NEN2990 "Eindcontrole na asbestverwijdering". Deze norm hanteert de grenswaarde en moest zodoende worden aangepast.

NB: De aangepaste NEN2990:2012 treedt overigens pas in werking als deze in de certificatieregeling SC530 en Arboregeling wordt opgenomen.

In NEN2990:2012 bijlage G 'Toelichting bij de definitie hoog-risico-sanering' in de eerste zin onder het kopje 'onderbouwing' staat:

In het kader van het TNO/RIVM-rapport is het systematisch in kaart gebracht welke saneringen de afgelopen jaren tot incidenten hebben geleid waarbij blootstelling aan asbest is opgetreden.

In het TNO/RIVM-rapport staan echter geen onderzoeksresultaten van deze 'systematisch in kaart gebrachte saneringen'. Wel staan er in het TNO/RIVM-rapport passages die mogelijk verwijzen naar de 'systematisch in kaart gebrachte saneringen welke de afgelopen jaren tot incidenten hebben geleid waarbij blootstelling aan asbest is opgetreden'.

TNO/RIVM-rapport Paragraaf 1.1 Asbest – een introductie

Het milieubeleid wordt onderbouwd door milieukwaliteitsnormen, die veelal gerelateerd zijn aan risiconiveau-concentraties. Een risiconiveau betreft een bepaalde sterftekans in de populatie ten gevolge van asbestblootstelling. De bijbehorende concentratie asbest wordt afgeleid van wetenschappelijke studies naar de gezondheidseffecten van asbest, voornamelijk onder arbeiders in de vorige eeuw. Het huidige beleid in Nederland is gebaseerd op risiconiveau-concentraties die zijn afgeleid in 1987 door het RIVM [5] op basis van een richtlijn van de Wereldgezondheidsorganisatie [6].

Waarbij [5] en [6] verwijzen naar de rapporten:[5] Slooff, W and Blokzijl, PJ. Basisdocument asbest. 758473006. 1987. Bilthoven, RIVM[6] WHO. Air quality guidelines for Europe. WHO Regional Publications, European Series No.23. 1987. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

In het 'Basisdocument asbest' uit 1987 staan echter nauwelijks onderzoeksresultaten van deze 'systematisch in kaart gebrachte saneringen'. Alleen is te lezen dat Breman in 1984 de luchtconcentraties aan crocidolietasbest in de tijd heeft gevolgd tijdens het verwijderen van de thermische isolatie van een turbine in een afgeschermd ruimte.

In paragraaf 5.4.1 (Binnenlucht) zijn diverse onderzoeken genoemd die de blootstelling aan asbest weergeven bij de behandeling van asbesthoudende toepassingen, niet zijnde asbestsaneringen.

NEN2990:2012

Mogelijk is in NEN 2990:2012 niet juist verwezen en is bedoeld het rapport van de Gezondheidsraad zelf, waar TNO en RIVM de consequenties van bepaald hebben.⁴ Echter, ook in het rapport van de Gezondheidsraad met betrekking tot asbestrisico's staan geen onderzoeksresultaten of verwijzingen naar 'systematisch in kaart gebrachte saneringen die hebben geleid tot incidenten waarbij blootstelling aan asbest is opgetreden'.

⁴ I-637/06/SD/fs/459-F63, Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling, Gezondheidsraad, 2010.

TNO/RIVM-rapport Paragraaf 1.2 Aanleiding en doel van dit rapport

Geschreven staat:

Dit rapport is gebaseerd op de opgebouwde expertise en de beschikbare onderzoeksgegevens van zowel TNO als RIVM.

Echter is in het rapport geen verwijzing opgenomen naar deze "beschikbare onderzoeksgegevens".

TNO/RIVM-rapport Paragraaf 6 Arbeidsgerelateerde blootstelling

Bij tabel 6-2 pag. 43 is vermeld:

Schatting van de kans op overschrijding van de huidige streef- en verbodsniveaus voor verschillende bronnen en situaties (J. Tempelman, TNO, persoonlijke mededeling gebaseerd op diverse onderzoeken van TNO over de laatste 25 jaar).

Zoals duidelijk aangegeven betreft het hier een persoonlijke schatting zonder nadere onderbouwing.

TNO/RIVM-rapport Paragraaf 6.2.2 Overige arbeidsgerelateerde risicogroepen

In deze paragraaf staat onder andere:

Terwijl men in de asbestverwijderingsbranche goed op de hoogte is van het feit dat men met asbest werkt, is met name de groep van monteurs, installateurs en onderhoudspersoneel zich vaak niet bewust van de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal of restanten daarvan. Daarom kunnen zij worden blootgesteld aan asbest bij bijvoorbeeld het boren van gaten of het trekken van kabels. Dit kan niet alleen leiden tot blootstelling van deze werknemers, maar ook tot besmetting van de betreffende panden of constructies en blootstelling van de gebruikers/bewoners. Dergelijke incidenten worden als de belangrijkste oorzaak beschouwd voor de huidige beroepsmatige blootstelling¹¹ [4,29,35]. Incidenten doen zich vooral voor in gebouwen en constructies waarin amosiethoudende bouwmaterialen zijn toegepast. Dit gebeurt naar schatting zo'n twintig keer per jaar (conservatieve schatting, J. Tempelman, TNO).

Ten aanzien van bovenstaande tekst worden de verwijzingen (11, 4, 29 en 35) en de schatting 'Dit gebeurt zo'n twintig keer per jaar' beschouwd. De verwijzingen [4,29,35] verwijzen naar de rapporten:

4. Burdorf, A. Presentatie voor Medisch Milieukundigen van GGD's, RIVM. 2009.

29. Manual Pluimpluis program package (in Dutch), version 1.2. 1989. Delft, TNO.

35. Instituut Asbestslachtoffers. Jaarverslag 2009. 2009.

11. De ¹¹ in de tekst verwijst naar een noot. Zie verderop.

4. Presentatie voor Medisch Milieukundigen van GGD's, RIVM. 2009

Deze presentatie verwijst naar het rapport: GGD-richtlijn medische milieukunde:

"gezondheidsrisico bodemverontreiniging, Rapport 609330010/2009, C. Hegger et al."

Dit rapport heeft een relatie met arbeidsgerelateerde risicogroepen, doch niet met blootstelling van werknemers in panden of constructies en blootstelling van de gebruikers of bewoners.

Deze verwijzing ondersteunt dus niet de betreffende tekst en ondersteunt niet de bewering over beroepsmatige blootstelling van monteurs, installateurs en onderhoudspersoneel.

29. TNO. Manual Pluimpluis program package (in Dutch), version 1.2. 1989

Pluimpluis is een rekenmodel waarin omgevingsluchtverontreinigingen gemodelleerd worden en heeft niets met beroepsmatige blootstellingen te maken.

Deze verwijzing ondersteunt dus niet de bewering over beroepsmatige blootstelling.

35. Instituut Asbestslachtoffers Jaarverslag 2009

Dit jaarverslag geeft een beeld van het aantal asbestslachtoffers. Er is geen relatie met of een onderzoek naar de belangrijkste oorzaken voor de huidige beroepsmatige blootstelling opgenomen.

Deze verwijzing ondersteunt dus niet de bewering over beroepsmatige blootstelling.

11.

De nootaanduiding ¹¹ in de voorgaande tekst in het TNO/RIVM-rapport verwijst naar de volgende noot:

Deze stelling is gebaseerd op de resultaten van honderden metingen die TNO de afgelopen 15 jaar heeft uitgevoerd en de vele analyses van luchtmonsters die voor en door andere laboratoria en ingenieurbureaus zijn uitgevoerd en wordt bevestigd door andere asbestlaboratoria en gespecialiseerde ingenieurbureaus.

Het opnemen van deze stelling in dit beleidsbepalende rapport impliceert dat er een gedegen analyse van de genoemde metingen en analyses moet zijn gemaakt. Resultaten of een bronverwijzing zijn niet opgenomen.

TNO is schriftelijk gevraagd deze resultaten of de bronverwijzingen alsnog te verstrekken wat door TNO is geweigerd. Het is inmiddels evident dat de stelling die wordt gedaan in noot 11 onjuist is en door TNO niet onderbouwd kan worden. TNO heeft niet honderden metingen uitgevoerd over de afgelopen 15 jaar. En de metingen die TNO wel heeft gedaan zijn niet in dergelijke aantallen gerelateerd aan incidenten door monteurs, installateurs en onderhoudspersoneel.

In de aangehaalde tekst laatste zin staat nog de opmerking:

"Dit gebeurt naar schatting zo'n twintig keer per jaar"

Deze opmerking is volgens de tekst een 'conservatieve schatting van dhr. J. Tempelman, TNO'.

Een schatting suggereert dat er geen incidenten systematisch in kaart zijn gebracht.

Geconcludeerd moet worden dat het rapport van TNO/RIVM een groot aantal stellingen bevat die niet zijn onderbouwd, maar wel die suggestie (trachten te) wekken. Waarom dat is gedaan, kan hier niet worden verklaard. Deze meningen hebben echter wel consequenties voor het opvolgende beleid en de daarop te schrijven of geschreven regelgeving, inclusief NEN-normen en certificatieschema's. Een van de voorbeelden daarvan is NEN2990:2012. In NEN2990:2012 zijn vergaande maatregelen beschreven (zie hoofdstuk NEN2990:2012) die gelegitimeerd worden door het advies van de Gezondheidsraad en aangevuld zijn met meningen die zijn opgenomen in het TNO/RIVM-rapport. De vraag die gesteld mag worden is of op basis van het rapport van de Gezondheidsraad zulke vergaande maatregelen noodzakelijk zijn.

4.2 Overige discrepanties in rapportage RIVM en TNO

Enkele discrepanties die zijn opgevallen bij lezing van het rapport van TNO/RIVM:

Het rapport stelt in de hoofdstuk 4 en in de samenvatting onder kop 'Blootstelling aan achtergrondconcentraties in het milieu':

In de jaren tachtig van de vorige eeuw lagen de concentraties asbest in de buitenlucht in Nederland gemiddeld tussen de 100 en 1.000 vezels/m³, oplopend tot enkele tienduizenden vezels/m³ in de buurt van asbestbronnen.

In het rapport is niet dat de bovenstaande concentraties uitsluitend chrysotiel betrof (paragraaf 5.4.2 buitenlucht van Slooff, W and Blokzijl, P.J. Basisdocument asbest. 758473006. 1987. Bilthoven, RIVM).

Tevens wordt de huidige achtergrondconcentratie door Tempelman in het TNO/RIVM-rapport geschat op 20-40 vezels/m³ en in het Gezondheidsraadrapport op 10-20 vezels/m³. Deze afwijkende schattingen zijn niet onderbouwd. Bekend is dat bij metingen in de buitenlucht structureel geen vezels worden aangetroffen. Door de veelheid aan metingen die in de buitenlucht zijn gedaan zou hieruit eenvoudig kunnen worden afgeleid dat de nominale achtergrondconcentratie nihil is. Het is een gemiste kans dat die onderbouwing door TNO niet is gedaan.

In paragraaf 6.2.1. onder de kop 'Implicaties van de door de GR geadviseerde risiconiveau-concentraties' staat:

Voor de meest voorkomende saneringen, het verwijderen van hechtgebonden asbestcementproducten die als enige asbestsoort chrysotiel bevatten, wordt verwacht dat de huidige werkwijze nog steeds zal voldoen indien de door de GR geadviseerde streefniveaus in het beleid geïmplementeerd worden. De verwijdering van niet-hechtgebonden asbest van het amfibooltype (amosiet, crocidoliet) leidt echter in de huidige situatie al regelmatig tot overschrijding van de vrijgavegrens (10.000 vezels/m³ en/of het aantreffen van visueel waarneembare restanten asbest)¹⁰. Indien de door de GR geadviseerde streefniveaus worden geïmplementeerd in het asbestbeleid en de vrijgavegrens verlaagd wordt, zou in sommige gevallen opnieuw gesaneerd moeten worden.

Verwijzing 10 stelt:

¹⁰ Dit blijkt uit bevindingen van de bij FeNeLaboratorium aangesloten asbestlabs, waarnemingen door de Arbeidsinspectie en waarnemingen tijdens RvA-controles bij geaccrediteerde labs.

Verwijzing 10 suggereert dat er een inventarisatie is gedaan bij de asbestlabs, bij de arbeidsinspectie en bij de RvA. De resultaten of een andere onderbouwing zijn echter niet opgenomen en er wordt niet naar verwezen. Getwijfeld kan worden aan de juistheid hiervan.

In de stelling in paragraaf 6.2.1 wordt beweerd dat bij 'verwijdering van niet-hechtgebonden asbest' de vrijgavegrens al regelmatig wordt overschreden. Een toets aan de vrijgavegrens wordt echter alleen bij de eindbeoordeling gedaan en niet bij de sanering. Tijdens de verwijdering wordt namelijk vrijwel nooit gemeten. Wat bedoeld wordt, is waarschijnlijk dat het kwaliteitsniveau van de schoonmaak na verwijdering van niet-hechtgebonden asbest nu al vaak leidt tot afkeur op basis van de huidige grenswaarden (waarop de vrijgave is gebaseerd).

Saneringen die nu leiden tot een goedkeuring, maar met de hakken over de sloot, leiden bij een nieuwe lagere grenswaarde (waarop de nieuw vrijgave-eisen worden gebaseerd) tot afkeur. Of dat ook betekent dat opnieuw moet worden gesaneerd is daarmee niet onderbouwd. De lucht die toen aanwezig was (in de containmentsituatie) is nu niet meer aanwezig en de eventueel achtergebleven asbestvezels zijn inmiddels 'achter het behang' verdwenen; en dan in de letterlijke zin.

Het is aannemelijk te maken dat ruimten die op basis van de luchtmetingen destijds zijn 'vrijgegeven' tegen de toen geldige grenswaarden op dit moment voldoen aan de nog vast te stellen nieuwe grenswaarden. Hieruit kan dus ook worden afgeleid dat het niet noodzakelijk is om per se op het kwaliteitsniveau van de nieuwe grenswaarden te saneren en dat NEN2990:2012 te zwaar is aangezet.

Daar is nog het volgende aan toe te voegen: alle in het verleden uitgevoerde saneringen die op basis van luchtmetingen nu niet meer zouden voldoen, zouden ook al niet hebben voldaan aan de huidige regelgeving. Als NEN2990:2005 op juiste wijze was uitgevoerd, d.w.z. een goede visuele inspectie met een actieve luchtmeting, dan waren al die saneringen destijds al niet vrijgegeven.

Met de stelling in paragraaf 6.2.1 is NEN of de NEN-commissie een kapstok gegeven om NEN2990 te verzwaren met kostbare monsters en luchtmetingen met SEM. Het falen van de sector om altijd juist te saneren en altijd juist vrij te geven wordt nu gecompenseerd door diezelfde sector omvangrijker te laten saneren en omvangrijker te laten vrijgeven.

Gezien het voorgaande mag er ernstig aan worden getwijfeld of het tegen hoge maatschappelijke kosten verzwaren van NEN2990 op de wijze zoals is gedaan wel noodzakelijk is geweest en of het Gezondheidsrapport daartoe wel legitimeert.

4.3 Ontbrekende consequenties

Door TNO/RIVM is benoemd dat een aantal normen (zoals NEN-normen) moet worden aangepast. Deze inmiddels gewijzigde normen genereren op zichzelf ook weer consequenties die met het TNO/RIVM-rapport nog niet zichtbaar te maken waren. Ten aanzien van de nu verschenen NEN2990:2012 (Eindcontrole na asbestverwijdering) is gebleken dat de consequentie van de verzwaringen in de systematiek een verhoging van de kosten van de eindbeoordeling met een factor van ongeveer 10 betekent.

Voorbeeld 1:

Offerte eindbeoordeling 30 containments van elk 200 m², risicoklasse 3
 Conform NEN2990: 2005 € 10.200,-
 Conform NEN2990: 2012 € 95.000,-
 Een verhoging met een factor 9

Voorbeeld 2:

Offerte asbestsanering 5 containments, risicoklasse 3
 Conform NEN2990:2005 € 6.885,-
 Conform NEN2990:2012 € 9.885,-
 Een verhoging met een factor 1,4

En:

Offerte eindbeoordeling 5 containments, risicoklasse 3
 Conform NEN2990:2005 € 960,-
 Conform NEN2990:2012 € 10.350,-
 Een verhoging met een factor 11

De totale kosten in dit laatste voorbeeld worden verhoogd van 7.845 naar 20.235 euro. Ofwel een verhoging met een factor 2,6.

Bovenstaande voorbeelden komen uit offertes, waarbij men zich moet realiseren dat afhankelijk van de situatie (hoog risico, laag risico) er een noodzaak ontstaat om delen van het pand te slopen en/of te herstellen, bewoners uit te plaatsen et cetera. De kosten kunnen dus nog vele malen hoger worden. Bij een hoog-risico-sanering (zie NEN2990:2012) wordt bijvoorbeeld een dagklus verlengd met een dag en moet het containment 's nachts in stand worden gehouden, waardoor bewoners elders moeten verblijven. De kans op afkeur neemt toe, met een aanzienlijke verlenging van het werk en met een verhoging van de kosten als resultaat.

De verhoging van de kosten van de sanering en eindcontrole moet dan nog worden aangevuld met een eventueel herstel van de woning en verblijfkosten van de bewoners. "Kanaleneiland" is het eerste project geweest wat tegen de nieuwe norm is gesaneerd en vrijgegeven. Een belangrijk deel van de kosten die zijn gemaakt hangen samen met die keuze.

Met de huidige grenswaarde en de daarmee aangebrachte grenzen tussen de risicoklassen op 10.000 en 1.000.000 vezels/m³, valt ongeveer 15% van de saneringen in risicoklasse 3. Hiervoor is de bovengenoemde kostenverhoging met een factor 2 tot 3 (alleen sanering en eindbeoordeling) dus van toepassing. Met de nieuwe grenswaarden voor amfiboolasbest van 300 vezels/m³ zullen de grenzen tussen de risicoklasse (voor amfibool) komen te liggen op 300 en 30.000 vezels/m³. Dat betekent dat naar schatting alle saneringen met amfiboolasbest in risicoklasse 3 gaan vallen en de kostenverhoging van toepassing zal zijn.

De financiële maatschappelijke consequenties van alle aanpassingen (in alle NEN-normen, certificatieschema's en wet- en regelgeving) op basis van het TNO/RIVM-rapport zullen dus bijzonder hoog zijn. Gezien de omvang van de financiële consequenties zou het verantwoord zijn dit nauwkeurig te onderzoeken en mee te wegen in een besluit tot verlaging van de grenswaarde voor arbeid (e.d.) en/of de keuze om NEN2990:2012 als zodanig of gewijzigd te introduceren.

Hierbij wordt direct de vraag opgeworpen of het wellicht verstandiger en efficiënter is om – in plaats van deze maatschappelijke kosten aan de ‘achterkant’ te accepteren – dit geld aan de ‘voorkant’ uit te geven. Het komt nogal vreemd over een investering van enkele miljarden te doen aan de ‘achterkant’ in het kader van de eindcontrole (die geen wettelijke basis meer kent) in plaats van te investeren aan de ‘voorkant’ door middel van bijvoorbeeld het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek, opleidingen, innovatie, toezicht, et cetera. Ook deze consequentie (hoe geven we ons geld uit) moet in ogenschouw worden genomen.

De maatschappelijke kosten moeten worden gedragen door de eigenaren van het asbest: woningeigenaren, woningcorporaties, vastgoedeigenaren. Het mag duidelijk zijn dat de waardevermindering die samenhangt met de niet-inzichtelijk gemaakte kosten, die voortvloeien uit het advies van de Gezondheidsraad en daarmee onder andere de NEN-normen, aanzienlijk zullen zijn. Te verwachten is dat het nog veel wrijvingswarmte gaat opleveren als die partijen dat wel komen te weten. Dat de oppositie er niet is hangt natuurlijk samen met het feit dat de consequenties die verstopt zitten in de aangepaste normen, nog niet publiek zijn.

De kosten die gaan samenhangen met de 'consequenties' van het advies van de Gezondheidsraad, zoals een zwaardere eindcontrole, moeten worden opgebracht als men besluit tot overgaan tot saneren. Het mag duidelijk zijn dat deze kosten als extreem hoog worden ervaren en niet meer logisch te verklaren zijn. Dit zal illegaal saneren juist stimuleren. De ultieme consequentie is dat de risico's, als gevolg van ontduiking, juist toe zullen nemen.

Opgemerkt moet nog worden dat niet duidelijk is op welke wijze de verlaging van de grenswaarden alle verzwaren in NEN2990 verantwoord. Zie verder hoofdstuk NEN2990.

NEN2991

In het voorgaande is steeds NEN2990:2012 gebruikt om te schetsen waar de problemen zitten. Een andere NEN-norm die nu wordt aangepast is NEN2991 "Risicobeoordeling in en rondom gebouwen of constructies waarin asbesthoudende materialen zijn verwerkt".

In september is de eerste conceptversie ter beoordeling in beperkte kring verspreid. Uit deze eerste concepttekst blijkt dat ook in NEN2991:2013 voorstellen worden gedaan die enorme financiële consequenties zullen gaan hebben. Het aantal panden dat op basis van de (via SC540) verplichte NEN2991 een saneringsadvies krijgen (dat via bevoegd gezag wordt afgedwongen) zal exploderen.

Het is te verwachten dat straks in elk gebouw met amosietasbest, via de asbestinventarisatie conform SC540, ook een NEN2991-onderzoek verplicht wordt gesteld. Dit gaat gepaard met hoge kosten, waaruit een saneringsplicht volgt, met hoge kosten en een vrijgave conform NEN2990, met hoge kosten, en een groot faalrisico, waardoor de saneringskosten verveelvoudigen.

Men zou er van uit mogen gaan dat als een dergelijke stapeling van maatregelen daadwerkelijk wordt doorgevoerd de overheid vooraf ook inzichtelijk heeft wat de effecten hiervan zijn voor de maatschappij. De verwachting is dat geen enkele gebouweigenaar (uiteindelijk) overgaat tot het laten inventariseren van zijn pand. En als hij dat wel doet, zal deze gebouweigenaar failliet gaan door deze noodzakelijk geachte maatregelen en de daarmee samenhangende kosten.

Apparatuur en inrichting

De nieuwe grenswaarden gaan een groot aantal problemen met apparatuur en inrichting van de werkplaatsen veroorzaken:

Alle filtratietechnieken die worden toegepast zijn niet meer geschikt. Machines die zorgen voor onderdruk en ventilatie op de werkplaats (containment) filtreren de afgezogen lucht en moeten aan een hogere klasse gaan voldoen (HEPA-kwaliteit, van H13 naar H14). Adembeschermingsmiddelen bieden

op dit moment al vaak onvoldoende bescherming. Stofzuigers zullen lucht met asbestvezels uitblazen in concentraties die boven de grenswaarde uitkomen.

Apparatuur moet vaker, en helemaal als gevolg van de consequenties die voortvloeien uit NEN2990:2012, 's nachts aan blijven staan, met bijvoorbeeld geluidsoverlast tot gevolg en daarnaast neemt de kans op diefstal aanzienlijk toe. Deze apparatuur is overigens sinds enkele jaren niet meer te verzekeren. Bij diefstal wordt een aanzienlijk risico gecreëerd waar de eigenaar (de asbestsaneerder), naast zijn eigen schade, voor op zal moeten draaien. Deze calamiteit, die buiten de beïnvloedingsfeer van de saneerder ontstaat, resulteert erin dat ook niet meer wordt voldaan aan de certificatieregelingen en wetgeving, waardoor sanctioneerbare feiten kunnen/zullen ontstaan.

Opsomming

De wijziging in grenswaarden zal leiden tot:

- huidige verwijderingstechnieken zijn niet meer geschikt of afdoende omdat de strengere eisen daarmee niet gehaald kunnen worden;
- meer 'sloopsaneringen' waarbij zaken als wanden en vloeren noodzakelijkerwijs moeten worden verwijderd;
- meer uitvoering van beheersmaatregelen in plaats van verwijdering;
- devaluatie van het vastgoed, omdat de kostprijs van asbest verwijderen aanzienlijk omhoog gaat;
- de huidige persoonlijke beschermingsmiddelen en andere filtrerende apparatuur zullen niet meer toereikend zijn;
- men zal vanwege de kosten eerder illegaal saneren of laten saneren. Zeker voor een particulier zullen de kosten niet meer op te brengen zijn.

De wijzigingen in NEN2990 (opgehangen aan SC530 via Arbobesluit) zullen leiden tot:

- laboratoriumanalyses in plaats van analyses op locatie, dus aanrijtijden door heen-en-weer rijden;
- SEM-analyses in plaats van phasecontrastmicroscopie, dus meer wachttijden en kostenverhoging.
- meer analyses (naast lucht ook stofmonsters) dus hogere kosten;
- door andere analyses en analysetechnieken veel meer afkeuren, waardoor verhoging projectkosten;
- dit leidt tot verdergaande saneringen (zonder directe relatie met blootstellingsrisico's) en zelfs tot sanering op sloopniveau. Dit betekent een, door RIR Nederland berekende extreem grote maatschappelijke kostenpost van circa 2 miljard euro per jaar.

De wijzigingen in NEN2991 (opgehangen aan SC540 via het Arbobesluit) zullen leiden tot:

- enorme stijging van de onderzoekskosten;
- enorme stijging van het aantal saneringadviezen (die via bevoegd gezag tot verplichting worden gemaakt).

Een mogelijk maar zeer waarschijnlijk effect is dat met de nieuwe grenswaarde wordt bereikt dat er door particulieren meer zelf wordt gedaan (illegaal; kostenvermindering).

Andere gebouweigenaren zullen zich wel twee keer bedenken om te laten vaststellen waar er asbest in hun pand zit, omdat via de cascade aan verplichtingen die daar uit volgt, men mogelijk enorme kosten moet gaan maken. Kosten die niet in verhouding staan met het feitelijke probleem.

Er zal veel meer druk worden gelegd op de inspecteur die de eindbeoordeling moet doen. Het gaat zich lonen zijn beoordeling bij te sturen of te 'kopen'. Verwacht mag worden dat er vrij snel geen inspecteurs meer zullen zijn in dit segment.

Oplossingsrichtingen:

- Geef opdracht tot het herschrijven van noodzakelijk geachte normen en schema's op basis van objectieve onderbouwde feiten.
- Benoem alle consequenties die volgen op het advies van de Gezondheidsraad, ook de consequenties in 2^e of 3^e graad (zoals NEN-normen, certificatieschema's) en laat eventuele keuzes ook daarvan afhangen.
- Becijfer alle financiële consequenties, inclusief die van de nieuwe NEN-normen, en kies verstandig waar dit geld aan besteed wordt. Besef dat dit geld is van gebouweigenaren en niet van de overheid en dat daar dus ook niet te gemakkelijk mee omgegaan kan worden.
- Overweeg essentiële zaken, zoals het niveau van de eindbeoordeling buiten NEN of certificatieschema's te brengen, om zodoende te voorkomen dat financiële belangen van individuele organisaties of groepen van bedrijven de doorslag geven.



Foto: Flickr, Doom64.

4.4 Conclusie advies Gezondheidsraad en consequenties

Met het advies van de Gezondheidsraad en de consequenties die zijn benoemd door TNO en RIVM zijn niet alle consequenties inzichtelijk geworden.

Een groot aantal consequenties, zoals de maatschappelijke kosten, zijn niet inzichtelijk gemaakt.

In het rapport van TNO/RIVM zijn een groot aantal zaken gesuggereerd die op zichzelf leiden tot consequenties. Door TNO/RIVM is bijvoorbeeld ten aanzien van de risico's in gebouwen een bepaalde kant op geschreven die een noodzakelijkheid impliceerde tot aanpassingen van NEN2990 en NEN2991. Om arbeiders of bewoners te beschermen tegen blootstelling zijn onderzoeken, zoals nu beschreven is in de nieuwe versies van NEN2990 en NEN2991, niet direct noodzakelijk. Er zijn eenvoudigere en goedkopere methoden denkbaar met een vergelijkbaar resultaat.

Voor het behalen van een veilige omgeving onder het niveau van de grenswaarden is het bijvoorbeeld helemaal niet noodzakelijk te saneren tot op of onder dat niveau. Er is geen onderbouwing gegeven en alternatieven zijn niet onderzocht.

Alle kosten die samenhangen met de wens om de grenswaarden te verlagen zijn niet onderzocht of betrokken in de beslissingen.

SC530, SC540, NEN2990 en NEN2991 worden aangepast, met als argument de wijziging van de grenswaarden. Echter, de meeste wijzigingen hebben geen oorsprong in de wijziging van de grenswaarden. De wijzigingen brengen wel extreme kostenverhogingen en problemen met zich mee. De belangrijkste consequenties is dat daarmee asbestonderzoek, asbestsaneringen en eindbeoordelingen onbetaalbaar worden. Dat zal resulteren in het niet laten saneren of uitstellen van saneringen. De verwachting is ook dat er meer illegaal zal gaan plaatsvinden.

De Gezondheidsraad, TNO, RIVM, SER, Ascet en beleidsmakers hebben onvoldoende gekeken en onvoldoende bewaakt dat andere maatschappelijke consequenties, die met het advies van de Gezondheidsraad samenhangen, inzichtelijk zijn geworden en of deze acceptabel zijn. Daarbij horen natuurlijk ook de indirecte consequenties, zoals alle aanpassingen in NEN-normen.

5 GEPRIVATISEERD TOEZICHT

5.1 Certificatie- en keuringsinstelling

Onlangs is de wettelijke grondslag voor de certificatieschema's voor asbest (onder andere SC530 voor saneren en SC540 voor inventariseren) opgenomen in de Arbowet- en regelgeving en hebben de Certificatie- en Keuringsinstellingen (CKI's) een meer toezichhoudende taak gekregen. Voorheen werd van CKI's verwacht uitsluitend via een private overeenkomst de conformiteit te toetsen van de betreffende schema's. Op dit moment wordt er door de overheid van de CKI's een belangrijke rol verwacht in het vervullen van een publieke taak als toezichhouder. De overeenkomst met de certificaathouders is echter nog steeds een private. De rol van semi-publieke handhaver in een concurrerend werkveld roept een aantal vragen op.

Uit het door de Inspectie SZW uitgevoerde onderzoek⁵ naar het functioneren van certificatie blijkt onder andere dat er bijzonder veel afwijkingen van het certificatieschema SC540 door de CKI's niet worden waargenomen. Daarnaast blijkt dat de sancties op de wel waargenomen afwijkingen niet conform de regelingen worden toegekend. Het is aannemelijk te maken dat de concurrentiedruk ervoor zorgt dat de klant (de certificaathouder) niet (te) veel wordt 'benadeeld' en daardoor naar een concurrent overstapt.

Op dit moment lijkt er een groot hiaat te zijn tussen de verwachtingen die de overheid heeft van de CKI's en de invulling die de CKI's daaraan geven of kunnen geven in deze positie. Overigens geeft elk van de CKI's een andere invulling aan die verwachting.

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW is naar voren gekomen dat er een groot gebrek is aan kennis en vaardigheden van enkele van de auditoren en de bereidheid van de certificatie-instelling om de kwaliteit van de certificaathouder processen/bedrijven op een hoger niveau te brengen. Enkele CKI's gaan zelfs verder door hun nieuw verworven positie in negatieve zin te gebruiken door klachten over hun certificaathoudende klanten, ook klachten van Inspectie SZW, niet serieus te nemen. Zij werken niet mee aan het afdwingen van de naleving van de regelgeving, zoals van een toezichhouder moet worden verwacht, maar beschermen hun klant en daarmee hun commerciële positie.

Het is gebleken dat CKI's concept-toetslijsten (van Ascet), die vanwege de achterblijvende kwaliteit niet door SZW zijn geaccepteerd, gebruiken bij hun controles van certificaathouders en niet de via wetgeving verplichte bijlage H van resp. SC540 en SC530. Deze toetslijsten wijken af van bijlage H in de volgende opzichten:

- minder harde formuleringen;
- teksten samengevoegd (waardoor er minder afwijkingen kunnen ontstaan);
- sanctionering aangepast.

Doordat er verschillende andere (mildere) toetslijsten dan bijlage H worden gebruikt, worden er minder afwijkingen genoteerd en/of met lichtere consequenties, steeds in het belang van de klanten en de concurrentiepositie.

De toetslijsten uit SC530 en SC540 (bijlagen H) komen, net als het certificatieschema zelf, mede tot stand via overleg door Ascet met de branche. Hierin worden uiteraard de belangen van de in het overleg betrokken partijen meegenomen. De uitkomst is dus afhankelijk van de (door Ascet) betrokken partijen. Als andere belanghebbende partijen niet betrokken zijn, kunnen zij dus ook geen invloed uitoefenen op de inhoud van deze wetgeving. Hier wordt in het hoofdstuk 'Ascet' verder op ingegaan, om zodoende te duiden dat de maatschappij (als grootste belanghebbende) niet evenwichtig in die overleggen is vertegenwoordigd.

De toetslijst is door de CKI's aanzienlijk milder gemaakt richting de certificaathouders, zodat het aantal afwijkingen en het aantal sancties op een onaanvaardbare wijze en bovendien in strijd met de wens van de wetgever omlaag gaat.

⁵ rapportage certificatie inventarisatiebureaus: Inspectie SZW, Weten waar asbest zit, juni 2013.

Door de hiervoor genoemde concept-toetslijst is een tweedeling ontstaan in het overleg met Ascet. Ascet is hiervan op de hoogte gesteld, maar heeft hier niet op willen acteren. Resultaat hiervan is dat Ascet niet langer een door de gehele branche gedragen standpunt in zijn regelingen opneemt maar de standpunten van een geselecteerde groep die zijn mening kennelijk belangrijker acht dan de mening van de gehele branche.

De *concept-toetslijsten* zijn door de wel betrokken CKI's aanzienlijk milder gemaakt richting de certificaathouders, zodat het aantal afwijkingen en het aantal sancties op een onaanvaardbare wijze en bovendien in strijd met de wens van de wetgever omlaag gaat. Gezien het feit dat precies deze partijen, blijkens de voornoemde onderzoeken van de Inspectie SZW, toch al nauwelijks afwijkingen aantreffen, is een duidelijk signaal: een deel van de CKI's wenst niet als handhaver te functioneren. Dat zij met deze keuzes het democratisch overleg ondermijnen en de keten verzwakken is een bijzonder kwalijke en zorgelijke ontwikkeling.

Er zijn tot nu toe nog geen signalen dat de minister (c.q. Inspectie SZW-beleid) de niet-presterende CKI's zal aanspreken of zelfs zal overgaan tot het intrekken van de aanwijzingen. Als het niet presteren niet grondig wordt gecorrigeerd dan wordt het tenslotte geaccepteerd en gelegitimeerd. De werkzaamheden van deze partijen zijn daarmee grotendeels overbodig enodeloos kostenverhogend. En gezien het feit dat een deel van het malverserende gedrag van de certificaathouders nu alleen door de CKI's gecorrigeerd kan worden, wordt een bijzonder ongewenste situatie in stand gehouden. De minister zal dus wel moeten gaan ingrijpen, een en ander op basis van artikel 1.5a tot en met 1.5e van het Arbobesluit.

De eerder genoemde toetslijsten (bijlagen H uit SC530 en SC540) zijn omvangrijk, maar niet volledig en dekken niet volledig de bovenliggende schema's af. Niet alle afwijkingen van het schema kunnen dus als afwijking worden gesanctioneerd. Hierdoor is een auditor beperkt in zijn mogelijkheden om misstanden aan te pakken.

Wat in het werkveld door bijvoorbeeld auditoren wordt ervaren is dat toezichthouders, zoals gemeenten of Inspectie SZW een andere, lees: afwijkende mening met betrekking tot afwijkingen hebben. Daar komt bij dat er tussen gemeenten en individuen onderling ook verschillende standpunten worden ingenomen. Er zijn zelfs verschillen in standpunten van inspecteurs. Dat zal de helderheid bij de auditoren niet ten goede komen.

Oplossingsrichtingen:

- Zorg dat er geen commerciële relatie is tussen CKI en certificaathouder.
- Zorg dat de kwaliteit van auditoren inhoudelijk op niveau komt.
- Dwing af dat CKI's niet vrijblijvend kunnen wanpresteren.
- Dwing af bij Ascet dat alle partijen evenwichtig zijn vertegenwoordigd.
- Dwing af bij Ascet dat alle partijen een even zware stem hebben.
- Trek aanwijzingen in van aantoonbaar wanpresterende CKI's.
- Geef alle toezichthouders de mogelijkheid te kunnen handhaven op het vlak van de certificatieregelingen.
- Harmoniseer de standpunten tussen gemeenten, gemeenteambtenaren, inspecteurs van Inspectie SZW en inspecteurs van CKI's, zodat met één mond richting saneerder (en dergelijke) kan worden gesproken.

5.2 Raad voor Accreditatie

De rol van de Raad voor Accreditatie (RvA) in het werkveld asbest bestaat uit het verlenen van accreditaties op de laboratoriumverrichtingen (ter bepaling van de concentraties asbest), de inspectieverrichtingen (bij de eindcontrole na asbestverwijdering) en pas sinds kort op de CKI's (voor het verlenen van proces- en persoonscertificaten). De rol is dus redelijk beperkt maar essentieel voor het gehele proces.

Accreditatieverplichting

In het verleden kwam de verplichting om de genoemde lab- en inspectieverrichtingen onder accreditatie uit te voeren voort uit een beleidsregel. Op dit moment is deze beleidsregel niet meer in werking en is de accreditatie gebaseerd op de certificatieschema's SC530 en SC540. Daar zijn enkele verrichtingen benoemd (zoals de eindcontrole en een analyse) en is gesteld dat deze met een accreditatie hiertoe moeten worden uitgevoerd.

Het komt voor dat onderzoeken (zoals eindbeoordelingen, risicobeoordelingen en analyses) waarvan je zou verwachten dat deze onder accreditatie zijn uitgevoerd, niet als zodanig worden uitgebracht. Vaak omdat er geen conformiteit is met de gebruikelijke normen. Het is (gezien de voorgaande constructie) dan aan een eventueel ooit in beeld komende certificaathoudende asbestsaneerder om te beoordelen of hij gebruikmaakt van deze niet onder accreditatie tot stand gekomen informatie (die op zichzelf best nuttig kan zijn). Als de saneerder daar gebruik van maakt wijkt hij af van het certificatieschema. Dat leidt echter niet tot consequenties, omdat dit punt niet is opgenomen in de toetslijst waarop certificatie-instellingen controleren.

Overigens is niet altijd duidelijk of een rapport of certificaat onder accreditatie is uitgebracht doordat bedrijven dat niet duidelijk vermelden. En als het onduidelijk is en tot een conflict komt, kan altijd gezegd worden dat het werk niet onder accreditatie is uitgevoerd. De consequenties zijn dan nooit voor het laboratorium maar via de certificatieregeling uitsluitend voor de certificaathoudende asbestsaneerder of inventariseerder en dus uiteindelijk voor de gebouweigenaar!

Een gebouweigenaar die opdracht geeft tot een onderzoek heeft natuurlijk geen enkel idee van deze constructie (laat staan hoe die dit kan voorkomen) en wordt uiteindelijk met eventuele (kostbare) consequenties geconfronteerd.

Het is dus bijzonder eenvoudig als laboratorium om niet onder accreditatie verrichtingen uit te voeren (en dus op geen enkele wijze de kwaliteit te borgen), waarbij de kans dat dit ontdekt wordt nihil is en als dat wel wordt ontdekt dan is de kans dat dit leidt tot consequenties ook nog eens nihil. De accreditatieverplichting is dus niet langer goed verankerd.

Een ander punt is de scopes waartegen bedrijven worden geaccrediteerd. Elk bedrijf kan verrichtingen conform de eigen huismethode onder accreditatie brengen. Ten aanzien van asbestverrichtingen is er een wildgroei van methoden waartegen verrichtingen worden uitgevoerd. Dit hangt ook samen met de vaak zeer vrijblijvende en open wijze waarop onder andere NEN-normen zijn geschreven. NEN-normen bevatten behoorlijk veel ruimte voor interpretatie en eigen invulling die dan in een werkvoorschrift nader worden ingevuld. Het is een feit dat een analyse door TNO technisch anders wordt uitgevoerd dan door welk ander bedrijf dan ook in Nederland, terwijl deze tegen dezelfde NEN-norm is geaccrediteerd. Een uitkomst van het ene bedrijf is daarom ook niet (per se) vergelijkbaar met de uitkomst van een ander bedrijf. Zie verder hoofdstuk NEN-normen.

Oplossingsrichtingen:

- Leg de accreditatieverplichting (ten aanzien van lab- en inspectieverrichtingen met asbest) vast in bijvoorbeeld het Productenbesluit asbest. Benoem elke mogelijke verrichting en wijs de methode die daarbij hoort aan (NEN, ISO et cetera).
- Dwing NEN alle (asbest)methoden aan randvoorwaarden (zoals helder, transparant, foutloos, eenduidig, eenvoudig et cetera) te laten voldoen als voorwaarde om via verwijzing in certificatieregelingen of wetgeving te mogen worden opgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat laboratoria een eigen interpretatie kunnen of, zoals nu, moeten hanteren. Als NEN geen gehoor kan of wil geven kunnen de normen ook buiten NEN worden geschreven.
- Laat de RvA verrichtingen die vergelijkbaar zijn bij alle bedrijven (zoals eindcontroles, materiaalanalyses, luchtmetingen- en analyses) op dezelfde wijze vastleggen in de scope zodat ook de accreditaties vergelijkbaar zijn en uiteindelijk ook de uitkomsten. Of met andere woorden als een verrichting afwijkt van de methode benoemd in het Productenbesluit kan deze niet onder accreditatie worden uitgevoerd en is deze daarom niet toegestaan.

De rol van de RvA bij asbestlaboratoria

Onder het hoofdstuk "Inspectie-instellingen, laboratoria en analyses" wordt de stelling onderbouwd dat de kwaliteit van laboratorium- en inspectieverrichtingen bijzonder laag is. Wat is de rol van de RvA hierin?

Accreditatie betekent feitelijk vertrouwen. De Raad voor Accreditatie geeft geaccrediteerde organisaties het recht het logo te gebruiken omdat zij vertrouwen heeft in de kwaliteit van de verrichting. Het publiek mag er dus ook op vertrouwen. De invulling die de RvA geeft aan accreditatie wijkt daar vanaf en is meer pragmatisch: door het uitvoeren van een jaarlijkse audit wordt gecontroleerd of men conform de norm werkt waartegen men wordt geaccrediteerd en of men voldoet aan de accreditatie-eisen. Dat gebeurt aangekondigd, periodiek, in beperkte tijd en met vakdeskundigen.

Doordat deze audits worden aangekondigd wordt het kwaliteitssysteem speciaal voor dit doel in orde gemaakt. Een niet aangekondigde audit zou als voordeel hebben dat er geen voorbereidingstijd is en dat het kwaliteitssysteem wordt beoordeeld zoals dat het grootste deel van het jaar opereert.

Met nadruk wordt erop gewezen dat voornamelijk het kwaliteitssysteem wordt beoordeeld en niet de kwaliteit van het uiteindelijke product. Dit heeft een directe relatie met het gebrek aan vakdeskundigen of vakdeskundigheid van de deskundigen die wel worden geraadpleegd. Voor een aantal verrichtingen is het ook behoorlijk lastig om de kwaliteit te beoordelen. Het is bijvoorbeeld praktisch niet mogelijk een volledig NEN2991-onderzoek met monsterneming en analyses bij te wonen en te beoordelen.

Overigens benut de RvA lang niet alle mogelijkheden die er zijn:

- De kwaliteit van vakdeskundigen kan omhoog als de RvA meer moeite zou doen om vakdeskundigen te werven of toe te laten. Op dit moment staat de RvA niet alle vakdeskundigen toe die zelf werkzaamheden in dit werkveld verrichten, al dan niet onder accreditatie of in concurrentie. De criteria die de RvA daarbij hanteert zijn niet duidelijk.
- Er is geen objectieve maatstaf op basis waarvan een vakdeskundige ook werkelijk deskundig is. Vaak is er wel ten dele vakdeskundigheid (bijv. alleen SEM) waarbij de verrichtingen breder zijn (asbestanalyse met SEM).
- Er is geen toezicht en controle op de vakdeskundigen. Een vakdeskundige beoordeelt verrichtingen in containment zonder zelf ooit in een containment te komen.
- De RvA maakt geen gebruik van gereedschappen zoals bijvoorbeeld: een rekensheet waarmee alle rekensheets van laboratoria worden gecontroleerd en waarmee kan worden aangetoond of het rekendeel juist is en of de validatie van de rekensheet juist is.
- De RvA toets niet de juiste uitkomst van metingen en analyses door bijvoorbeeld monsters (met bekende uitkomst) aan te bieden.

Geconstateerd is dat de RvA ten aanzien van de inhoudelijke controles van de kwaliteit bij asbestlaboratoria te kort schiet als men kijkt naar de internationale eisen die aan instellingen als RvA worden gesteld.

Zoals gezegd worden de audits met beperkte tijd gedaan. Uiteraard hangt dit samen met de kosten. Feit is dat met door deze beperking in tijd en kosten ook de kwaliteit van de audit beperkt is. Een feitelijk voorbeeld: een inspectie-instelling heeft 20 personen in dienst voor het verrichten van buiteninspecties onder accreditatie. De vakdeskundige krijgt 3 dagen om de inspectieverrichtingen in het veld te beoordelen. In de praktijk resulteert dat erin dat circa 6 personen worden bezocht bij de uitvoering van hun werkzaamheden en 14 niet. Gezien het aantal mutaties in dit werkveld werken mensen gemiddeld 3 jaar als inspecteur. Dat leidt ertoe dat een aantal mensen door de RvA niet of zelfs nooit wordt beoordeeld. De RvA moet (door deze keuze) er dus op vertrouwen dat het kwaliteitssysteem van de instelling ervoor zorgt dat elk individu kwaliteit levert.

Uit ervaring en eigen publicatie van de RvA kan daar echter niet op worden vertrouwd:

3 van de 10 door de inspectie-instelling geïnspecteerde objecten voldoen niet aan de eisen. Als de RvA er bij is voldoen 9 van de 10 objecten niet, volgens de inspectie-instellingen. Dat betekent dat 6 van de 10 objecten niet voldoen maar wel worden goedgekeurd. Het geaccrediteerde kwaliteitssysteem functioneert in de praktijk dus niet voldoende om ervoor te zorgen dat alle inspecteurs (of laboranten) op een acceptabel kwaliteitsniveau werken.

Overigens is dit haat volstrekt verklaarbaar uit het feit dat de inspectie-instelling moet keuren in opdracht van degene die wordt gekeurd en in een zware concurrentiepositie zit.

Het hebben van een accreditatie betekent dus geenszins dat een hoge of zelfs acceptabele kwaliteit wordt geleverd. Dit kan worden benadrukt door een beschouwing van een recente zaak:

Een laboratorium is geaccrediteerd voor een specifieke verrichting.

Bij narekenen van de geproduceerde getallen bleken er fouten.

Bij opvraag van alle gegevens, inclusief ruwe waarnemingscijfers, bleek dat er 4 structurele fouten werden gemaakt die allen hadden kunnen en moeten blijken bij de recent uitgevoerde audit door de RvA:

- fouten bij het registreren van ruwe resultaten, waardoor herleidbaarheid beperkt is;
- fouten bij het overnemen van ruwe gegevens naar spreadsheet;
- fouten bij de presentatie van de resultaten en daarbij impliciet afwijken van wetgeving;
- fouten bij het uitrekenen van de betrouwbaarheidsintervallen.

Deze fouten hebben ertoe kunnen leiden dat er vals positieve en vals negatieve resultaten zijn afgegeven en dat er mogelijk foute conclusies zijn getrokken door de afnemers. Het is niet uit te sluiten dat de fouten ook hebben geleid tot blootstelling aan asbest.

Op dit moment bestaat er een groot verschil in de verwachting die mensen (opdrachtgevers) hebben bij het horen dat iets onder accreditatie is uitgevoerd en de feitelijke kwaliteit die onder accreditatie wordt geleverd. De kwaliteit die wordt geleverd is veel lager dan men mag verwachten. Claims dat een geaccrediteerde partij conform een norm heeft gewerkt, betekenen niet dat ook feitelijk conform de norm is gewerkt en betekenen ook niet dat er op een acceptabel kwaliteitsniveau is gewerkt. Het hebben van een accreditatie toont dit namelijk niet aan.

Overheid en accreditatie

De indruk bestaat dat er een verschil bestaat tussen de rol die de Raad voor Accreditatie zichzelf aanmeet en de verwachtingen die de overheid heeft.

Bij de overheid bestaat mogelijk de indruk dat de RvA 'toezicht' houdt op de geaccrediteerden, zoals de CKI's dat doen voor certificaathouders. Het voorgaande geeft aan dat de RvA die rol maar zeer beperkt invult en daar natuurlijk ook maar beperkte mogelijkheden toe heeft.

Dit roept vervolgens echter wel de vraag op wie dan wel 'toezicht' houdt op de laboratoria en inspectie-instellingen.

Oplossingsrichtingen:

- Er moet overheidstoezicht komen op de laboratoria en inspectie-instellingen die opereren in het werkveld asbest.
- De kwaliteit van de producten die worden geleverd onder accreditatie moet door wijzigingen in de aanpak door de RvA omhoog gebracht worden, onder andere door de volgende maatregelen:
 - Het niveau van de vakdeskundigen moet omhoog.
 - De audit-inspanning (intensiteit, frequentie, duur) moet afhangen van de kwaliteit die wordt geleverd.
 - Toepassing van andere vormen van controle (dan audits) zoals proficiency-tests (toezenden of aanbieden monsters- en objecten).
 - Elke analist die onder accreditatie werkt moet tenminste éénmaal per jaar aantoonbaar juiste resultaten kunnen produceren.
 - Audits waarbij de vakdeskundigheid wordt beoordeeld (dus niet-systeemaudit) moeten onaangekondigd plaatsvinden. Hiermee wordt ook voorkomen dat er regie plaatsvindt op de te inspecteren objecten en de RvA wordt weggehouden bij moeilijke projectlocaties, klanten en minder presterende analisten.
 - Een actieve houding van de RvA in het vaststellen van non-conformiteiten. Waaronder het serieus en met vakdeskundigheid onderzoeken van klachten over geaccrediteerden.

5.3 Conclusie geprivatiseerd toezicht

Het private toezicht door een deel van de certificerings- en keuringsinstituten (CKI's) levert nauwelijks een effectieve bijdrage aan bevordering van de kwaliteit en het nalevingsgedrag van de certificaathouders.

Een belangrijke oorzaak is de commerciële relatie die de CKI's moeten onderhouden met de certificaathouders. Die leidt er toe dat enkele CKI's in het belang van hun klant handelen en niet als toezichthouder.

Een andere oorzaak is dat de toetslijsten, zoals die aan de certificatieschema's zijn toegevoegd, de certificatieschema's niet afdekken. Men kan niet elke omissie met het certificatieschema als afwijking registreren. Een deel van de handelingen waarbij de certificaathouders afwijken van het certificatieschema is dus niet sanctioneerbaar.

De kwaliteit van de auditoren laat te wensen over. Zowel inhoudelijk als qua autoriteit legt de auditor het af bij de certificaathouder, waardoor deze dus beïnvloedbaar en nauwelijks effectief is.

Het lijkt erop dat de overheid, die de CKI's formeel heeft aangewezen, onvoldoende mogelijkheden heeft of benut om de niet presterende CKI's de gewenste rol te laten vervullen.

De rol van accreditatie, op voornamelijk de meet-, analyse- en inspectieverrichtingen, is beperkt en daardoor niet effectief. Accreditaties zijn uit de regelgeving gehaald en aan de certificatieregelingen gehangen. Hierdoor is niet duidelijk wie in welke situatie aanspreekbaar is voor, onder accreditatie, malverserend gedrag. Doordat de Raad voor Accreditatie slechts beperkt en slechts incidenteel controles uitvoert op de geaccrediteerde is de borging van de kwaliteit ook zeer beperkt.

De Raad voor Accreditatie is daarbij ook geen toezichthouder en spoort niet op. Dat betekent dat geaccrediteerde instellingen het grootste deel van het jaar kunnen afwijken van de normen waartegen ze werken en dat ook zullen doen omdat dat meestal direct een kostenbesparing oplevert. Ten aanzien van de eindbeoordelingen die onder accreditatie plaatsvinden geldt dat deze inspectie-instellingen meestal direct worden betaald door het bedrijf dat ze moeten controleren (de asbestsaneerder) en daardoor geen onafhankelijke positie kunnen innemen.

6 NEN-NORMEN

6.1 Algemeen

Er zijn een groot aantal invloeden die veroorzaken dat een NEN-norm niet de, maatschappelijk gezien, beste methode oplevert.

Een normcommissie is primair gericht op de beschrijving van de methode en zal dit dus ook technisch benaderen. Men zal er echter ook voor moeten zorgdragen dat de tekst bijvoorbeeld juist, duidelijk en leesbaar is en de scope of het werkingsgebied volledig afdekt.

Ten aanzien van de NEN-normen die geschreven zijn op het gebied van asbest, wordt aan deze basale randvoorwaarden niet voldaan. Het behoeft geen betoog dat NEN2991:2005 en concept NEN2991:2013 (risicobeoordeling in niet-sloopsituaties) niet duidelijk zijn en dat NEN2990 versie 2005 en 2012 (Eindcontrole na asbestverwijdering) niet het gehele toepassingsgebied afdekt, omdat de industrie volledig lijkt te zijn vergeten. In de volgende paragraaf zal dit verder worden onderbouwd.

Omdat NEN-normen (als ook certificatieschema's en ISO-normen) ten aanzien van asbest vaak via verwijzingen worden opgenomen in wetgeving en dus verplichtend zijn, zijn er aanvullende randvoorwaarden waar men aan zou moeten voldoen. Deze normen moeten natuurlijk aansluiten bij de bestaande wetgeving. Ze moeten invulling geven aan de doelvoorschriften. En bij de totstandkoming worden alternatieve methoden, die mogelijk ook goed of beter zijn, meegewogen. Alle gevolgen van gemaakte keuzen, zoals kosten en andere maatschappelijke consequenties, moeten worden meegenomen in de afweging.

De indruk bestaat dat de normcommissie Asbest met voornoemde aspecten geen rekening houdt. Dat komt omdat er in de praktijk geen eisen worden gesteld aan normen die worden toegevoegd aan de regelgeving, al dan niet via verwijzing. Het kan dus zomaar voorkomen dat normen niet aan basale eisen⁶ voldoen die wel worden gesteld aan de overige wet- en regelgeving.

De opname van asbestnormen via statische verwijzing in de regelgeving kan op twee manieren:

- rechtstreeks, zoals in het Bouwbesluit is gedaan met NEN2991;
- indirect, via de certificatieregelingen, zoals met NEN2990 is gedaan in SC530.

In beide gevallen zijn er geen eisen gesteld aan de kwaliteit en is er geen toetsing van basale voorwaarden gedaan.

Beleidsdoelstellingen

NEN-normen (ten aanzien van asbest) gaan vaak verder dan door de wetgever is vastgelegd in zijn beleidsdoelstellingen.

NEN2990 bijvoorbeeld beschrijft dat alle asbest uit een slooppand moet worden weggehaald, bij de invoering van de NEN2990:2012 zelfs tot op vezelniveau (alleen detecteerbaar met een dure methode). Dat is niet vastgelegd in wetgeving en staat in contrast met de restconcentratienorm die geldt voor materialen die worden hergebruikt of zelfs de risico's die aanwezig zijn of aanwezig zouden kunnen zijn. Los van de mening van een NEN-commissie daarover is de vraag of dat ook zo door de wetgever is bedoeld. Zeker is dat de keuze daarin leidt tot hoge kosten die vanuit risicodenken (niet risicoperceptie) niet gemaakt zouden hoeven te worden. NEN2990:2012 en NEN2991:2013 kunnen de maatschappij zo vele miljarden euro's kosten. Hoe kan het dat een NEN-commissie dergelijke keuzes kan maken die niet direct voortvloeien uit wetgeving en zonder financiële of praktische afwegingen?

In de basis is het mogelijk af te wijken van de regelgeving, waarin (eventueel via de certificatieregelingen) NEN-normen zijn aangewezen. Regelgeving bevat tenslotte de richtinggevende kaders voor het correct implementeren of toepassen van wetgeving.

⁶ Begrijpelijk, navolgbaar, niet interpreteerbaar, niet obscuur, effectief, efficiënt, handhaafbaar et cetera.

Het is de taak van NEN om technische specificaties op te stellen die aan de richtlijnen van de voorschriften (wet- en regelgeving) voldoen. Deze technische specificaties zijn niet bindend en behouden hun karakter van facultatieve normen.

Maar tegelijkertijd is de overheid verplicht aan de conform de geharmoniseerde normen (of voorlopig conform nationale normen) vervaardigde producten het vermoeden te verbinden dat deze producten voldoen aan de "fundamentele voorschriften" die in de richtlijn werden vastgesteld. Dit betekent dat het de producent vrijstaat niet conform de normen te produceren maar dat hij in dat geval zelf het bewijs moet leveren dat zijn producten voldoen aan de fundamentele voorschriften van de richtlijn.⁷

De Europese Commissie heeft in 2011 haar visie op de toekomst van Europese normen uiteengezet. "Normen zijn vrijwillige documenten met technische of kwalitatieve voorschriften waaraan bestaande of toekomstige producten, productieprocessen, diensten of methoden kunnen voldoen. Zij zijn het resultaat van vrijwillige samenwerking tussen bedrijven, overheden en andere belanghebbende partijen in een systeem dat op openheid, transparantie en consensus berust."

In de basis is het dus mogelijk af te wijken van in elk geval NEN2990 en NEN2991, mits aan de gestelde doelvoorschriften in de wetgeving wordt voldaan. In het stelsel, zoals het nu is ingericht, lijkt die ruimte om af te wijken er niet te zijn. Dit is als zodanig al opmerkelijk en is juridisch waarschijnlijk niet juist. Het zou mogelijk moeten zijn om gemotiveerd af te wijken van regelgeving en NEN-normen als de wetgeving maar juist wordt toegepast.

Maar, stel dat de mogelijkheid tot afwijken er wel zou zijn; op welke wijze kan men dan bewijzen dat aan de fundamentele voorschriften van de richtlijn wordt voldaan? Wat zijn de fundamentele voorschriften van de richtlijn. Vanuit het Bouwbesluit en Arbobesluit geredeneerd worden er nauwelijks voorschriften neergelegd. In een bewoonde situatie mag een bepaald concentratieniveau niet worden overschreden. Men moet weten waar het asbest zich bevindt voor dat men dat weghaalt. Bij overschrijding van de grenswaarde moeten maatregelen worden getroffen om dit terug te brengen. Er moet een eindbeoordeling worden gedaan waarbij wordt vastgesteld dat de aanwezigheid van asbest niet meer visueel waarneembaar is en er geen risico's van blootstelling aan asbest of asbesthoudende producten meer zijn.

In het geheel zijn er veel minder eisen gesteld via wetgeving dan uit de regelgeving en alles wat daarmee samenhangt (certificatieschema's, NEN2990 en NEN2991) kan worden afgeleid. Waar moet men dan bij een alternatieve methode aan voldoen?

Gesteld kan worden dat alternatieven voor SC's en NEN-normen mogelijk moeten zijn. En als dat niet de wens is van de overheid, zullen de SC's en NEN-normen niet buiten het doel mogen gaan dat is beoogd in de wetgeving. En als ook dat niet is wat beoogd wordt dan zullen de SC's en NEN-normen aan randvoorwaarden moeten voldoen, zoals: dat ze ook in elke situatie toepasbaar moeten zijn, volledig naleefbaar moeten zijn, et cetera.

Als de wetgever ervoor kiest de ruimte die in de wetgeving is gelaten om aan doelvoorschriften te voldoen, nauw en dwingend in te vullen via SC's en NEN's, dan ontkomt men er niet aan ook een aantal concrete randvoorwaarden aan die SC's en NEN-normen te stellen.

Beperkend

De leden van de NEN-commissie of Werkkamer Asbest hebben (natuurlijk) een ander doel voor ogen dan bijvoorbeeld de wetgever of de maatschappij. Dat leidt ertoe dat een norm vaak meer beperkend is dan door de wetgever is bedoeld of gewenst. Een opvallend voorbeeld is NEN2990 (Eindcontroles) die geschreven is richting gebouwen maar via wetgeving algemeen geldend is, waaronder de industrie. Dit leidt tot verwarring omdat bedrijven, zoals de industrie, regelmatig niet kunnen voldoen aan de tot

⁷ Resolutie van Europees Parlement en de Raad van 7 mei 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie.

wetgeving verheven NEN-normen. Ook hier is toetsing door de overheid noodzakelijk om de geschiktheid te beoordelen.

Vanuit de industrie bekeken kan men gerust stellen dat SC540, SC530, NEN2991 en NEN2991 niet aansluiten bij de complexe industriële situatie en dat dit in de nabije toekomst gaat leiden tot enorme (nodeloze) problemen.

Men kan niet volledig inventariseren conform SC540, men kan geen containments bouwen conform SC530, men kan geen risicobeoordelingen doen conform NEN2991 en de gevraagde kwaliteit zoals vereist via NEN2990:2012 kan nooit worden gehaald. Dat betekent dat men in de industrie niet kan gaan saneren (met alles wat daarbij komt), niet legaal kan saneren of een enorm bedrijfseconomisch risico neemt als men het wel netjes wil doen.

Het beeld is dat een norm als volgt tot stand komt:

“Nadat is gesignaleerd dat aan een norm op een bepaald gebied behoefte is, wordt een NEN-norm ontworpen door een normcommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties die belang hebben bij de totstandkoming van die norm, zoals producenten, handelaren, gebruikers, overheden of consumentenorganisaties. NNI (NEN) bemiddelt bij het afwegen van de verschillende belangen, zorgt voor neutrale procesbegeleiding en bewaakt de consistentie met de reeds bestaande normen. Het ontwerp van de norm wordt gepubliceerd voor een openbare kritiekronde. Na verwerking van eventuele kritiek wordt de NEN-norm door de normcommissie op basis van consensus vastgesteld.”

Bijzonder belangrijk daarbij is de keuze van de samenstelling van de commissie. Als een belanghebbende partij dominant vertegenwoordigd is, zal dat leiden tot een norm waarbij haar belang is oververtegenwoordigd en is consensus een wassen neus.

NEN-commissie Asbest
BME Asbestconsult B.V.
Persoonlijke titel
SGS B.V.
GGD R'dam
RPS B.V.
Search B.V.
Rijksgebouwendienst
VVTB
AgentschapNL-InfoMil
Oesterbaai B.V
Ministerie van Defensie, Vastgoedbeheer
TNO
IC Laboratoriumservices / VKBA
HEMA 2x

Bezwaren:

1. De NEN-commissie Asbest bestaat voor het merendeel uit medewerkers van commerciële labs. Die vertegenwoordigen niet de branche, maar zichzelf en hun financiële belang. Het is bekend dat NEN2990:2012 en concept NEN2991:2013 betaald is/wordt door de commerciële laboratoria die (daardoor) zitting hebben in de commissie. Wie betaalt bepaalt.
2. Saillant detail is dat 3 bedrijven binnen de normcommissie in dezelfde holding zitten en een daarvan het voorzitterschap voert. Het commerciële belang van die ene holding is dus zwaar vertegenwoordigd in de NEN-commissie.
3. NEN heeft eerder verklaard (aan Platform Asbest) dat de zittende leden op persoonlijke titel zitten en niemand vertegenwoordigen. Ze vertegenwoordigen alleen zichzelf en hebben dus ook geen verantwoording af te leggen.

4. Aedes (woningcorporaties) heeft geen zitting in de normcommissie, omdat ze geen financiële bijdragen wilden leveren ("formulieren wetgeving is een overheidstaak en behoort niet door marktpartijen gefinancierd te worden"). De selectie van commissieleden door NEN is dus financieel gedreven.
5. Er zijn geen medewerkers van beleid of Inspectie SZW vertegenwoordigd bij de ontwikkeling van NEN-normen, dit terwijl deze norm wel aan het Arbobesluit is opgehangen (eventueel via SC530). Overigens heeft SZW wel separaat overleg gehad met commissieleden en heeft daar dus (blijkbaar) een andere rol dan commissielid gehad.
6. De openbare kritiekronde betreft een reflectie op een stuk dat voor 99% definitief is. Meer fundamenteel commentaar kan dan niet meer worden doorgevoerd, omdat dan het gehele proces opnieuw moet, terwijl men dacht klaar te zijn en waarbij de financiële middelen beperkt zijn.
7. Er wordt zeer arbitrair omgegaan met kritiek, dat geuit is in de kritiekronde. Veel commentaar wordt zonder argumentatie of inkijk in de overwegingen die zijn gemaakt verworpen. Bovendien wordt de argumentatie pas na verschijnen van de norm verspreid. Dus er is maar één kans.
8. Bekend is dat ten aanzien van NEN2990 alle kritiek door 1 persoon is beoordeeld (de persoon die de norm heeft geformuleerd), waardoor het nut van de commissie in die fase ter discussie staat.
9. Bekend is dat een groot aantal punten buiten de commissie in de norm NEN2990 zijn geplaatst, zonder overleg met de commissie. Er is dan geen sprake van consensus.
10. Commissieleden beklagen zich erover dat hun eigen invloed beperkt is. Commentaar leidt niet tot aanpassingen van de norm (verklaringen commissielid laboratorium NEN2990:2012 en commissielid branchevereniging concept-NEN2991:2013). Het eindresultaat is dus NIET gedragen door de commissieleden en dus ook niet gedragen door degenen die men vertegenwoordigt.
11. De gelijkwaardigheid van 'vertegenwoordigers' staat met voorgaande punten dan ook ter discussie. Er is ruimte voor manipulatie.
12. Belanghebbende derden (die niet zijn vertegenwoordigd in de commissie) hebben geen stem, anders dan te reageren via de kritiekronde (met haar beperkingen).
13. Er is geen transparantie.
14. De 'maatschappij' is niet vertegenwoordigd en haar belang wordt dus ook niet nagestreefd.

Los van de inhoudelijke aspecten van normen kan het 'proces' van de totstandkoming veel transparanter en meer openbaar plaatsvinden. Zodoende kan de kwaliteit van de inhoud veel groter worden en kunnen alle belanghebbenden invloed hebben op de inhoud.

Oplossingsrichtingen:

Stel ten aanzien van (asbestgerelateerde) NEN-normen die via statische verwijzing in wetgeving verbindend worden verklaard, randvoorwaarden vast zoals:

- Maak de selectie van commissieleden transparant, eerlijk en met een (evenredige) vertegenwoordiging van alle belanghebbenden. Maak zitting op persoonlijke titel onmogelijk. In het bijzonder een voorzitter, die mogelijk een commercieel belang dient, zou niet mogelijk moeten zijn.
- Zorg dat deze leden en commissie ter verantwoording kunnen worden geroepen door de branche die ze vertegenwoordigen en belanghebbenden die ze dienen.
- En zorg dat er technisch inhoudelijk en wat betreft het doel van de NEN, de juiste mensen zitten.
- Maak het proces dusdanig dat NEN-normen op elk moment, bijvoorbeeld bij formuleringen die fouten in het werkveld generen, kunnen worden herzien; dat niet NEN bepaalt maar de noodzaak.
- Laat de inhoud van NEN-normen niet afhangen van commerciële belangen. Maar betrek wel degelijk aspecten als kosten, uitvoerbaarheid en dergelijke.
- Ontwikkel de normen transparant door vanaf het ontwerp al belanghebbenden te betrekken. Bijvoorbeeld door de norm 'open' te ontwerpen, zoals bij open software.
- Zorg dat er een structuur komt waarin elk argument (voor en tegen) op elk moment en voor elk onderdeel benoemd en gewogen wordt. Ook keuzes daarin moeten transparant zijn. Dit vraagt een radicaal andere aanpak ten aanzien van de ontwikkeling van asbestnormen. *Het past niet meer bij deze tijd dat één persoon of belangengroep bepaalt hoe het gebeurt (zonder transparante argumenten).*

- Een aanpak die zou kunnen leiden tot een norm met een hoge kwaliteit en breed draagvlak zoals hiervoor beschreven, is via de wiki-aanpak. Met een webapplicatie kan iedereen een bijdrage leveren, beargumenteren, bediscussiëren en uiteindelijk kiezen voor de optimale oplossing. Uiteraard moeten er beperkingen aangelegd worden om misbruik te vermijden en om uiteindelijk te komen tot een eindproduct dat toch snel kan worden aangepast als dat nodig is.
- Laat in de regelgeving altijd ruimte een alternatief te ontwikkelen voor situaties waarin de aangewezen certificatieregeling of NEN-norm niet voorziet of te strikt wordt ingevuld.

6.2 NEN2991:2005

NEN2991:2005 "Risicobeoordeling in en rondom gebouwen of constructies waarin asbesthoudende materialen zijn verwerkt" beschrijft een methode om de risico's van asbest in bijvoorbeeld een gebouw te beoordelen. De methode bestaat uit metingen in de lucht, om zodoende de concentratie asbest in de lucht te bepalen. Bij weinig activiteit slaan de asbestvezels echter neer, maar deze vezels kunnen natuurlijk wel weer in de lucht terechtkomen en bijdragen aan een te hoge concentratie asbest in de lucht. In het verleden werd daarom uitsluitend gemeten bij realistische omstandigheden of, als dat niet kon, bij gesimuleerde 'zo realistisch mogelijke' omstandigheden. Er werd activiteit gesimuleerd.

Omdat je met 1 persoon niet de activiteit kan simuleren van bijvoorbeeld een middelbare school met 1.000 leerlingen is dit langzaamaan verdrongen door het nemen van kleefmonsters van de (door gebrek aan activiteit) gesedimenteerde asbestvezels. Met kleefband wordt dan stof van horizontale oppervlakken afgenomen die langdurig niet zijn schoongemaakt. De hoeveelheid asbestvezels per oppervlakte wordt zo bepaald. Bij een bepaalde concentratie gesedimenteerde asbestvezels, in combinatie met de gemeten concentratie asbest in de lucht, wordt het aannemelijk dat er een blootstellingsrisico is. Als een normoverschrijdende concentratie wordt verwacht dan is dat reden voor actie (schoonmaken, ontruimen) of handhaving.

Belangrijk:

- a) **Blootstelling aan asbest kan alleen optreden als deze vezels in de lucht zitten. Dit noemen we het actuele risico.**
- b) **De aanwezigheid van asbestvezels in gesedimenteerd stof betekent NIET dat er blootstelling optreedt. Er is echter wel een potentieel risico dat blootstelling kán optreden.**
- c) **Er zijn ook andere methoden om blootstellingsrisico's te bepalen (zoals hieronder wordt toegelicht).**

Conform de regelgeving (Bouwbesluit) moet uitsluitend worden getoetst aan overschrijding van een concentratieniveau in de lucht.

Artikel 7.19 Asbestvezels en formaldehyde

1. De concentratie van asbestvezels in een voor personen toegankelijke ruimte van een bestaand bouwwerk is niet groter dan 100.000 ve/m³, bepaald volgens NEN 2991.

De metingen in de lucht zijn dus bepalend volgens het Bouwbesluit. Echter, NEN2991 voorziet ook in het meten van het potentiële risico. Los van het (beperkte) nut van informatie over potentiële risico's mag men zich afvragen of toezichthouders (zoals gemeenten) een volledig NEN2991-onderzoek mogen voorschrijven, gezien de wettelijke voorschriften.

Het is bekend dat gemeenten herhaaldelijk een volledige NEN2991 hebben afgedwongen, dus inclusief kleefmonsters ten behoeve van bepaling potentieel risico terwijl het nut of het doel niet bekend of bedenkelijk was en vaak in afwijking van SC540. Onder oplegging van een last onder dwangsom is bijvoorbeeld direct voorafgaand aan een al voorgenomen asbestsanering een zeer kostbaar NEN2991-onderzoek afgedwongen. Dit onderzoek heeft meer gekost dan de sanering zelf, terwijl de toegevoegde waarde nihil was.

Het is belangrijk dat we ons realiseren dat de risico's die met NEN2991 kunnen worden bepaald vaak ook veel goedkoper op een andere wijze kunnen worden vastgesteld.

Voor 95% van de toegepaste materialen kan op voorhand worden gezegd wat, met een zekere mate van waarschijnlijkheid, het actuele en potentiële risico is.

De daarvoor gangbare methode was in het verleden (vóór 2003) opgenomen in het Bouwbesluit en stond bekend als de 'Bouwbesluitmethode'. De methode was ook opgenomen in de BRL5050 die later is vervangen door het certificatieschema SC530.

Met deze methode werd op zeer eenvoudige en kostenefficiënte wijze bij een asbestinventarisatie op basis van een aantal materiaaleigenschappen en visuele waarnemingen een score toegekend aan de bron. Hoe hoger de score hoe groter de risico's. Boven een bepaalde score werd een sanering, al dan niet met spoed, geadviseerd.

Deze methode is destijds vervangen door de NEN2991 met als motivatie dat de 'Bouwbesluitmethode' geen objectieve methode zou zijn, waarmee fouten gemaakt konden worden en waarmee gefraudeerd kon worden. Het spreekt voor zich dat met NEN2991 de financiële belangen aanzienlijk groter zijn geworden en de ruimte om 'fouten' te maken eveneens is toegenomen. De Bouwbesluitmethode zou op dit moment een goede vervanging zijn van NEN2991 op meerdere gronden. Met de huidige mogelijkheden in ICT zouden de bezwaren ten aanzien van de Bouwbesluitmethode van destijds gemakkelijk te voorkomen zijn. De infrastructuur (LAVS en SMA-rt) liggen er al.

Zoals in het hoofdstuk over asbestinventarisatie is aangegeven wordt soms op basis van argumenten uit het certificatieschema SC540 een advies tot aanvullend onderzoek geadviseerd. Dat is een aanvullend onderzoek zoals een type B-inventarisatie of een NEN2991-onderzoek. Beide onderzoeken kunnen worden beschouwd als meerwerk en leveren extra geld op. Dat impliceert dat dergelijke onderzoeken wel eens op basis van onjuiste gronden zouden kunnen worden geadviseerd.

Onjuiste gronden, zoals:

- Emotie m.b.t. asbest en escalatie van het probleem. Gebouweigenaren, werkgevers et cetera, zijn snel overtuigd om meer onderzoek te laten doen.
- NEN2991 zou verplicht zijn.
- De financiële belangen van de inventariseerder en een (eigen)laboratorium.
- De onkunde van de inventariseerder of het inventarisatiebedrijf.

En ten aanzien van gemeenten:

- Mis-interpretatie van het Bouwbesluit.
- Mis-interpretatie van haar bevoegdheden om voorschriften te verbinden bij een melding tot voorgenomen sloop of asbestsanering.

Resultaten beoordeling rapporten:

- Paragraaf 7.16.3.4 van de SC-540:2011 stelt:
"Indien tijdens de inventarisatie een ernstige besmetting met niet-hechtgebonden asbesthoudende materialen wordt aangetroffen, die een direct risico opleveren voor bewoners/gebruikers van een gebouw of constructie, dient de opdrachtgever hierover terstond ingelicht te worden. Dit leidt tot een onvolledige rapportage en tot het dringende advies per direct organisatorische (voorzorgs)maatregelen te treffen en een risicobeoordeling conform NEN 2991 te laten uitvoeren."

Uit onderzoek door RIR Nederland B.V. is gebleken dat 63% van 54 beoordeelde NEN 2991-onderzoeken zonder de juiste aanleiding is uitgevoerd.

- "Dit leidt tot een onvolledige rapportage en tot het dringend advies per direct..."
De vermelding 'onvolledig' op een inventarisatierapport leidt er bij gemeenten toe dat men het rapport als ongeschikt ziet als onderdeel van de melding van een voorgenomen asbestsanering. Terwijl een sanering juist als doel kan hebben de risico's weg te nemen, die door het inventarisatiebureau liever (bedrijfsmatig gezien) eerst zouden worden onderzocht. Het advies vanuit het inventarisatiebureau wordt dus soms onterecht een verplichting via de melding. Je zult tenslotte eerst dat advies moeten opvolgen om zodoende het predicaat 'onvolledig' op het inventarisatierapport te laten verdwijnen.
De vermelding onvolledig op het inventarisatierapport kan ontstaan vanuit het advies een NEN2991-onderzoek te doen maar ook indien binnen de onderzochte bouwkundige eenheid niet alles kon worden onderzocht of als er vermoedens zijn dat er een type B-onderzoek nodig is om verborgen asbest vast te stellen. Dus als een inventariseerder een laminaatvloer niet wil

beschadigen en daardoor niet kan zien of er oude asbesthoudende lijmresten onder aanwezig zijn, moet hij dat vermelden als 'onvolledig' waardoor de gemeente kan weigeren een melding te accepteren om een vensterbank (die wel is onderzocht) te verwijderen. Dit is een veel voorkomend probleem dat vooral is te wijten aan ondeskundigheid van de betreffende ambtenaar.

Overigens is door het CCvD-asbest (Ascert) geweigerd om de betreffende regels in het certificatieschema hierop aan te passen. Het CCvD-asbest houdt dus onvoldoende rekening met de maatschappelijke consequenties die voortvloeien uit het certificatieschema en verplicht tot handelingen die niet voortvloeien uit wetgeving.

- In 18% van de onderzochte rapporten wordt een NEN2991-onderzoek ten onrechte verplicht gesteld. Het uitvoeren van een NEN2991-onderzoek valt conform de SC540:2011 paragrafen 3.4.4 en 7.14.8 buiten het kader van de SC540 en is daarmee dus niet een wettelijk verplicht onderzoek.
- Bij 3 beoordeelde inventarisatierapporten wordt een eindcontrole opgelegd die zou moeten worden uitgevoerd gebruikmakend van de NEN2991. Overigens, in de (nog niet vigerende) NEN2990: 2012 is een verplichting om een onderzoek uit te voeren conform NEN2991 opgenomen. De redenen daarvoor laten zich gemakkelijk raden.
- Er zijn NEN2991-onderzoeken uitgevoerd in slooppanden, waarbij dat technisch inhoudelijk niet zinvol is en formeel niet noodzakelijk. Als motivatie wordt door de saneerder gesteld dat hij vanuit de Arboret de risico's moet kennen (RI&E-verplichting). De risico's voor asbest zijn natuurlijk al bekend bij een asbestsaneerder en zijn niet anders dan voor degenen die het inventarisatieonderzoek heeft uitgevoerd of het aanvullende NEN2991-onderzoek moet gaan uitvoeren. Hier wordt dus extra geld verdiend in een een-tweetje tussen saneerder en uitvoerder van het NEN-onderzoek.
Opvallend is dat ook Inspectie SZW steeds meer ervan uit gaat dat NEN2991 moet worden opgevolgd. Bij het niet opgevolgd hebben van een NEN2991-onderzoek door de gebouweigenaar wordt een lopende sanering stilgelegd. Dat er inhoudelijke argumenten zijn om dat niet te doen, bijvoorbeeld omdat het onderzoeksgebied mee wordt gesaneerd, of dat de RI&E op andere wijze tot stand is gekomen, is niet meer relevant. Het NEN2991-advies is tot verplichting verheven, zonder wettelijke basis. De RI&E-verplichting is aanzienlijk breder geformuleerd dan de nauwe interpretatie via invulling door NEN2991.
- Uit 39% van de onderzochte rapporten blijkt dat het NEN2991-onderzoek is uitgevoerd nadat bij de asbestinventarisatie is gebleken dat er losse stukjes asbest aanwezig waren in de onderzochte ruimte. Deze stukjes asbest worden dan onterecht aangemerkt als een asbestbesmetting. Het adviseren van een NEN2991-onderzoek op basis van enkel de waarneming van 'stukjes' asbest is onjuist.
Hieruit kan geconcludeerd worden dat bij 39% van de onderzochte rapporten ten onrechte een NEN2991-onderzoek is uitgevoerd, met als motivatie 'besmettingen'.
- Bij 20% bleek er sprake te zijn van hechtgebonden asbest dat niet sterk beschadigd of verweerd was. Ook hier is niet te verwachten dat er een normoverschrijdende concentratie in de lucht te verwachten is of ernstig blootstellingsrisico. Het advies om een NEN2991-onderzoek uit te voeren was daarom onterecht.
Hieruit kan geconcludeerd worden dat bij 20% van de onderzochte rapporten ten onrechte een NEN2991-onderzoek is uitgevoerd, met als motivatie 'beschadigd of verweerd'.

- Bij 13% is er zelfs een NEN2991-onderzoek uitgevoerd terwijl er geen bron/product aanwezig was of in het verleden was geweest die mogelijk een normoverschrijdende concentratie aan asbestvezels in de lucht zouden kunnen veroorzaken. Bij navraag bij de eigenaar van het asbest is gebleken dat het NEN2991 op advies van de inventariseerder is uitgevoerd om "het zekere voor het onzekere" te nemen.

Uit dit onderzoek waarbij slechts 54 rapporten zijn beoordeeld blijkt dus dat NEN2991-onderzoeken zeer regelmatig en op verschillende onjuiste gronden door de inventarisatiebureaus worden geadviseerd of verplicht gesteld. Via de vermelding op de rapportage 'onvolledig' worden problemen opgeworpen bij de melding aan de gemeente waardoor men het onjuiste advies tot onderzoek moet opvolgen, ongeacht de financiële consequenties. Het is voor te stellen dat men door een dergelijk kostbaar onderzoek niet eens meer kan overgaan tot het saneren van de asbesthoudende bronnen, waardoor het doel van het gehele stelsel wordt ondermijnd. Deze gevolgen worden veroorzaakt door de commerciële belangen van enkelen. Het is evident dat de hiervoor geschetste gevolgen van het ten onrechte moeten uitvoeren van nadere kostbare onderzoeken zeer ongewenst is.

NEN2991:2005 technisch inhoudelijk

NEN2991 is in juni 2005 gepubliceerd en van meet af aan is duidelijk dat de methode onvolledig is en op nogal wat punten wankel is. Wat ontbreekt en waar het wankelt zal hieronder worden toegelicht.

Het is opmerkelijk om te moeten vaststellen dat deze punten ook al bekend waren vóórdat de norm door NEN werd gepubliceerd en dat de NEN-commissie er destijds, maar ook in de tussenliggende periode van 8 jaar, niet voor heeft kunnen zorgen om een goede methode voor een risicobeoordeling in gebouwen te maken.

Dat heeft waarschijnlijk te maken met de wijze waarop NEN werkt. De ontwikkeling van een NEN-norm moet vooraf worden gefinancierd vanuit de markt. Die markt krijgt daarmee een belang om zijn investering terug te verdienen. Het maakt het voor NEN niet opportuun om, ook bij gebleken fouten, een NEN-norm snel te herzien of te corrigeren. Daarnaast zijn 'fouten' of 'onvolkomenheden' vanuit een deel van de markt gewoon handige openingen om gebruik van te maken en geld op te verdienen. Als iets niet goed is beschreven geeft dat ruimte voor interpretatie. Dat maakt nieuwe financiële investeringen, om de fouten te herstellen, vanuit deze belanghebbenden onwaarschijnlijk.

NEN-normen worden vaak genoemd in wet- en regelgeving en krijgen dus, via statische verwijzingen, ook kracht van wet. Het is derhalve ook in het belang van de wetgever en de maatschappij dat NEN-normen tenminste een bepaalde kwaliteit hebben en aan andere basale voorwaarden voldoen. Ten aanzien van NEN5896 is gebleken (zie elders in dit rapport) dat deze in conflict is met wetgeving omdat de bepalingsondergrens te hoog is.

Ook NEN2990 en NEN2991 voldoen niet aan basale standaarden, als eenduidigheid, juistheid, nut en noodzaak. NEN2990:2012 is bijvoorbeeld niet geschikt voor industriële complexen, om maar eens een punt te noemen.

Als (ommissies in) NEN-normen leiden tot ongewenst gedrag in de markt, zouden deze zondermeer en direct aangepast moeten kunnen worden. Een soort 'garantie' dus richting de belanghebbenden.

Problemen NEN2991:

- NEN2991:2005 leunt nog voor een deel op het scoremodel uit het Bouwbesluit (<2003), omdat dat model destijds nog werd gebruikt of voorkwam in de inventarisatierapporten. Omdat de Bouwbesluitmethode een waardevolle aanvulling zou zijn en een deel van het kostbare NEN2991-onderzoek eenvoudig overbodig kan maken, wordt bepleit deze weer te introduceren.
- In de norm is het beleidskader van VROM gebruikt, namelijk streefwaarde (SW) of verwaarloosbaar risiconiveau (VR) en maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR). De keuze daarin is niet langer logisch omdat de norm in het Bouwbesluit, de grenswaarden voor arbeid en het daarvan afgeleide concentratieniveau voor de eindbeoordeling afwijken (10.000 vezels/m³).

Men stelt bijvoorbeeld vast dat in een ruimte een concentratie (amfibool) asbest in de lucht voorkomt (significant) boven de streefwaarde van 1.000 vezelequivalenten/m³ ofwel 100 vezels/m³ (omdat het amfiboolasbest betreft) en geeft daar een saneringsadvies op af. Bij de sanering wordt vrijgegeven op het niveau van 10.000 vezels/m³, ofwel een factor 100 hoger. Hier klopt dus iets niet ten aanzien van de risico's die worden toegestaan bij 'bewonen' versus 'arbeid'. Het zou beter zijn om de interventiewaarde en terugsaneerwaarde gelijk te stellen. Overigens heeft TNO het harmoniseren van de luchtconcentratienormen (woningen, milieu, arbo) al herhaaldelijk bepleit en wordt, zo lijkt het, inmiddels ook geïmplementeerd.

- In de 'informatieve bijlage C' van NEN2991:2005 worden toetswaarden voorgesteld waaraan de metingen die in de hoofdtekst staan moeten worden getoetst. Dat is nogal verwarrend:
 - De toetswaarden staan in de bijlage.
 - Deze bijlage is informatief en vermeldt dat definitieve toetswaarden door bevoegd gezag worden vastgesteld.
 - Daarnaast is de tabel in bijlage C op zich onduidelijk én onjuist:
 - het begrip vezelequivalent dat wordt gebruikt, kent geen wettelijke grondslag meer (wel beleid) en is daardoor inmiddels gedateerd;
 - bij overschrijding van de streefwaarde van 1.000 vezelequivalenten wordt het begrip 'significante overschrijding' gehanteerd. Dat begrip wordt verder niet toegelicht en is ook niet goed bekend bij de bureaus;
 - om een significante overschrijding te kunnen vaststellen moet gemeten worden op de wijze (duur, debiet) zoals die is voorgeschreven en worden geanalyseerd met dezelfde inspanning (aantal velden, onderzocht oppervlak) als voorgeschreven. In de praktijk gebeurt dat echter niet, waardoor er minder snel sprake is van een significante overschrijding;
 - Tussen de 2e categorie (>1.000 en <10.000) en 3e categorie (>10.000) ontstaat een probleem met de significante overschrijding, omdat bij de 3e categorie getoetst wordt aan de nominale waarde. Er zit dus een hiaat tussen categorie 2 en 3.

Op dit moment wordt er voor een belangrijk deel van de markt niet getoetst aan de door bevoegd gezag vastgestelde toetswaarden, maar op basis van de tabel uit bijlage C en is er geen eenduidigheid in de markt.

In een nieuwe NEN2991 kan beter direct duidelijk worden opgeschreven dat woningen moeten worden getoetst aan de norm in het Bouwbesluit, in arbeidssituaties aan de grenswaarde, et cetera.

- Naast luchtmetingen worden in NEN2991:2005 kleefmonsters beschreven om te bepalen wat de concentratie aan gesedimenteerde asbestvezels is. De analyse van de kleefmonsters is echter niet beschreven. Wel wordt verwezen naar NEN5896 en NEN-ISO14966. Echter, NEN5896 is niet geschikt voor de kwantitatieve bepaling van gesedimenteerde asbestvezels, maar slechts de identificatie van een vezel. Hiermee wordt ruimte geschapen om (als NEN2991-bureau) te doen en te laten wat men wil. Als men identificaties van kleefmonsters conform NEN5896 uitvoert kan conformiteit worden geclaimd en het rapport onder accreditatie worden uitgebracht! Daarnaast beschrijft de andere analysemethode voor kleefmonsters ISO14966 wel het kwantitatieve aspect van de analyse met SEM maar gericht op luchtfilters. Hoe men van het kleefmonster tot aan de analyse moet werken (prepareren) is niet beschreven, maar wel bepalend voor de kwaliteit!
- Bij de vermelding van de analyse van kleefmonsters conform NEN5896 of ISO14966, is gesteld dat men ten minste 1,4 mm² moet analyseren. Dat is een schrijffout en had 14 mm² moeten zijn. Deze fout is pas jaren later door NEN hersteld via het uitbrengen van een erratablad. Het resultaat van deze schrijffout is dat er bureaus waren (en mogelijk nog steeds zijn) die maximaal 1,4 mm² analyseerden. Dat betekent dat die bureaus dus 10x minder inspanning deden (of doen) dan hun concurrenten en een veel lagere kostenpost hadden op deze analyse. Het gevolg daarvan is dat de kans dat men bij deze analyse asbest op het kleefmonster aantrof véél kleiner was (10x) waardoor dus vals negatief resultaten zijn afgegeven! Het punt is dat een dergelijke

schrijffout met significante gevolgen, jarenlang kan blijven bestaan zonder dat daar correctie op volgt en daarnaast dat er geen partij is die de laboratoria actief corrigeert op deze fout. De Raad voor Accreditatie heeft de bedrijven wel gewezen op deze fout bij zijn jaarlijkse audits, maar begeeft zich daarbij op glad ijs, vanwege de situatie dat men wél conform de norm werkt als men de fout blijft uitvoeren. Het hangt daarbij af van de kennis, inzichten en overtuigingskracht van de betreffende auditor.

- Elders is aangegeven dat enkele laboratoria projectievergrotingen gebruiken om zodoende minder analyse-inspanningen te doen. In combinatie met bovenstaande 'fout' is het resultaat dat er laboratoria zijn die ca. 20-30x minder analyse-inspanningen doen dan eigenlijk bedoeld is en wat een aanzienlijk concurrentievoordeel oplevert, maar ook een beroerde kwaliteit. Omdat allen conform de norm werken is het verschil, voor de leek, niet te zien. Men is, ook wat dit aspect betreft, alleen aanspreekbaar als men niet conform werkt, waardoor de Raad voor Accreditatie (of toezicht) niet kan ingrijpen.
- Voor het volgende belangrijke punt, moet wat meer worden uitgeweid:
 Zoals in het begin van dit hoofdstuk is toegelicht bestaat NEN2991 in de basis uit de bepaling van twee risico's: het actuele risico en het potentiële risico. Het actuele risico is het risico dat je nu loopt door het eventueel inademen van asbestvezels. Dat wordt bepaald aan de hand van luchtmetingen. Het potentiële risico wordt bepaald door vast te stellen wat er aan asbestvezels is neergeslagen en dus ook weer terug zou kunnen komen in de lucht. Dit wordt bepaald met kleefmonsters. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat deze twee 'parameters' (concentratie in de lucht en concentratie neergeslagen) een directe relatie hebben die afhangt van de activiteit in de ruimte. Als er voldoende activiteit is, komt alle asbest in de lucht. Als er geen activiteit is zakt alle asbest uit de lucht en sedimenteert op horizontale oppervlakken. In principe kun je dan met één kleefmonster een concentratie bepalen en uitrekenen wat de concentratie in de lucht kan worden. Bij een dergelijke berekening komt zeer veel kijken, zoals de tijd die nodig is om asbestvezels te laten sedimenteren en ventilatie, omdat de asbestvezels misschien wel ergens worden afgezogen als deze in de buurt komen van een afzuigpunt. En natuurlijk het effect dat kleine deeltjes door allerlei krachten blijven 'kleven' op oppervlakken.

In het verleden is de volgende relatie tussen asbest in lucht en asbest in stof (of luchtmetingen en kleefmonsters) empirisch bepaald (TNO): als er meer dan 100 vezels/cm² op een horizontaal oppervlak voorkomen is te verwachten dat de grenswaarde (Arbobesluit) van 10.000 vezels/m³ wordt overschreden. Deze empirisch bepaalde relatie blijkt in de praktijk heel erg goed te kloppen en is daarom ook gebruikt in NEN2991. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de 100 vezels/cm² worden bepaald op oppervlakken met gesedimenteerd stof en asbestvezels. Als wordt gekleefd ter plaatse van restanten, gaat e.e.a. niet meer op.

Gewenst is dat binnenkort de grenswaarde omlaag gaat naar 300 vezels/m³ voor amfiboolasbest (en 2.000 vezels/m³ voor witte asbest). Dat betekent dat de voorgaande relatie tussen gesedimenteerd stof en de grenswaarde opnieuw moet worden vastgesteld. Als dit rekenkundig wordt gedaan vanuit de grenswaarde dan gaat de concentratie die in het stof mag worden aangetroffen ook met een factor 33 (10.000/300 = 33) omlaag, naar 3 vezels/cm². De ondergrens van de methode is echter circa 20 vezels/cm². Dat betekent dat bij vaststelling van de nieuwe grenswaarde een ruimte als 'risicovol' wordt gezien als *1 asbestvezel wordt aangetroffen op een kleefmonster*.

TNO is in 2012 een onderzoek gestart naar het modelleren van de relatie tussen asbestconcentratie in het stof en in de lucht, om zodoende een onderbouwing te krijgen voor de eerder empirisch vastgestelde relatie. Met het model kan dan ook een onderbouwing worden gedaan voor de toekomstige grensconcentratie voor asbest in stof. Dit eigen onderzoek is, door omstandigheden, voortijdig beëindigd.

De NEN-commissie zal bij de formulering van de nieuwe NEN2991 zich voor hetzelfde dilemma geplaatst zien worden. De gekozen oplossing door NEN verdient bijzondere aandacht vanuit de overheid, om er voor te waken dat straks niet elke ruimte gesloten moet gaan worden bij het aantreffen van 1 asbestvezel!

Gezien de ervaringen met de NEN-commissie is het niet onwaarschijnlijk dat men hier wel voor zal kiezen. Omdat deze NEN2991 betaald wordt door commerciële partijen en de commissieleden bestaan uit dezelfde commerciële partijen kan het wel eens zo zijn dat dit punt een opening gaat geven waaraan *letterlijk miljarden worden verdiend*.

Voor de helderheid: het is zonder twijfel mogelijk om in elk pand in elke ruimte 1 asbestvezel aan te treffen. Hierop moet gesaneerd worden en vrijgegeven met kleefmonsters (conform NEN2990:2012, als dat doorgaat), waarop zonder twijfel ook elke keer 1 asbestvezel gevonden kan worden.

Met een terugtrekkende overheid en formulering van pseudowetgeving door commercieel belanghebbenden zou men kunnen verwachten dat er toezicht en opsporing op dit vlak moet zijn. Het is in elk geval een aandachtspunt gezien het beleid tot zelfregulering.

- In het voorgaande is vermeld dat het potentiële risico bepaald kan worden door het gesedimenteerde stof te analyseren. Er is een groot aantal laboratoria die bij de keuze van de locatie waar wordt gekleefd de uitkomst van het onderzoek manipuleren.

Bekend is dat er ontruiming en saneringen gebaseerd zijn op analyseresultaten van kleefmonsters die genomen zijn vanaf een asbesthoudende bron (in plaats van horizontale oppervlakken met gesedimenteerd stof). Men wekt echter alleen de suggestie dat het gesedimenteerd stof zou zijn. De hoge concentraties asbestvezels in het stof hebben (bij een feitelijke situatie) geleid tot ontruiming en sanering. Alleen al de onterechte ontruiming kostte de eigenaar meer dan 5 miljoen euro. Er zijn ook voorbeelden van NEN2991-onderzoeken waarbij gekleefd is vanaf net gedweilde winkelvloeren en waarbij de resultaten dus een vals beeld geven. In het algemeen wordt gekleefd van visueel waarneembare resten of contactbesmettingen, wat geen beeld geeft van het potentiële risico maar slechts van de aanwezigheid van asbest (en dus onderdeel is van de asbestinventarisatie) en dus niet meer informatie geeft.

Met deze voorbeelden wordt onderbouwd dat de formuleringen in NEN2991 (of welke NEN dan ook) en de borging in de methode dusdanig moeten zijn dat dergelijk misbruik of foutief gebruik moet worden voorkomen.

De les die hieruit getrokken kan worden is dat de formuleringen in NEN2991 nu te vrijblijvend zijn en essentiële punten uit de norm vaak verstopt zitten in de tekst. Kritische elementen moeten duidelijk en expliciet zijn. Het moet voor iedereen duidelijk zijn wanneer wordt afgeweken van de norm en wat daarvan het resultaat is. Op die manier begrenst je de ruimte en kan je ook meer werken met doelbeschrijvingen in plaats van invulling door materiële beschrijvingen.

Als misbruik of foutief gebruik van een normtekst via formuleringen niet is te voorkomen moet dit onderdeel zijn van handhaving door de overheid.

Een instantie als de RvA kan dergelijke misstanden natuurlijk nooit herkennen of aanpakken.

- Conform NEN2991:2005 moet bij het aantreffen van een kleefmonster met een + of ++ als resultaat (dus groter dan 100 vezels/cm²), deze 'hot spot' worden ingekaderd (pag. 13). Echter, het doel van het onderzoek van de kleefmonsters was om gesedimenteerde asbestvezels uit de lucht te bepalen. Daarbij is het aannemelijk dat de concentratie in een bepaald gebied of ruimte min of meer overal gelijk is. Er bestaan dus ten aanzien van deze verontreiniging geen 'hot spots'. Hot spots komen natuurlijk wel voor bij locaties waar beschadigingen zijn opgetreden, bij restanten, bij contactlocaties. Dat is echter onderdeel van het inventarisatieonderzoek. NEN2991 hinkelt feitelijk

op twee gedachten. Bij het aantreffen van bepaalde typen van de beschadiging, bij restanten, bij contactlocaties die leiden tot hot spots, is het tenslotte niet zinvol om nog verder onderzoek te doen omdat de saneringsaanpak al evident is. Omdat hier een overlap tussen beide onderzoeken bestaat (NEN2991 en SC540) verdient dit aspect veel meer uitwerking om ervoor te zorgen dat niet onnodig kostbare onderzoeken met kleefmonsters worden uitgevoerd, zoals nu wel gebeurt.

- Tot slot moet vermeld worden dat NEN2991:2005 heel erg veel teksten en voorschriften bevat waar niets mee wordt gedaan ten aanzien van de risicobeoordeling. Die had men achteraf gezien dus ook zonder consequenties weg kunnen laten.

Oplossingsrichtingen:

- Zorg als overheid dat men zitting heeft en sturing krijgt op de inhoud van NEN-normen en bewaak de kwaliteit en aansluiting op wettelijke voorschriften.
- Zet een systeem op van controle van NEN-normen, zodat deze aan objectieve criteria kunnen worden getoetst, voordat deze via statische verwijzingen kunnen worden opgenomen in wet- en regelgeving.
- Een van de criteria kan zijn dat gecontroleerd wordt of alle stappen noodzakelijk en functioneel zijn om te voldoen aan doelvoorschriften uit de regelgeving.
- Controleer alle NEN-normen waar in de regelgeving al naar verwezen is.
- Als (omissies in) NEN-normen leiden tot ongewenst gedrag in de markt, zouden deze zondermeer en direct aangepast moeten kunnen worden. Een soort 'garantie' dus richting de belanghebbenden. Dit kan als randvoorwaarde worden gesteld aan NEN-normen die via statische verwijzing zijn opgenomen in de regelgeving.



Foto: RIR Nederland, nog 1,3 miljoen vierkante meter te gaan.

6.3 concept-NEN2991:2013

Na het schrijven van voorgaande tekst over NEN2991:2005 is inmiddels een concepttekst ontvangen ten aanzien van NEN2991:2013 waarin ook de aanstaande aanpassing van de grenswaarden is opgenomen. Versie 2013 is een discussiestuk, dus het is nog niet duidelijk welke elementen gehandhaafd blijven of nog worden aangevuld.

NEN2991:2013 technisch inhoudelijk

Ten aanzien van NEN2991:2005 is hiervoor gesteld en onderbouwd dat de methode onvolledig is en op nogal wat punten wankelt. In dat opzicht is versie 2013 niet anders.

Uit de nu beschikbare tekst, die nog niet definitief is, blijkt dat er met de ervaringen van de afgelopen 8 jaar niks gedaan is. De tekst is wat de grote lijnen betreft min of meer hetzelfde, waarbij eigenlijk alleen aan de toetswaarden (die volgen uit het Bouwbesluit en/of Arbobesluit) wijzigingen zijn gedaan. De opmerkingen zoals die gedaan zijn bij NEN2991:2005 zijn daarom ook in grote lijnen nog van toepassing.

De volgende zaken vallen op:

- In hoofdstuk 1 is het toepassingsgebied van de norm beschreven. Het is een handleiding ter beoordeling van blootstellingsrisico's aan asbest. De methode zou moeten aansluiten op SC540 (broninventarisatie). In NEN2991 wordt verklaard dat een blootstellingsrisico-onderzoek gewenst is bij het aantreffen van niet-hechtgebonden of sterk beschadigde of verweerde asbesthoudende materialen. Dat is dus nogal snel en de vraag kan gesteld worden of dat ook noodzakelijk is. Vanuit SC540 wordt ook vrij snel een NEN2991-onderzoek geadviseerd. Volgens SC540 is dat bij veel meer situaties als dat NEN2991 beschrijft. Daarbij wordt er binnen SC540 versie 5 (eveneens in concept) een tussenstap geadviseerd (kleefmonsters) die op een groot aantal punten overlapt. Kortom, vanuit SC540 en NEN2991 wordt vrij gemakkelijk een kostbaar onderzoek conform NEN2991 geadviseerd of van toepassing verklaard, met overlap en verdubbeling van kosten, zonder een objectieve maatstaf te geven wanneer het nu echt noodzakelijk is.
- Omdat een NEN2991-advies door bevoegd gezag al vrij snel verplicht wordt gesteld zal er in de toekomst veel meer NEN2991-onderzoek gedaan moeten worden, ook als dat eigenlijk niet nodig is. De rol van de opdrachtgever, de gebouweigenaar, soms ook werkgever en financier van het geheel wordt volledig buiten de discussie geplaatst. Vanuit het Arbobesluit of Bouwbesluit geredeneerd gaat men met deze verplichtingen veel te ver. Het Bouwbesluit schrijft alleen luchtmetingen voor conform NEN2991. Het Arbobesluit schrijft alleen een RI&E-verplichting voor. De invulling via NEN2991 gaat, door haar rigiditeit, op onderdelen véél verder. Hiermee is bedoeld dat het voor arbeidsrisico's vaak helemaal niet nodig is om kostbare metingen te doen of kleefmonsters te nemen. Je kunt in alle redelijkheid veel stappen uit NEN2991 gewoon weglaten, zonder daarmee aan waarde in te boeten. Maar NEN2991 schrijft nu eenmaal voor dat je zoveel monsters per meter of ruimte moet nemen en dat je inventarisatie volledig moet zijn, ook als je personeel daar nooit komt. NEN2991 geeft dus geen passende invulling aan de wettelijke verplichtingen, waar deze wel voor moet worden gebruikt.
- De norm zou niet geschikt zijn voor een Eindbeoordeling (zie NEN2990). In NEN2990 wordt echter gesteld dat soms moet worden uitgeweken naar NEN2991. Dit is dus niet duidelijk.
- NEN2991:2013 blinkt er, net als versie 2005, in uit om allerlei stappen te doen die redelijkerwijs niet nodig zijn. Men start bijvoorbeeld bij een inventarisatierapport. Dit rapport moet actueel zijn. Nu is het natuurlijk bijzonder fijn om te weten waar de asbestbronnen precies zitten, voor een risicobeoordeling is het niet noodzakelijk. Je kunt het actueel en potentieel risico ook bepalen zonder

of met een onvolledig of niet actueel inventarisatierapport. In NEN2991 wordt daar ook een kleine opening voor gegeven bij 'spoedeisende situaties'. Waarom dan wel en anders niet, is niet duidelijk.

Zoals hiervoor aangehaald stelt het Bouwbesluit 2012 uitsluitend eisen aan de concentratie in de lucht (bepaald conform NEN2991). Dus die mogelijkheid zou NEN2991 dan ook moeten geven. Of het Bouwbesluit moet worden aangepast met een verwijzing naar 'geschikte methode'. Ook NEN2991 verwijst tenslotte voor de luchtmeting weer naar de methode conform ISO14966.

- Met de informatie die volgt uit de asbestinventarisatie moet worden bepaald of er 'een reële kans op blootstelling is', waarop een beoordeling volgens deze norm moet plaatsvinden (tabel 1 'aandachtspunten') bij beoordeling vanuit eerder onderzoek beschikbare inventarisatiegegevens. Allereerst, waarom heet de tabel 'aandachtspunten' terwijl het gewoon normatiefstappen van de methode zijn.
Ten tweede, als er op basis van SC540 te verwachten is dat er een reële blootstelling is, waarom wordt er dan nog onderzoek gedaan. Deur sluiten en saneren.
Als er geen reële kans is op blootstelling op basis van SC540, dan moet er volgens de tabel geen beoordeling volgens deze norm plaatsvinden? Dat is wat er staat.

Dit is slechts een voorbeeld van een aantal zwakke punten die in de norm zitten. Uit de beschrijving wordt niet echt duidelijk wat de stappen zijn die men moet nemen. De verkregen informatie wordt daarbij niet gebruikt om een eventuele vervolgstap te bepalen.

De norm ontbeert een procesaanpak en strategie, waardoor veel meer stappen genomen moeten worden, dan strikt noodzakelijk om het risico te bepalen. Daarbij is dat dus nodeloos risico- en kostenverhogend.

- Paragraaf 4.2.2 beschrijft rommelig en onvolledig de monsterneming en analyse van kleefmonsters. De methode is niet uitgewerkt en verwijst voor een deel. Een bedrijf kan daar dus ook naar eigen inzicht invulling aan geven.

Men schrijft dat gekleefd moet worden vanaf 'kritieke oppervlakken'. Wat dat zijn is niet beschreven. In het verleden was de methode gebaseerd op het kleven van gesedimenteerde asbestvezels, dus niet restanten nabij een beschadiging (dat hoort bij SC540). In deze versie lijkt de methode structureel anders te zijn en wel te draaien om 'alles wat je kunt vinden'. Daardoor ontstaan overschattingen van de blootstellingsrisico's. Als vanaf een contactvlak (met een voormalige asbestbron) wordt gekleefd of zelfs vanaf een asbestbron wordt een onrealistisch hoge concentratie asbest aangetroffen die geen informatie geeft over wat er aan asbestvezels beschikbaar is en dus in de lucht terecht kan komen. De resultaten geven dus een beeld van de aanwezigheid van asbest en niet van het (potentiële) blootstellingsrisico. De methode is hiermee onjuist. In NEN2991 hoort zeer zorgvuldig beschreven te zijn wat bemonsterd moet worden om, daaruit afleidend, te kunnen bepalen wat het blootstellingsrisico is. Die zorgvuldigheid wordt gemist waardoor in de toekomst allerlei saneringen geadviseerd zullen gaan worden en verplicht worden gesteld waar dat niet echt nodig is.

- In tabel 4 wordt VDI3877 aangehaald. Dat gebeurt in de tekst 12x. Waarom is niet duidelijk. Er moet vanuit worden gegaan dat NEN2991 als zodanig zelfstandig leesbaar en bruikbaar is. Door steeds naar VDI te verwijzen lijkt het alsof VDI onderdeel uitmaakt van deze NEN.

Concentratie (aantal asbeststructuren/cm ² oppervlak x weegfactor)	Omschrijving	Besmettingsniveau Conform VDI3877-1	Weergave volgens NEN2991:2005
0	Geen asbest aangetroffen	0	–
1 – 100	Asbest aangetroffen	1	+/-
101-500	Oppervlak duidelijk met asbest verontreinigd	2	+
> 500	Oppervlak zeer sterk met asbest verontreinigd	3	++

Tabel 4. Indeling van de gevonden asbestconcentraties in kleefmonsters in vier concentratieklassen.

De concentratie gesedimenteerde asbestvezels waarbij de grenswaarde (10.000 v/m³) kon worden overschreden was empirisch bepaald (Arzoni/Tromp) op 100 vezels/cm². Echter, omdat de grenswaarde omlaag gaat naar 2.000 en 300 kan deze waarde (100 v/cm²) niet worden aangehouden. Die moet dus ook met een factor 33 omlaag naar 3 v/cm² voor amfibool en met een factor 5 voor chrysotiel naar 20 v/cm². Hier is in deze NEN niet voorzien.

Als de waarde 100 vezels/cm² wordt aangehouden kan worden gesteld dat elke ruimte waar straks tussen 3 en 100 v/cm² aan amfiboolvezels aanwezig zijn (en dus gekenmerkt zijn als +/- = acceptabel) ook de grenswaarde kan worden overschreden bij voldoende activiteit. Deze waarde (100 c.q. grens tussen +/- en +) moet dus opnieuw worden vastgesteld.

TNO is daar in het verleden een onderzoek naar begonnen dat nog moet worden afgerond.

- In de tabel wordt een 'besmettingsniveau' geïntroduceerd in cijfers, uit de VDI3877, waar we in Nederland gewend zijn te werken met –, +/-, + en ++. Deze wijziging is nutteloos en werkt verwarrend.
- In 4.2.4 wordt een voorbeeld gegeven van het inkaderen van een verontreinigd gebied. Naar onze mening hoort dit element niet thuis in NEN2991 maar in SC540, waar deze ook in voorziet (versie 5). De informatie die wordt verkregen in het SC540-onderzoek kan natuurlijk wel worden gebruikt.
- Bij het voorbeeld over inkaderen is geen uitleg vooraf gegeven. Hoe het inkaderen nu moet plaatsvinden is niet duidelijk. Ook worden in het voorbeeld aantallen monsters genoemd die niet overeenkomen met de tabel 8 (aantallen lucht- en kleefmonsters) elders in de tekst. Gesuggereerd wordt dat elke 3x3 meter een kleefmonster genomen moet worden. Dat zou een ontzettende en onredelijke verhoging van de inspanning en kosten inhouden.
- In tabel 5 wordt een relatie gelegd tussen het aantal kleefmonsters met een verhoogde concentratie asbest (+ en ++) en een mogelijke overschrijding van de concentratie in de lucht bij activiteit. Dit is dus eigenlijk het potentiële risico, maar dat staat er niet bij. Om dit te kunnen zeggen is het natuurlijk wel van belang om ook de grootte van de ruimte erbij te betrekken. Omdat in deze NEN2991 het bemonsteren van 'gesedimenteerde' vezels is verlaten is er geen relatie te leggen met de ruimte. Als 2x ++ nabij een beschadiging is gekleefd betekent dat niks voor de risico's die 100 meter verderop in de hal aanwezig zouden zijn. Als gekleefd was op strategische plaatsen in de hal, dan zou tabel 5 kunnen gelden. Nu is tabel 5 onjuist, doordat niet duidelijk bepaald is waar men had moeten kleven.

De uitwerking in tabel 5 is onjuist. Volgens de tekst in paragraaf 4.2.5 is pas een tweede + (of 2 conform VDI) een reden om aan te nemen dat er iets aan de hand is. Eigenlijk komt de gehele tekst in paragraaf 4.2.5 niet overeen met de tabel, omdat daar ook de visuele waarneming bij betrokken is, die niet in de tabel terugkomt.

- Het is niet duidelijk waarom deze tabel 5 in de normatieve tekst staat en de andere toetsingen in de informatieve bijlagen C en D.
- Deze tabel 5 heeft betrekking op amfiboolasbest. De tabel voor chrysotiel ontbreekt.
- Heel paragraaf 4.3 gaat over een risicobeoordeling op basis van de visuele waarneming. Dat behoort dus tot het domein van SC540. Hier wordt in herinnering gebracht dat er voorheen een methode was (Bouwbesluitmethode en BRL5052) die er in voorzag op basis van visuele waarnemingen een risicobeoordeling te doen. NEN2991 is daar voor in de plaats gekomen omdat de Bouwbesluitmethode te weinig objectief zou zijn. Dat er nu nog of weer dergelijke elementen terugkomen is vreemd.
- Overigens is het zeer wenselijk dat de Bouwbesluitmethode opnieuw opgenomen zou worden in SC540 of NEN2991. Daarmee zou een geobjectiveerde risicobeoordelingsmethode beschikbaar komen op basis van de visuele waarnemingen die al zijn verkregen bij het SC540-inventarisatie-onderzoek. Daarmee wordt de noodzaak, zoals NEN2991 dat stelt, om veel luchtmetingen en kleefmonsters te nemen verkleind zonder in te boeten op de kwaliteit.
- De situatie dat eigenlijk maar wat gemeten en gekleefd moet worden zonder duidelijke strategie en dat de resultaten uit de genomen stappen niet leiden tot beperking in het aantal noodzakelijke stappen is een gemis. Bijvoorbeeld: Als je weet dat een ruimte ernstig besmet is, is het niet (altijd) zinvol nog luchtmetingen te doen. Als je weet dat een bron ernstig beschadigd is, is het niet (altijd) zinvol überhaupt een NEN2991-onderzoek te doen. De norm werkt dus nodeloos kostenverhogend zonder daarvoor extra functionaliteit te bieden.
- Bij de luchtmetingen is aanbevolen (bijlage D) om bij een significante overschrijding van 0,3x de grenswaarde een sanering aan te bevelen. En bij overschrijding van de grenswaarde de ruimte te ontruimen en te saneren. Als je dit uitrekent (bij de standaard wijze van analyseren, conform ISO14966) blijkt dit hetzelfde te zijn. Bij een overschrijding van de grenswaarde is er ook een significante overschrijding van 0,3x de grenswaarde. Regel 1 en 2 zijn dus gelijktijdig van toepassing, wat aangeeft dat hier niet goed over nagedacht is.

De consequentie hiervan is dat vrijwel elk gebouw waar asbesttoepassingen aanwezig zijn en/of waar amfibool asbesthoudende toepassingen aanwezig zijn geweest, een saneringsadvies en tegelijkertijd ontruimingsadvies krijgt.

De uitkomst hangt daarbij volledig af van de kwaliteit, inzichten en belangen van de betreffende onderzoeker en niet van NEN2991, omdat deze te vrijblijvend is geformuleerd.

Uit bijlage D blijkt niet dat het daarbij gaat om de ruimte waar de resultaten betrekking op hebben maar om het gebouw. Laten we aannemen dat het hierbij gaat om een schrijffout. Als die schrijffout blijft bestaan en men wordt vanuit bevoegd gezag bevolen om opvolging te geven aan NEN2991, zal de consequenties zijn dat we in de nabije toekomst zeer veel ontruiming gaan krijgen die niet gebaseerd zijn op risico's maar op fouten in NEN2991.

Samengevat moet worden gesteld dat de nieuwe concept-NEN2991:2013 geen verbetering is ten opzichte van de versie uit 2005. In algemene zin is de norm (de voorliggende versie) ook nog onduidelijk, onvolledig, onjuist, kostenverhogend en niet handhaafbaar.

6.4 NEN2990:2012

In het Arbobesluit (artikel 4.47b, 4.51a, 4.54) is aangegeven dat 'na de werkzaamheden met asbest', 'voordat met andere werkzaamheden een aanvang wordt gemaakt' een eindbeoordeling moet worden uitgevoerd.

Voor risicoklasse 1 betekent dat de betreffende 'arbeidsplaats' visueel moet worden geïnspecteerd en dat visueel geen asbestresten meer mogen worden aangetroffen.

Voor risicoklasse 2 wordt, naast de visuele inspectie, vereist dat de concentratie in de lucht wordt bepaald en getoetst aan de grenswaarde (nu concentratie 0,01 vezels/m³, over 2 uur).

Voor risicoklasse 3 wordt, aanvullend op voorgaande, vereist dat een 'eindbeoordeling' wordt uitgevoerd in de naast de arbeidsplaats gelegen ruimten.

De werkzaamheden in risicoklasse 2 en 3 kent via het Arbobesluit (4.54d) een deskundigheidseis en moet onder certificering plaatsvinden (SC530). In SC530 is NEN2990 voor dit doel aangewezen.

Over NEN2990, de totstandkoming, de maatschappelijke consequenties, het nalevingsgedrag door geaccrediteerden et cetera is elders in dit rapport al het nodige opgeschreven. In dit hoofdstuk worden enkele technische aspecten nader belicht.

Technische aspecten NEN2990

NEN2990⁸ is in essentie een normale risicobeoordeling, net als NEN2991⁹ (en NEN2939¹⁰).

Het voornaamste verschil is gelegen in het moment van toepassing:

- NEN2991 wordt toegepast om in een gegeven situatie de risico's (potentieel en actueel) te bepalen. Je bent dan beperkt in je mogelijkheden om bijvoorbeeld activiteit te simuleren, waardoor het potentiële risico met stofmonsters wordt bepaald (zie hoofdstuk NEN2991).
- NEN2939 beschrijft een methode om de luchtmetingen (actueel risico) uit te voeren.
- NEN2990 is in de basis gelijk aan NEN2991, echter toegespitst op het gegeven dat er vlak daarvoor asbest is verwijderd met mogelijk een verhoogde concentratie in de lucht. De visuele inspectie binnen NEN2990 is gewoon een asbestinventarisatie gericht op eventueel achtergebleven restanten. De actieve luchtmeting is gelijk aan de bepaling van het actuele- en potentiële risico bij een NEN2991-onderzoek.
- Echter, bij NEN2990 ontbreekt de noodzaak van het nemen van kleefmonsters, omdat de hoeveelheid activiteit die men kan simuleren onbeperkt is, omdat men dan toch in een containment is. De noodzaak van kleefmonsters in NEN2991 ten behoeve van bepaling van het potentiële risico bestaat eruit dat men juist niet altijd activiteit heeft (door bewoning) of kan simuleren (omdat de omgeving dan besmet kan raken).

⁸ NEN2990 Eindcontrole na asbestverwijdering.

⁹ NEN 2991 Risicobeoordeling in en rondom gebouwen of constructies waarin asbesthoudende materialen zijn verwerkt.

¹⁰ (concept-) NEN2939 Bepaling van de concentratie aan respirabele asbestvezels in de lucht bij het werken met- of in de directe omgeving van asbest of asbesthoudende producten, met behulp van microscopische technieken.

Dit gezegd hebbende is het dus volstrekt logisch dat NEN2991 (vooraf) en NEN2990 (na sanering) functioneel naar elkaar toe groeien en in sterke mate met elkaar beginnen overeen te komen. Deze ontwikkeling is ook goed: als je vóór een sanering op een bepaalde wijze meet wat een risico is, moet je dat achteraf op een vergelijkbare wijze doen. De noodzakelijke stappen die je neemt kunnen natuurlijk wel verschillend zijn:

- vooraf zijn er bronnen, restanten en besmettingen, achteraf geen bronnen meer;
- vooraf moet je rekening houden met 'bewoners' en besmettingen voorkomen, achteraf meet je in containment, zonder bewoners;
- vooraf zijn er risico's, achteraf is het merendeel van de risico's weggenomen.

Het is daarom verrassend om te zien dat men 'kleefmonsters' heeft geïntroduceerd, als onderdeel van de vrijgave na hoog-risico-saneringen. Het doel van de kleefmonsters is onder 7.8 (NEN2990) te lezen:

Na een hoog-risico-asbestsanering (zie 3.28) kunnen zich fijne asbestvezels in de ruimte hebben verspreid die niet meer met een visuele inspectie zijn waar te nemen. Aangezien dergelijke vezels wel blootstellingsrisico [= potentieel risico] opleveren wordt de visuele inspectie aangevuld door het nemen van kleefmonsters gesedimenteerd stof vanaf horizontale oppervlakken.

Dat is dus vergelijkbaar als kleefmonsters conform NEN2991, echter is het hier, vanwege de aanwezigheid van een containment, wél mogelijk activiteit te simuleren. Na een goede visuele inspectie op de aanwezigheid van restanten asbesthoudend materiaal, kan al het beschikbare stof (zoals in poriën en gesedimenteerd) in de lucht worden gebracht en in de luchtmeting worden betrokken. Dat is ook al voorgeschreven in NEN2990. Het heeft dus geen toegevoegde waarde om daarnaast ook nog kleefmonsters te nemen.

Onder 8.1.4 is geschreven:

Om te voorkomen dat losse reeds gesedimenteerde vezels onopgemerkt blijven en bij later gebruik van de ruimte weer vrij zouden kunnen komen [= potentieel risico], wordt tijdens de meting activiteit gesimuleerd door zowel de vloer als de wanden van het 'containment' ten minste eenmaal met een wegwerpstof af te vegen. Daarna wordt luchtbeweging gecreëerd door met een platte waaier ter grootte van A4-formaat langs de wanden en de vloer van het 'containment' te wapperen, waarbij de waaier op circa 10 cm van de wand wordt gehouden.

Hier wordt dus exact dezelfde motivatie gegeven om een activiteit te simuleren als bij de bovenstaande motivatie om kleefmonsters te nemen. Als voldoende activiteit wordt gesimuleerd is het nemen van kleefmonsters overbodig.

Als de visuele inspectie en actieve luchtmeting op juiste wijze worden uitgevoerd zijn de kleefmonsters overbodig. De kleefmonsters zijn - naast overbodig - ook nog eens zeer kostbaar om te analyseren en introduceren extra wachttijd voor de saneerder door het moeten nemen van de kleefmonsters, het transport naar het laboratorium en het laten verrichten van een analyse. Het schrappen van de kleefmonsters (gerelateerd aan blootstellingsrisico's) levert dus geen verlies aan kwaliteit op, maar wel een tijds- en kostenbesparing.

Omdat uit de praktijk bekend is dat het voorschrift (activiteit simuleren: vegen, wapperen) uit NEN2990 niet goed wordt nageleefd, is de NEN-commissie (in de commentaarronde) geadviseerd de bladblazermethode te introduceren. Met een bladblazer wordt elk oppervlak in het containment aangeblazen waardoor alle beschikbare stof (waaronder asbestvezels) in de lucht terechtkomt en dus in de luchtmeting. Dit is een aanzienlijk effectievere manier van activiteit simuleren die veel minder intensief is dan 'vegen' en 'wapperen'. Dit is door de NEN-commissie deels overgenomen voor grote ruimten (>1.500 m³, zie 8.1.4), waar het een alternatief had kunnen zijn voor de huidige gebrekkige simulatiemethode en het nemen van niet-noodzakelijke kleefmonsters.

Argumenten dat een bladblazer niet reinigbaar is of kostbaar, zijn onjuist. De prijs van een bladblazer (50 euro) is bovendien een schijntje vergeleken met de kostenverhoging door kleefmonsters.

De reden dat de kleefmonsters toch in NEN2990:2012 zijn opgenomen is waarschijnlijk van commerciële aard. Ook de NEN-commissie mag niet blind zijn voor het gegeven dat aan de door hen gemaakte keuzes consequenties zitten voor de eigenaar van het asbest (en de maatschappij). Ook hier zouden alle consequenties en externaliteiten vooraf geïnventariseerd moeten zijn en zijn afgezet tegen nut en noodzaak van eventuele keuzes.

Als nut en noodzaak van een normelement bekend zijn en de consequenties in de breedste zin overstijgen dan, en alleen dan, is het aanvaardbaar om te implementeren. De NEN-commissie gaat hier te vrijblijvend mee om, wat begrijpelijk is vanuit NEN, maar niet aanvaardbaar is voor zaken die maatschappelijk ingrijpen.

Meetgevoeligheid

Onder 1.2, bij de verschillende meetmethoden (laag- en hoog-risico-saneringen), is vermeld dat de vereiste meetgevoeligheid moet worden gewaarborgd door het bemonsterde volume en de onderzochte oppervlaktefractie af te stemmen. Nu is het te bemonsteren volume genormeerd (door het debiet en de meetduur) voor te schrijven. Daarnaast is gesteld dat geteld moet worden 'conform ISO14966'.

Wat dit concreet betekent wordt in NEN2990 niet toegelicht. Wat de 'vereiste meetgevoeligheid' is, ook niet. ISO14966 geeft ruimte om, ten aanzien van dit aspect, zelf te interpreteren en daarnaast een 'projectvergroting' te gebruiken (zie paragraaf 'fouten door laboratoria'). NEN2990 zou hier dus moeten borgen dat laboratoria daadwerkelijk een analysemethode hanteren die de vereiste meetgevoeligheid halen.

Een eenvoudige oplossing is dat op basis van het bemonsterde volume (steeds) wordt bepaald wat de oppervlaktefractie moet zijn (het deel van het preparaat dat moet worden geanalyseerd) om bij nul vezels een bovengrens lager dan de toetswaarde te hebben. Hierbij moet worden voorgeschreven dat de 'echte vergroting' bij een analyse niet kleiner mag zijn dan 1.000x (bijvoorbeeld bij luchtmonsters) en/of dat de beeldveldgrootte niet groter mag zijn dan 0,01 mm².

(We beseffen dat bovenstaande tekst voor niet-ingewijden complex is. De SEM-laboratoria begrijpen dit heel goed.)

Hecht-, niet-hechtgebonden

Onder 7.3.2 "Basiseisen voor goedkeuring bij eindinspectie" staat beschreven:

Het is in principe (zie toelichting en interpretatie) niet toelaatbaar dat niet-hechtgebonden asbesthoudende producten achterblijven. Is dit toch het geval, dan wordt de ruimte afgekeurd;

En [kadertekst]:

Toelichting en interpretatie

In uitzonderingsgevallen, die door het asbestverwijderingsbedrijf moeten zijn beschreven in het werkplan, kan het toegestaan zijn dat op de desbetreffende locatie ook na sanering asbesthoudende materialen aanwezig blijven. Dit is uitsluitend toegestaan voor hechtgebonden en/of duurzaam bouwkundig afgeschermd asbesthoudende materialen (dus geen materialen behandeld met bindmiddelen, fixeerspray, 'coating' of hieraan verwante middelen) die niet of niet meer kunnen bijdragen aan een verhoging van de asbestvezelconcentratie in de lucht.

NEN2990 gaat hiermee de methode uitbreiden met inschattingen van wat hecht- of niet-hechtgebonden genoemd kan worden, waar bijvoorbeeld bij verweerde materialen of materialen met breuk of breukvlakken grote discussies over bestaan. Daarnaast is ook niet duidelijk en voor interpretatie vatbaar wat een 'bindmiddel, fixeerspray of coating' is, wat duurzaam is en of iets 'kan' bijdragen aan een verhoging van de asbestvezelconcentratie. Dit probleem bestond al in NEN2990:2005 en leverde nutteloze discussies en juridische consequenties op. Het is niet aan de NEN-commissie te bepalen wat en hoe verwijderd of gesaneerd (c.q. veiliggesteld) kan worden. Dat is een keuze van de eigenaar, die daar ook andere aspecten (zoals kosten) bij moet wegen.

Als deze teksten worden weggelaten is het probleem opgelost. Als er op een goede wijze wordt geïnspecteerd en gemeten, dus inclusief wapperen en vegen of met een bladblazer, komen alle asbestvezels van al dan niet duurzaam afgescheiden of gefixeerde toepassingen vrij aan de lucht en worden gemeten. De meting (en visuele inspectie) bepaalt dus of een arbeidsplaats voldoet en niet de persoonlijk opvattingen van een inspecteur over wat duurzaam is, of het een coating is et cetera

Op dit moment gebeurt het vaak dat lastige locaties, zoals kabelgoten of sparingen in muren of plafonds, worden uitgesloten van de sanering. Ze worden simpelweg buiten het containment en de sanering geplaatst om zodoende geen problemen te krijgen bij de eindbeoordeling. Dat deze folieconstructies dan wél na afloop in stand moeten blijven (en dus duurzaam moeten zijn) is logisch, omdat ze anders voor herbesmetting kunnen zorgen.

NEN2990 zou er juist wél expliciet in moeten voorzien dat dergelijke situaties wél dwingend worden betrokken bij de sanering. Alle in het containment of begrensde gebied van sanering aanwezige delen moeten beschikbaar zijn voor inspectie en folie mag daartoe worden losgehaald (zoals elders in NEN2990:2012 ook is beschreven).

Kwaliteitsniveau

NEN2990 kent eigenlijk maar één kwaliteitsniveau, ongeacht de complexiteit van de situatie of het te beoogde doel van de sanering.

Het behoeft weinig uitleg dat een sanering van een gebouw, waar nadien weer mensen in gaan verblijven, op een ander kwaliteitsniveau kan worden ontdaan van asbest dan een gebouw dat nadien wordt gesloopt of een grote industriële installatie. Dit wordt bij bodemsaneringen 'Functioneel saneren' genoemd. Het toekomstige doel of de functie bepaalt op welk niveau wordt gesaneerd (en dus vrijgegeven).

Een van de belangrijkste tekortkomingen van het Arbobesluit (artikel 4.47b, 4.51a, 4.54) en NEN2990 is dat het systeem niet op functionele wijze is ingericht. De maatschappelijke kosten van het verwijderen van asbest (en de zaken daaromheen) kunnen aanzienlijk worden verlaagd als het noodzakelijk geachte kwaliteitsniveau wordt gekoppeld aan de toekomstige functie en daadwerkelijke risico's, in plaats van veronderstelde risico's.

Bijvoorbeeld:

Op dit moment wordt asbesthoudende bitumenlijm (gebruikt om tegels en zeil te verlijmen) verwijderd door de toplaag weg te frezen, met de nodige blootstellingsrisico's. De eindcontrole dwingt bedrijven de laatste holten in het beton te ontdoen van de zwarte lijm. Het is echter niet aannemelijk dat de bitumen, indien deze niet of niet volledig wordt weggehaald ergens in de levensduur nog risico's oplevert. Niet bij gebruik en onderscheidenlijk niet bij sloop van het pand en hergebruik als granulaat. Toch kost deze sanering ons veel geld en levert veel risico's op.

Een oplossing kan zijn door aan de eindcontrole bij deze verwijdering andere eisen te stellen. Of door het saneren van dergelijke toepassingen niet meer als noodzakelijk te zien voorafgaand aan sloop. Uiteraard moeten de risico's (van breken en hergebruik van een dergelijk granulaat) dan wel afdoende zijn onderzocht, voordat men overgaat tot een dergelijk besluit.

Verontreiniging

Onder 6.3 van NEN2990:2012 wordt de plasmaverasser (plasma etcher) als een optioneel instrument vermeld. Voor veel luchtmetingen bemonsterd op goudfilters ten behoeve van SEM (zoals deze norm beschrijft) is het echter noodzakelijk de filters te ontdoen van de aanwezige organische vezels en deeltjes. Na 6 uur raken de filters overbeladen met organische deeltjes en wordt de analyse bemoeilijkt of onmogelijk. Door het niet vastleggen van een dergelijke voorziening in deze norm wordt in de hand gewerkt dat laboratoria deze kwaliteitsbepalende stap niet uitvoeren.

Tijdsaspect

In de norm wordt bij de visuele inspectie het werk ingedeeld in segmenten van 250 m², om zodoende alles 'overzichtelijk' te houden. Dit is slechts een administratief aspect, dat zonder gevolgen weggelaten kan worden. Wat niet geregeld is, is dat ten behoeve van de inspectie een bepaalde tijd nodig is. De tijd die nodig is om een terrein of een containment te inspecteren is niet genormeerd. Ook de tijd dat een persoon effectief kan inspecteren is niet vastgelegd.

In NEN2990 zou men moeten borgen dat er te allen tijde voldoende tijd is om effectief de beoogde arbeidsplaats te kunnen inspecteren. Dit kunnen maatregelen zijn ten aanzien van de planning (die tijd reserveert op basis van nog voor te schrijven parameters) of ten aanzien van het aantal personen dat per oppervlakte aanwezig moet zijn ten behoeve van de inspectie.

Persoonsaspect

Naast externe aspecten, zijn er ook persoonsaspecten, die leiden tot een goede of niet goede inspectie. Uiteraard moet de persoon de bereidheid hebben de inspanning te verrichten. Daarnaast moet deze ook fysiek in staat zijn en geschikt zijn om te inspecteren. Te denken valt aan de fysieke gesteldheid en het kunnen (mogen) dragen van adembescherming, maar ook aan de ogen. Er worden in NEN2990 geen eisen gesteld aan de kwaliteit van 'de ogen' van de inspecteur/microscopist. In ISO17020/17025 zijn eisen gesteld aan de opleiding en bevoegdverklaring van de inspecteur/analist. Het is echter vrijwel zeker dat daarbij geen aandacht wordt geschonken aan 'de ogen' en de inspectievaardigheid. En ook daar bestaan geen externe opleidingen voor.

Het is niet vanzelfsprekend dat iemand die goed kan zien of bijvoorbeeld goed kan analyseren met een microscoop ook goed kan inspecteren.

NEN2990 zou objectieve maatstaven kunnen aanleggen aan de geschiktheid van een inspecteur, net als dat wordt gedaan aan de kwaliteit van de overige 'benodigdheden'.

We moeten niet vergeten dat een inspecteur bij de eindbeoordeling de laatste persoon is die ervoor waakt dat mensen niet worden blootgesteld als gevolg van een (niet deugdelijke) sanering. We leggen de lat nu niet laag, maar leggen helemaal geen lat neer.

Kleefmonster analyse

Onder 7.8 wordt kort beschreven c.q. verwezen naar de methoden hoe een kleefmonster (bij hoog-risico-saneringen) moet worden geanalyseerd. NEN2990 is dan niet eenduidig en verwijst naar VDI3877 blatt1 of een daaraan gelijkwaardige norm (NEN2991 of ISO16000-7). Echter, NEN2991 is niet gelijkwaardig aan VDI3877 en schrijft geen analysemethode voor. NEN2991 bevat daarnaast een fout betreffende het te analyseren oppervlak. ISO16000-7 beschrijft de monsternemingsstrategie voor luchtmetingen en heeft als zodanig niets met kleefmonsters te maken.

De NEN-commissie is in de commentaarronde voorafgaande aan publicatie gewezen op deze fouten en heeft ze toch niet aangepast.

VDI3877 blatt 1 (of NEN2991, ISO16000-7, ISO14966) bevat daarnaast elementen die onnodig of disfunctioneel zijn in het licht van NEN2990. Moeten deze worden nageleefd en in hoeverre. Elke verwijzing impliceert vrijblijvendheid.

Geadviseerd wordt alle teksten die onduidelijk zijn of interpretatievrijheid geven uit de norm te schrijven of te schrappen. In plaats van te verwijzen naar een norm, en daarmee niet-relevante teksten te incorporeren, kan beter overgegaan worden tot het overnemen van de relevante elementen in de tekst. Dit voorkomt ook dat met de aanschaf van een NEN-norm diverse andere normen moeten worden aangeschaft en worden gekend, met weer gelijksoortige verwijzingen et cetera.

Aantal kleefmonsters

Onder 7.8 tabel 2 staat de volgende opmerking:

Het minimaal aantal te nemen luchtmonsters uit tabel 3 is conform NEN-EN-ISO16000-7. Het minimum aantal kleefmonsters (optioneel) is enigszins hoger dan aanbevolen in VDI3877 Blatt 1, zodat een logische samenhang wordt verkregen met het aantal te nemen luchtmonsters.

De wens om logische samenhang te krijgen leidt bij ruimten groter dan 100 meter wel tot flink meer kleefmonsters en dus tot extra kosten, die worden verhaald op de gebouweigenaar en zijn blijkbaar, meettechnisch gezien, niet noodzakelijk.

Het aantal kleefmonsters dat bij een goede luchtmeting noodzakelijk is, is nul. Echter, meegaande in de redenering van NEN en dat gegeven buiten beschouwing gelaten, kun je vooraf niet zinnig het aantal te nemen kleefmonsters inschatten. Dat hangt af van de situatie. NEN2991 doet dat wel door de aantallen vooraf voor te schrijven.

Een kleefmonster is net als elk monster alleen zinnig als daarmee een vraag wordt beantwoord waarop je het antwoord daarvoor niet wist. Als er een vermoeden is dat iets besmet is of zou kunnen zijn, is het nemen van het kleefmonster zinnig. Als een kleefmonster wordt genomen, omdat de norm dat voorschrijft, is het niet zinnig. Uitsluitend als zich de situatie voordoet waarin getwijfeld kan worden aan een juiste zorgvuldige schoonmaak, die in de toekomst kan leiden tot concentraties boven de grenswaarde, is het zinnig om het kleefmonster te nemen. Eén kleefmonster kan dan voldoende zijn. Houdt daarbij ook nog rekening met het feit dat na de sanering de ruimte ook nog eens opnieuw wordt ingericht en dat eventueel achtergebleven asbestvezels onder een egalisatielaag, verf, stucwerk, vloerbedekking of behang terecht komen. Het heeft weinig toegevoegde waarde om te kleven (na een goede actieve luchtmeting).

Concentraties asbest op kleefmonsters

In tabel 3 van hoofdstuk 7 wordt een overzicht gegeven van de gevolgen die het aantreffen van bepaalde concentraties asbest op de kleefmonsters heeft.

Eerder is aangegeven (bij NEN2991) dat de relatie tussen concentratie gesedimenteerde vezels in relatie met de concentratie die kan optreden als al deze vezels weer in de lucht komen, wordt bepaald door activiteit. Dus een + (bij een kleefmonster) is een probleem omdat dan aangenomen kan worden dat de concentratie in de lucht groter kan worden dan de grenswaarde.

De relatie was (bij een "+") dat 100 gesedimenteerde asbestvezels/cm² kunnen leiden tot een niveau van de grenswaarde van 10.000 vezels/m³ als deze asbestvezels worden geresuspendeerd.

Voor de nieuwe grenswaarden van 2.000 vezels/m³ en 300 vezels/m³ (respectievelijk voor witte asbest en de overige amfibolen) gaat dit niet op. De concentratie asbestvezels in het stof waarbij mogelijk de grenswaarde(n) wordt overschreden moet aanzienlijk lager worden bijgesteld. Globaal op 3 vezels/cm². Dat is echter door NEN niet bepaald of onderzocht.

De informatie in tabel 3 is dus gedateerd en ongeschikt voor deze nieuwe situatie.

Scores kleefmonsters

Onder tabel 3 in hoofdstuk 7 is vermeld:

Wanneer de resultaten van alle onderzochte monsters uitsluitend de scores ‘-’ (geen asbest aantoonbaar) en/of ‘+/-’ (asbest aangetroffen) aangegeven en ook de bovengenoemde stappen met succes zijn doorlopen, dan wordt de ruimte als ‘asbestveilig’ beschouwd;

Bij het aantreffen van één of meer monsters in de categorie ‘+’ of ‘++’ wordt het aantal monsters rondom deze (bron)locatie uitgebreid. Wanneer dit opnieuw leidt tot één of meer monsters in de categorieën ‘+’ of

‘++’ wordt hieraan dezelfde zwaarte toegekend als aan het aantreffen van visueel zichtbare asbestresten en wordt de betreffende saneringslocatie afgekeurd.

Het doel van de kleefmonsters was om vast te stellen wat er aan 'gesedimenteerde' vezels aanwezig was:

Na een hoog-risico-asbestsanering (zie 3.28) kunnen zich fijne asbestvezels in de ruimte hebben verspreid die niet meer met een visuele inspectie zijn waar te nemen. Aangezien dergelijke vezels wel blootstellingsrisico opleveren wordt de visuele inspectie aangevuld door het nemen van kleefmonsters gesedimenteerd stof vanaf horizontale oppervlakken.

Omdat stof in één ruimte min of meer gelijkmatig neerslaat kan gesteld worden dat de concentratie over de gehele ruimte min of meer gelijk is. 'Inkaderen' zoals onder de tabel wordt voorgeschreven bij het aantreffen van een + of ++ is dan niet nodig.

Bij het aantreffen van een + of ++ kan tegen aanzienlijk minder kosten direct worden afgekeurd en schoongemaakt. Het voorschrijven van onderzoek, terwijl dat niet meer nuttige informatie oplevert, is onzinnig.

Eenvoudige hercontrole

Na afkeur op basis van kleefmonsters zal de eindcontrole, logischerwijs, opnieuw gedaan moeten worden. Dus inclusief opnieuw de kleefmonsters en de wachttijd die daarbij hoort. De kosten verveelvoudigen zich nu.

NEN2990 had kunnen voorzien in een manier waarop de saneerder, na primaire afkeur en herschoonmaak, zonder extra voorzieningen zoals kleefmonsters, tot een vrijgave kan komen.

Te denken valt aan een indicator om 'besmettingen' te simuleren. Als de indicator weg is, is de asbest weg.

Goede actieve meting

Bij beoordelingen van NEN2991-onderzoeken is vastgesteld dat de onderzoekers vaak niet gesedimenteerd stof (met asbestvezels) bemonsteren, maar asbestverdachte resten. Ook bij NEN2990 zal het gaan gebeuren dat men vanaf contactvlakken (waar de asbesttoepassing aan of tegen heeft gezeten) kleefmonsters gaat nemen. Als het waarneembare resten zijn is dit overbodig, omdat die waarneembare resten toch al moeten worden weggehaald. Men zal echter ook gaan kleven vanaf de bronlocaties. Het is aannemelijk dat daar (uitgaande van de huidige verwijderingspraktijk) altijd vezelresten zullen worden aangetroffen, wat leidt tot afkeur, uitbreiding van het kleefmonsteronderzoek, wachttijden en een kostenexplosie. Dat leidt tot onaanvaardbare en vermijdbare gevolgen voor de gebouweigenaar. Resultaat zal zijn dat hoog-risico-saneringen, na een korte leerperiode, gaan leiden tot verwijdering van de contactvlakken (frozen, sloop et cetera). Dergelijke activiteiten zijn natuurlijk nog meer kostenverhogend en hebben niet direct een bijdrage tot verlaging van de achterblijvende risico's. Asbestvezels die zich in hout, poriën van beton of waar dan ook bevinden, zijn niet per se beschikbaar. Deze komen niet per definitie vrij als er veel activiteit is. Deze vezels zullen daarbij nadien opgesloten raken, zoals eerder aangegeven, in een nieuwe verflaag, stuclaag, vloerbedekking et cetera. De enige goede methode is dat het aantal beschikbare vezels wordt bepaald door middel van een goede actieve meting, waarbij de bladblazermethode een slimme keuze is.

Restanten asbest

In 7.7 wordt gesteld dat er bij hoog-risico-saneringen van vier of meer containments of bij gebruik van een transitroute, gebleken is dat incidenteel toch restanten asbest achterblijven en dat het een gevolg is van de asbestsanering.

Er wordt ernstig getwijfeld aan deze bewering van NEN en of deze wel afdoende onderbouwd is. Het is zeer twijfelachtig dat NEN causale verbanden heeft kunnen aantonen tussen 'restanten asbest' en 'de asbestsanering'.

NEN schrijft vervolgens voor: *"Daarom dient de opdrachtgever een aanvullende eindcontrole (de onderdelen visuele inspectie + kleefmonsters met SEM/RMA) te laten uitvoeren die specifiek gericht is op plaatsen waar folie voor het bouwen van de 'containments' of de afgeschermden ruimten tegen wanden en vloeren was geplakt"*.

De noodzaak van het nemen van kleefmonsters en daarnaast de analyses met SEM is niet toegelicht en overbodig. Het doel van de controle is 'borging' dat er niets mis is gegaan. Daar is geen heel uitgebreid, kostbaar en tijdrovend onderzoek voor nodig.

Er is daarbij een bijzonder groot risico dat er bij een visuele inspectie of met kleefmonsters asbest wordt gevonden, die niet per se is toe te schrijven aan de saneerder, maar waar hij/zij wel verantwoordelijk voor gehouden gaat worden op basis van deze retoriek. Als er nadien nog asbest wordt aangetroffen is dat altijd een probleem van de eigenaar, omdat de asbest van de eigenaar is, waarop hij de saneerder eventueel kan aanspreken. NEN gaat daarbij op de stoel zitten van de opdrachtgever. Als deze de oplevering van een asbestsanering wil (laten) controleren is dat aan hem/haar en de wijze waarop ook.

Er wordt ook getwijfeld aan de keuze van 'vier'. Waarom niet bij elk containment?

De DTA is al verantwoordelijk gesteld om de (elke) arbeidsplaats vooraf en nadien te controleren (SC530-7.16.6).

Aanvullende metingen

Paragraaf 8.1.6 gaat over aanvullende metingen bij hoog-risico-saneringen.

Allereerst moet hierover gezegd worden dat risicoklasse 3 duidelijk gedefinieerd is in het Arbobesluit als arbeid waarbij de concentratie hoger wordt dan 1 vezel/cm³. In NEN2990 is ervoor gekozen om daarnaast een definitie te kiezen voor een hoog-risico-sanering die gelijk is aan risicoklasse 3 behoudens twee uitzonderingen. De behoefte om af te wijken van wat er al is (SMA-rt) wordt niet begrepen en de motivatie om deze twee onderdelen uit te zonderen ook niet. Als indeling in klasse 3 van deze twee elementen niet juist is, moet aanpassing binnen SMA-rt worden nagestreefd, niet herdefiniëring van hoog-risico-saneringen.

Ook de NEN-commissie zou keuzes moeten verantwoorden of onderbouwen met argumenten.

Het zou goed zijn dat er een heldere lijst komt met alle definities binnen het asbeststelsel en dat ernaar wordt gestreefd teksten te formuleren gebruikmakend van de definities die al vast liggen. De lijsten met definities kunnen dan ook uit NEN2990, 2991, 5896, 5897, 5707, 2939, SC540, SC530 enz. verdwijnen, zonder implicaties.

Eindbeoordeling

In de NEN is geen moeite gedaan deze voor alle situaties geschikt te maken. Dus naast de eerder genoemde 'functionele sanering' moet de eindbeoordeling ook voor elke situatie geschikt zijn. Elke verwijdering of sanering uit of aan een bouwwerk of object moet binnen de norm kunnen worden beoordeeld. NEN heeft dat onderkend door een opening te geven in de tabel in bijlage F. Voor situaties waarin NEN niet voorziet kan dan 'in overleg met bevoegd gezag' een protocol worden geformuleerd. Dit wordt gezien als een gemiste kans voor NEN.

Concreet gezegd: voor industriële complexen is NEN2990 niet geschikt en de kosten die samenhangen met het te behalen kwaliteitsniveau (zoals door NEN is ingevuld) is niet in verhouding of realistisch.

Verwacht wordt dat geen enkele industriële sanering met de beschreven eindbeoordelingsmethode tot een vrijgave kan komen.

Concentratieniveau

Vanuit het advies van de Gezondheidsraad en het TNO/RIVM-rapport waarin de consequenties van het advies zijn onderzocht, is zonder onderbouwing gesteld dat, ook bij de eindbeoordeling, een concentratieniveau op het niveau van de grenswaarde moet worden nagestreefd. Men heeft niet onderzocht of dat wel noodzakelijk is. Voor het behalen van een concentratieniveau lager dan de

grenswaarde, is het niet per definitie noodzakelijk deze, op de nogal kostbare wijze zoals is voorgesteld, te meten. Misschien zit een ruimte die op het concentratieniveau van de huidige grenswaarde wordt vrijgegeven, na herinrichting wel op het niveau van de nieuwe grenswaarde. Dat is zeer waarschijnlijk zo. En op het niveau van de huidige grenswaarde kan eenvoudig en relatief goedkoop op de huidige wijze op locatie worden gemeten.

Daarnaast kan worden overwogen om:

- niet te toetsen aan de bovengrens van het 95% betrouwbaarheidsinterval;
- het bemonsterde volume te verhogen;
- het aantal te tellen velden te vergroten (ofwel de filterfractie);
- het aantal pompen in een ruimte te verhogen en daarmee het geometrisch gemiddelde te bepalen.

Met een combinatie van bovengenoemde maatregelen is het zeker mogelijk de kostbare en tijdrovende analyses met SEM te verlaten en te blijven meten met de op locatie toepasbare microscopische techniek (fase contrast), zoals nu gebeurt. Er is dus een gulden middenweg mogelijk, maar dat is niet onderzocht.

Vereenvoudiging normteksten

Bij het herzien van NEN2990 is de kans onbenut gelaten de teksten te vereenvoudigen en te ontdoen van niet-functionele teksten, verwarrende toelichtingen, herhalingen en onnodige complicerende kostenverhogende elementen, zoals de temperatuur en drukcorrectie. Het nalevingsgedrag zou aanzienlijk omhoog gaan als de tekst en methode aan de ene kant worden vereenvoudigd en beperkt en aan de andere kant veel pragmatischer zou zijn. Bij de NEN-commissie wordt te weinig rekening gehouden met het opleidingsniveau van de gebruikers.

NEN2990:2012 van toepassing verklaren

Ascert was voornemens NEN2990:2012 per 1 september 2013 van toepassing te verklaren. Echter, een deel van NEN2990 is ontleend aan de voorgenomen wijziging van de grenswaarden, wat is uitgesteld tot 1 januari 2014. NEN2990:2012 kan daarom nog niet via de certificatieregelingen van toepassing worden verklaard.

Privaatrechtelijk kan Ascert dit zo willen regelen maar bestuurs- en strafrechtelijk zijn de van toepassing zijnde normen in Arboregelingen vastgesteld. Volgens de Arbeidsomstandighedenregeling zijn van toepassing:

- NEN2990:2005 (publicatie NEN op 1-1-2005)
- NEN2991:2005 (publicatie NEN op 1-6-2005)

De Arbeidsomstandighedenregeling zal eerst aangepast moeten worden.

Het is bijzonder om vast te stellen dat NEN aangeeft dat deze normen zijn ingetrokken, terwijl de regelgeving daar nog naar verwijst.

Terzijde:

Hetzelfde geldt natuurlijk voor de eerder ter discussie gestelde toetslijsten uit bijlagen H van SC530 en SC540. Alleen de in de Arboregeling opgenomen lijsten hebben bestuurs- en strafrechtelijk gezien betekenis.

Oplossingsrichtingen:

- Laat de NEN-commissie significante elementen uit normen of keuzes (tot wijziging) met argumenten onderbouwen.
- Onderzoek bijvoorbeeld of het noodzakelijk is het kwaliteitsniveau van de eindbeoordeling (ten aanzien van de luchtmetingen) op dit hoge kostbare niveau in te richten en of het mogelijk is een meetmethode die ter plaatse op locatie kan worden uitgevoerd te behouden. Daar zijn diverse alternatieven voor beschikbaar!
- Verwijder alle zaken die vrij interpreteerbaar zijn en tevens alle teksten en elementen die niet functioneel zijn.

- Schrap bijvoorbeeld de nu opgenomen kleefmonsters en vervang deze door bij de luchtmetingen activiteit te simuleren met de 'bladblazermethode'.
- Indien de kleefmonsters worden aangehouden, onderbouw dan het concentratieniveau waarop wordt afgekeurd.
- Maak het systeem helder wanneer iets acceptabel is en wanneer niet en moet worden afgekeurd.
- Verwijder het voorschrift ten aanzien van inkaderen. Die zijn onnodig en kostenverhogend.
- Geef ruimte voor functionele kwaliteitseisen, ofwel verschillende eisen afhankelijk van het beoogde gebruiksdoel (herbewoning, sloop, et cetera).
- Maak NEN2990 eenvoudig leesbaar, begrijpelijker en passend bij het niveau van de uitvoering.
- Verwijder alle verwijzingen naar andere normen (VDI38778, ISO14966, ISO16000-7 enzovoort) en neem de noodzakelijke elementen over. Hiermee kunnen niet-functionele zaken achterwege blijven en wordt de interpretatieruimte beperkt.
- Hanteer, binnen het asbeststelsel, één begrippenlijst.
- Maak NEN2990 functioneel geschikt voor elke situatie of arbeidsplaats waar 'handelingen met asbest' zijn gebeurd, dus ook voor industriële situaties, zoals beoogd in het Arbobesluit.
- Verwijder de eisen omtrent duurzame afscheidingen, coating en dergelijke. Bij een goede uitvoering van de visuele inspectie en een echte actieve meting zijn deze verwarrende teksten overbodig.
- NEN2991: deze moet veel beter doordacht gaan worden, waarbij rekening wordt gehouden met de beperking van de kosten van het onderzoek en de consequenties die voortvloeien uit de stappen en uit het advies.
- **Beperk voor beide normen de mogelijkheid tot misbruik. Het is vrij eenvoudig om met de normen in de hand tot in het oneindige asbest te blijven vinden en sanering of her-sanering af te dwingen. Bij gebrek aan handhaving bij deze bureaus wordt de integriteit van hen bijzonder zwaar op de proef gesteld. Het is niet moeilijk te raden welke kant dit op gaat draaien. Projecten als Kanaleneiland zullen in de toekomst normaal gaan worden. Daar is niet alleen de verlaging van de grenswaarden voor verantwoordelijk, maar vooral de invulling die daar nu in NEN2990 en NEN2991 aan is gegeven.**

6.5 Conclusie NEN-normen

De normcommissie aangaande asbest (c.q. “NEN-werkgroep Asbest in lucht”) is sterk ondervertegenwoordigd met deskundigen die de belangen van de maatschappij en de eigenaren van het asbest vertegenwoordigen (die dus geraakt worden door de normen). Hierdoor is een sterke invloed zichtbaar van de vertegenwoordiging van commerciële partijen, die leidt tot sterke (NEN2991) en zeer sterke (NEN2990) kostenverhogingen.

Om passend invulling te geven aan de richtlijnen van wet- en regelgeving is het, is NEN2990:2012 veel te uitgebreid en kostbaar gemaakt. Door het kiezen van een andere methode (actieve luchtmeting) in plaats van metingen in het stof kan de methode aanzienlijk goedkoper worden uitgevoerd, binnen de richtlijnen van wet- en regelgeving. Het stofonderzoek is onnodig. Daarbij is het nog te bezien of de luchtmetingen op het niveau van de toekomstige grenswaarde moet worden uitgevoerd. Een alternatieve methode om te meten op een hoger concentratieniveau is niet onderzocht en had mogelijk dezelfde effectiviteit kunnen hebben tegen ca. 10% van de kosten. NEN2990:2012 is disproportioneel.

Deze kostenverhogingen werken zo sterk en zullen zo veel maatschappelijke gevolgen hebben dat het onbegrijpelijk is dat er vanuit beleid (als maatschappelijke vertegenwoordiging in de commissie) geen sturing of invloed is uitgeoefend op de vormgeving van de NEN-norm. NEN stelt zelf dat de normen in een gezonde verhouding dienen te staan tot het te bereiken doel. Dat is ten aanzien van NEN2990:2012 en concept-NEN2991 versie september 2013 zeker niet zo.

Normen, en zeker normen die via wetgeving een algemeen verbindend karakter krijgen, moeten aan basale eisen voldoen. De eisen moeten eenduidig, duidelijk, begrijpbaar en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Er moeten geen of zo min mogelijk verwijzingen inzitten naar andere normen. NEN2990:2012 en NEN2991:2005 voldoen op dit moment niet aan deze basale eisen.

Normen moeten passend invulling geven aan de richtlijnen van wet- en regelgeving. De normen mogen geen bovenwettelijke eisen stellen. Ten aanzien van NEN2990:2012 is dat zeker wel het geval. NEN2990 dekt niet de hele scope af (industrie) en gaat inhoudelijk (ongegrond) véél verder dan strikt noodzakelijk (kleefmonsters).

Concept-NEN2991 (september 2013) is nog niet helemaal klaar maar kent op dit moment vergelijkbare bezwaren als NEN2990:2012: onduidelijk, interpreteerbaar, complex, vol verwijzingen, bovenwettelijke elementen en overlap met de certificatieschema's.

Gebleken is dat enkele commissieleden buiten de commissie om invloed uitoefenen op de inhoud van normen. Commentaar van commissieleden wordt niet serieus betrokken, gewogen en geïmplementeerd. Ook commentaar via de openbare kritiekronde wordt niet door de commissie behandeld maar door een of enkele personen. De invloed van het publiek en enkele commissieleden is dusdanig beperkt dat er geen sprake kan zijn van consensus. Doordat dit blijkbaar mogelijk is, is er onvoldoende transparantie en wordt het proces onvoldoende bewaakt.

Bij verwijzing naar NEN-normen in wet- en regelgeving (Bouwbesluit, Arboregeling, certificatieschema's) wordt er geen kritische toets gedaan of de betreffende norm wel geschikt is voor het beoogde doel en of aan basale eisen is voldaan. Er is blijkbaar geen systematiek om te toetsen voordat naar een NEN-norm wordt verwezen. Een van de belangrijkste punten, de maatschappelijke consequenties, worden dus ook niet getoetst. Dus ook niet of het redelijk en billijk is om via NEN-normen enorme kosten bij de eigenaren van asbest neer te leggen.

7 INSPECTIE-INSTELLINGEN, LABORATORIA EN ANALYSES

7.1 Toezicht op laboratoria

Het toezicht op de asbestmarkt wordt door verschillende partijen uitgevoerd. Wat opvalt is dat geen van de toezichthouders (Inspectie SZW, Inspectie LenT, CKI's) toezicht houdt op de laboratoria. Met laboratoria zijn hier bedoeld de bedrijven die binnen de asbestmarkt metingen, analyses en inspecties doen (NEN2990, NEN2991, NEN2939, NEN5496, NEN5707, NEN5897), inclusief bodem.

Bij vragen aan het ministerie hierover is eerder verklaard dat toezicht wordt gehouden door de Raad voor Accreditatie (RvA). Dit standpunt gaat op twee punten mank:

- De RvA is geen toezichthouder. De RvA vervult slechts een beperkte rol, wat zich laat omschrijven als “conformiteitstoetsing”.
- Accreditaties zijn geen formele verplichting maar opgehangen aan de certificatieregeling. Dat maakt dat de handhaving (als daar al sprake van zou zijn) niet effectief is. Zie verder het hoofdstuk over de RvA.

Resultaat van de zeer beperkte borging door handhaving is dat er veel fouten worden gemaakt die niet zichtbaar zijn voor de opdrachtgever. Een fout die wordt gemaakt bij een inspectie, meting of analyse komt zelden aan het licht en vrijwel alleen als er een contra-expertise wordt uitgevoerd. En dat is meestal pas als er andere aanwijzingen zijn dat er wat mis is. Contra-expertise kan ook op documentenbasis worden gedaan. Het vraagt echter bijzondere vaardigheden om vanaf papier te ontdekken of een laboratorium bij de uitvoering van een meting, analyse of inspectie fouten heeft gemaakt. Als er fouten worden vastgesteld is vervolgens de medewerking nodig van de eigenaar van de resultaten, de CKI of de Raad voor Accreditatie om het laboratorium te kunnen aanspreken. En dan betreft het uitsluitend de betreffende fouten. Vanuit zowel de opdrachtgever, CKI als de RvA is hierin weinig te verwachten omdat hun belang vaak anders ligt.

Dat resulteert erin dat een groot aantal laboratoria structureel fouten maakt die via het huidige systeem niet zichtbaar worden. Dit vraagt dus om handhaving van overheidswege.

A large red rectangular box with white text. The text is arranged in two lines: the top line reads "BEVAT MOGELIJK" and the bottom line reads "ASBEST !". The font is a bold, sans-serif typeface.

Foto: Dehaco, "Bevat mogelijk asbest", maar misschien ook niet.

7.2 Fouten door laboratoria

Door de laboratoria worden bij metingen, inspecties en analyses een groot aantal fouten gemaakt:

Luchtmetingen

Bemonstering:

- Luchtmetingen worden structureel te kort uitgevoerd. Ten behoeve van de eindcontrole in een binnensituatie is 2 uur voorgeschreven. Er kunnen meer metingen per dag worden gedaan als die tijd wordt verkort. Dat wordt dus gedaan en als 2 uur genoteerd. (Hiermee is direct aangetoond dat een RvA een dergelijke fout niet kán controleren, vanwege het ontbreken van de opsporingstaak.)
- De meetpunten moeten strategisch worden geplaatst. De meeste uitvoerenden (de laborant of persoon die de pompen plaatsent) hebben daar geen notie van en plaatsen de pompen willekeurig. Er zijn verhalen bekend dat de uitvoerder niet zelf het containment ingaat maar de asbestsaneerder de pompen laat neerzetten.
- Het debiet (het volume lucht dat per tijdseenheid door het filter wordt aangezogen) moet bekend zijn om een volume en concentratie te kunnen uitrekenen. De meeste uitvoerenden meten niet vooraf en achteraf het debiet. Het is bekend dat veel uitvoerenden zelfs geen debietmeter hebben en slechts aannemen dat het debiet juist is (8 l/min).
- Bij metingen wordt vrijwel nooit opgeschreven wat precies wordt gemeten. Bij een eindbeoordeling is dat evident. Bij alle andere metingen is het relevant te weten wat er precies werd gedaan tijdens de meting. Het is vrijwel altijd zo dat uiteindelijk een getal wordt geproduceerd zonder beschrijving van waarop dat getal betrekking heeft.

Prepareren:

- Enkele laboratoria prepareren (ten behoeve van analyse met elektronenmicroscop) slechts een deel van een aangeboden luchtfilter. Door het manipuleren wordt het monster beïnvloed/besmet/verstoord. Door deze selectie uit het gehele monster wordt een extra bepalingfout geïntroduceerd die niet meer wordt genomen in de berekeningen.
- Zwaar beladen filters moeten/kunnen worden verast (plasmaverasser) waarmee de kwaliteit van de analyse zeer sterk omhoog kan gaan. Voor zover bekend bezit alleen TNO deze voorzieningen en past deze ook toe. Als geen plasmaverasser aanwezig is kan niet van elk monster een goede analyse worden gedaan ('de klant kan dat toch niet zien').
- Het is bekend dat er regelmatig type asbestvezels worden aangetroffen bij de analyses die niet voor zouden kunnen komen op de plek waar de meting heeft plaatsgevonden. Meestal wordt dan verondersteld dat de asbest via besmettingen op de meetlocatie terecht is gekomen. Soms wordt dat de betrokken saneerder aangerekend. Het is niet uit te sluiten dat veel van deze 'spookvezels' via contaminatie op het laboratorium of via de eigen apparatuur in het sample terecht komen.

Instellingen:

- De betreffende normen schrijven voor dat er een minimaal oppervlak van een filter moet worden geanalyseerd. Dit uit zich in het aantal velden dat moet worden geteld. Veel laboratoria tellen minder velden c.q. onderzoeken minder oppervlak dan is voorgeschreven. Dit levert tijdswinst op en dus winstmaximalisatie maar is sterk van invloed op de uiteindelijke concentratie (zowel naar boven als naar beneden). Er is geen controle op dat wat men opschrijft ook daadwerkelijk is geanalyseerd.
- In een van de normen (NEN2991) is een schrijffout gemaakt wat betreft het te analyseren oppervlak. Daar wordt door enkele laboratoria misbruik van gemaakt wat zich uit in een zeer lage analyse-inspanning en dus een zeer lage betrouwbaarheid van het resultaat. (Er wordt echter wél conform gewerkt.) Zie verder het hoofdstuk NEN2991.

- Een SEM heeft een werkelijke vergroting die wordt gekalibreerd. Daarnaast kan het beeld extra worden vergroot door een groter beeldscherm te plaatsen. Dit noemen we een projectievergroting. De resolutie (onderscheidend vermogen) neemt hiermee natuurlijk niet toe. Enkele laboratoria maken gebruik van een projectievergroting en schroeven daarbij de werkelijke vergroting terug. Hierdoor wordt het zichtbare deel van het monster (beeldveldoppervlak) dus vergroot waardoor minder velden moeten worden geteld. De kleinere vezels worden door het terugdraaien van de werkelijke vergroting dus minder zichtbaar en dus sneller gemist. De berekende concentratie is daardoor een onderschatting van de werkelijke concentratie (met alle gevolgen). Ook de RvA is op de hoogte van deze kwaliteitsverlagende 'truc', maar kan niet ingrijpen omdat men conform werkt. De betreffende normen (zoals ISO 14966) voorziet niet in het voorkomen van dit misbruik, omdat men daar uitgaat van de integriteit van laboratoria. Het voordeel voor de laboratoria is een factor 2 tot 4 aan vermindering van de analyse- spanningen.
- Een groot aantal laboratoria heeft geen kennis van elektronenmicroscopie. Het instellen van de microscoop en het kalibreren wordt dus niet deskundig gedaan. Een niet goed ingestelde microscoop is vergelijkbaar met een verkeerd aangemeten bril. De waarneming van asbestvezels wordt hiermee ernstig verstoord. Van een laboratorium is bekend dat 1 x per halfjaar iemand langskomt om de microscoop goed in te stellen, waar de norm voorschrijft om dat elke dag te doen. Elke analist zou een microscoop goed moeten kunnen instellen of tenminste moeten kunnen zien dat deze niet goed is ingesteld/ongeschikt is. Hier schiet de interne opleiding dus te kort.

Analyse:

- Bij een concentratiebepaling worden steeds, bij een vaste vergroting, willekeurig plaatsen op het preparaatoppervlak (filter) bekeken. Elk beeldveld moet worden gecontroleerd op de aanwezigheid van vezels, die weer worden geïdentificeerd of ze asbest betreffen en worden geteld. De controle op de aanwezigheid van asbestvezels kost tijd. Ook de identificatie van de vezels kost tijd. De omzet van de analyses kan aanzienlijk worden verhoogd als de tijd die wordt besteed aan de analyse wordt verkort. Dat uit zich in de tijd die wordt besteed aan elk beeldveld dat wordt onderzocht. Het mag duidelijk zijn dat bij minder tijd per beeldveld er ook minder asbestvezels worden gezien en dat leidt tot een onderschatting van de werkelijke concentratie.

Er worden soms vragen gesteld over de aantallen analyses die door commerciële laboratoria worden gedaan. Aantallen van 1.000 monsters per weekend, of 100 monsters per dag worden dan genoemd. Je mag dan verwachten dat de kwaliteit van deze analyse te wensen over laat en dat er vals negatieve (en vals positieve) resultaten zijn afgegeven. Dat kan dus leiden tot de foute conclusie dat er geen blootstellingsrisico's zijn op de bemonsteringslocatie.

Door TNO wordt er bij her-analyses, bijvoorbeeld bij een conflict, vrijwel altijd meer asbest aangetroffen dan door het andere lab. Dat geeft aan dat er kwalitatief wat mis is bij het merendeel van de lab-analyses en dus de laboratoria.

Berekening:

- In Nederland bestaan er verschillende normen voor asbest. Kort gezegd moet de concentratie worden uitgedrukt in vezels/m³ (vezels >5 micrometer) en in vezelequivalenten/m³, waarbij een gewichtsfactor wordt toegekend die samenhangt met de carcinogeniteit van elk type en lengte asbestvezel. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van Poissonstatistiek, wat de berekening, in combinatie met de berekeningen in vezels en vezelequivalenten, complex maakt. Het is bekend dat een aantal laboratoria de berekeningen niet juist uitvoert waardoor de concentratie die wordt vermeld op de certificaten ook onjuist is. Dergelijke berekeningen zijn complex, waardoor ook fouten vaak niet opvallen en de controle daarop niet eenvoudig is.
- Op de certificaten worden regelmatig essentiële gegevens weggelaten die ertoe leiden dat niet nagerekend kan worden of er fouten zijn gemaakt in de berekeningen. Het is opvallend om te

zien dat een aantal laboratoria tegenwoordig minder op de certificaten vermelden dan voorheen, wat doet vermoeden dat men controle van de berekening onmogelijk wil maken.

Om de berekeningen te controleren zijn de volgende gegevens noodzakelijk:

- beeldveldgrootte;
- aantal vezels geteld (chrysotiel, amfibool, beide zowel groter als kleiner dan 5 micrometer);
- aantal beeldvelden geteld;
- volume dat is bemonsterd (na temperatuur- en drukcorrectie).

Hieruit kan dan blijken of de concentratieberekeningen in vezels/m³, vezelequivalenten/m³ en bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen juist zijn.

Asbesthoudende producten

Bemonstering:

- Het is bekend dat asbesthoudende producten meestal met weinig aandacht voor eigen veiligheid worden bemonsterd en dat de bemonsteringsplaats niet schoon en veilig wordt achtergelaten. Bemonstering van materialen wordt eigenlijk nooit beoordeeld door de RvA.
- Vooral bij de bemonstering van materiaalmonsters in relatie met bijvoorbeeld bodem, partijen of risicobeoordelingen, ontstaan problemen. Het komt voor dat een visueel waarneembaar asbesthoudend materiaal als zodanig wordt bemonsterd en dat daarop conclusies worden getrokken die betrekking hebben op een partij, de bodem of de risico's in een woning. Deze fout wordt ook gemaakt door overheidstoezichthouders (bijv. op gemeentelijk niveau) en is vooral te wijten aan ondeskundigheid.

Prepareren:

- Conform NEN5896 (zie Productenregeling asbest) moet een materiaalmonster zo nodig worden voorbehandeld (verast, aangezuurd, bezinking) om de waarneembaarheid van de asbestvezels te verhogen. Vrijwel geen enkel laboratorium heeft de voorzieningen die daarbij nodig zijn beschikbaar. Dat betekent dat vooral monsters met lage concentraties asbest niet goed worden geanalyseerd. Hierbij komt nog dat dergelijke voorbehandelingen vrij veel tijd kosten en dus kostenverhogend werken. Ook gezien de prijsstelling in de markt is het aannemelijk dat voorbehandelingen niet worden gedaan.

Analyse:

- Materiaalidentificaties worden vooral gedaan op basis van de visuele waarneming. De monsters worden daarvoor vaak niet eens uit het zakje gehaald. Uitsluitend bij controles door de RvA wordt volledig conform NEN5896 ook een identificatie gedaan van de asbestverdachte vezels met behulp van polarisatiemicroscopie.
- Zoals elders in dit rapport is beschreven vereist het Productenbesluit/regeling Asbest een toetsing aan de norm van 100 mg/kg asbest in het materiaal, waarbij amfiboolasbest 10x zwaarder wordt meegenomen. Boven de gewogen concentratie van 100 mg/kg wordt een product asbesthoudend genoemd. Onder de 100 mg/kg is het product (formeel) niet asbesthoudend. De aangewezen methode voor deze bepaling is NEN5896. NEN5896 kent echter een ondergrens van 0,1 gewichtsprocenten ofwel 1000 mg/kg. De weegfactor van 10x voor amfibool komt in NEN5896 echter niet terug. Hier zit dus een hiaat in de regelgeving.
- De methode conform NEN5896 is een semi-kwalitatieve bepalingsmethode. Op basis van een visuele waarneming onder de microscoop wordt een schatting gedaan van het gewichts-aandeel aan asbest in het product. De schatting wordt (althans theoretisch) gerelateerd aan een referentiemateriaal. De praktijk is dat er wordt gegokt.
- Bij het aantreffen van één vezel in een materiaal wordt het materiaal altijd ingedeeld in de onderste klasse 0,1-2 gewichtsprocenten. Ook als de concentratie lager is dan 0,1%. De legitimerende redenatie daarachter is dat de bepaling als zodanig een ondergrens heeft van 0,1%. Simpel geredeneerd moet dan het aantreffen van een vezel altijd meer zijn dan de

bepalingsondergrens en is dus $>0,1\%$. Dit leidt ertoe dat er in Nederland asbesthoudende materialen worden gesaneerd, partijen als afvalmateriaal worden bestempeld en strafrechtelijke onderzoeken plaatsvinden op basis van 'foute' analyses. Alles wat een laboratorium meer doet om er voor te zorgen dat wél een juiste concentratie wordt weergegeven wijkt af van het standaard proces, werkt kostenverhogend en werpt discussies op.

Feitelijk bestaan er in Nederland maar een aantal parameters met betrekking tot asbesthoudende materialen die interessant zijn: gehalte groter of kleiner dan 100 mg/kg (0,01%) en groter of kleiner dan 50%, om zodoende het onderscheid te kunnen maken of een materiaal hechtgebonden of niet-hechtgebonden en of een materiaal witte asbest bevat of een van de andere (meer risicovolle) soorten. Ten aanzien van bijvoorbeeld pakkingen is het uitsluitend interessant te weten of het asbest bevat of niet. Een materiaalanalyse kan analytisch dus veel eenvoudiger.

In principe kunnen we van vrijwel alle materialen ($>99\%$) op basis van de visuele eigenschappen, de toepassing en de locatie op voorhand weten of met grote zekerheid schatten of het asbest bevat. Via een database kan ook nog de concentratie worden afgeleid. Toch blijven we relatief kostbare asbestanalyses doen waarvan bekend is dat de kwaliteit lager is dan men mag verwachten.

Met het voorgaande wordt bepleit om de wijze waarop materiaalanalyses worden uitgevoerd opnieuw te bekijken en een kostenverlagende optimalisatie te doen, tenminste op het niveau van de parameters die ook werkelijk gebruikt worden.

Daarnaast en los daarvan kan worden bekeken of het überhaupt nog noodzakelijk is materiaalmonsters te nemen. Na enkele honderdduizenden analyses zouden we het toch onderhand wel kunnen weten. Belangrijk is dat de analysegegevens in combinatie met de materiaaleigenschappen (uiterlijk, toepassing, locatie) dan worden vastgelegd in een database en herleidbaar zijn. RIR Nederland BV heeft een dergelijke database in ontwikkeling en er is ook een ander initiatief bekend.

Uiteraard zal er altijd behoefte zijn aan echte analyses voor materialen die nog niet bekend of bijzonder zijn. Hier zou dan één laboratorium voor overeind kunnen blijven (zoals TNO).



Foto: Flickr, USDAgov, Meten is weten, als je weet hoe je moet meten.

Stofmonsters

Een stofmonster betreft soms stof dat bijeen is geveegd. Meestal wordt stof echter 'opgepakt' met behulp van kleefband. Het wordt dan een stripmonster of kleefmonster genoemd. Er bestaan ook meerdere soorten kleefmonsters op basis van het doel.

Bij asbestinventarisaties (conform SC540) kijkt men (nu nog) naar visueel waarneembare asbesthoudende materialen en besmettingen. Asbesthoudende materialen en resten zijn op zich niet risicovol, maar bepalen wel voor een belangrijk deel de omvang van de voorgenomen sanering die plaatsvindt op basis van het inventarisatierapport. Deze materialen worden bemonsterd. De resten worden vaak 'opgepakt' met kleefband. Dit is dus een kleefmonster dat als materiaal moet worden geanalyseerd conform NEN5896 en dat kan soms ook met elektronenmicroscopie worden aangevuld t.b.v. identificatie van een asbestvezel (zie bijlage NEN5896).

Als op basis van ernstige besmettingen, bijv. bij beschadigingen van niet hechtgebonden (amfibool-) asbesthoudende materialen, vermoed wordt dat er ook hogere concentratie losse asbestvezels voorkomen dan wordt (conform SC540) een NEN2991-onderzoek geadviseerd. Binnen dat onderzoek wordt kortweg de concentratie in de lucht bepaald om zodoende de risico's te kennen. Omdat bij weinig activiteit de asbestvezels uit de lucht zakken en neerslaan op horizontale oppervlakken worden de luchtmetingen aangevuld met kleefmonsters van gesedimenteerde asbestvezels. De analyse kan alleen met elektronenmicroscopie worden gedaan, omdat het zeer kleine vezels betreft die in de lucht zaten. Dit is dus een tweede type kleefmonsters die absoluut niet verward mag worden met het materiaalmonster op kleefband zoals hiervoor beschreven.

Veel inventarisatiebureaus en bureaus die NEN2991-onderzoeken doen miskennen bovenstaande verschillen. Er worden bijvoorbeeld kleefmonsters genomen van niet-zichtbare asbestvezels als onderdeel van een asbestinventarisatie. Er worden kleefmonsters genomen bij een risicobeoordeling conform NEN2991 die vervolgens met lichtmicroscopie worden geanalyseerd. Er worden materialen bemonsterd en als kleefmonster conform NEN2991 geanalyseerd, wat leidt tot enorm hoge concentraties en dus een foutief beeld geven van de echte risico's.

Dit leidt tot grote verwarring en fouten bij de interpretatie van de resultaten en dus tot onterechte saneringen of niet-saneringen.

7.3 Eindcontroles en inspectie-instellingen

De via wetgeving verplichte eindcontrole of eindbeoordeling na asbestverwijdering wordt in Nederland het meest ingekocht door de DTA van het uitvoerende saneringsbedrijf.

Dat betekent dat de inspecteur afhankelijk is van de DTA of saneringsbedrijf. Een kritische houding of afkeur door de inspecteur leidt tot verhoging van de kosten bij de sanering. Dat is niet in het belang van de opdrachtgever (de saneerder) en, vanwege de commerciële relatie, dus ook niet van de inspecteur.

De betreffende inspecteur moet dus zeer sterk in zijn schoenen staan om ervoor te waken dat er wel op een acceptabel niveau is gesaneerd. Of hij gaat mee met de saneerder en probeert zodoende zijn opdrachtgever tevreden te houden.

De inspectie-instelling waar de inspecteur voor werkt merkt het als haar inspecteurs kritisch zijn. Ook als dat geheel terecht en conform de norm (NEN2990) is. Uiteindelijk zal dat marktaandeel kosten en zal men zwichten voor de commerciële druk. De inspecteurs worden dan door het eigen bedrijf en het asbestverwijderingsbedrijf gestimuleerd om 'minder kritisch' te zijn. Dat levert ook tijdsinstaat op, hetgeen eveneens voor beide partijen een voordeel is.

Het systeem waarbij een commerciële relatie bestaat tussen controleur en gecontroleerde werkt in de hand dat gesaneerde ruimten of locaties onterecht worden goedgekeurd of te weinig kritisch worden beoordeeld. Hieruit volgt dat, ondanks de zeer hoge kosten die het stelsel met zich mee heeft gebracht, door het ontbreken van een onafhankelijke controle, gesaneerde ruimten of locaties niet vrij zijn van asbestresten en dat deze niet zonder adembescherming kunnen worden betreden.

Zoals eerder aangegeven: 3 van de 10 saneringen worden gemiddeld afgekeurd. Als daar de RvA bij is, dan is dat 9 van de 10 keer. Dus 60% wordt onterecht vrijgegeven.

Als bedacht wordt dat 'men', op basis van het rapport van TNO/RIVM en de voorgenomen verlaging van de grenswaarde, de eindcontrole inhoudelijk veel complexer en duurder wil maken geeft dat aan dat deze wens voornamelijk commercieel gedreven is en niets te maken heeft met de zorg over asbestrisico's.

Als de commerciële laboratoria (vertegenwoordigd in de NEN-commissie) daadwerkelijk asbestrisico's wil minimaliseren door betere saneringen dan zou men eenvoudig hun rol daarin kunnen verstevigen. En dat hoeft ons niks meer te kosten.

Enkele technisch inhoudelijke aspecten die nu misgaan:

- Inspecteurs/analisten zijn opgeleid conform de accreditatienorm ISO17025 die niets specifiek ten aanzien van asbest voorschrijft. Invulling gebeurt derhalve door middel van eigen richtlijnen en toetseisen. Inspecteurs zijn bijvoorbeeld niet voldoende vaardig om te inspecteren en nemen daar niet de tijd en de moeite voor.
- Een inspecteur heeft vaak véél te weinig tijd om een goede inspectie, al dan niet met metingen, te doen.
- Inventarisatierapporten en werkplan zijn onvolledig/onjuist/onleesbaar.
- Pompen (ten behoeve van een luchtmeting) worden niet, zoals voorgeschreven, ingesteld en geplaatst.
- Er wordt geen activiteit gesimuleerd om zodoende achtergebleven asbestvezels in de lucht te brengen.
- De telling (analyse van de filters) wordt veel te snel en gehaast gedaan, waardoor de uitkomst een onderschatting is van de daadwerkelijke concentratie in de lucht.

7.4 Beschouwing laboratoria

Voor een totale beoordeling van de kwaliteit van bedrijven die metingen, analyses en inspecties doen zijn onaangekondigde bijwoningen noodzakelijk al dan niet in combinatie met controles op afstand via blinde ringonderzoeken (proficiency testing/bekwaamheidstests).

Bijwoningen worden nu aangekondigd, met lage frequentie uitgevoerd, beperkt in tijd en geld en voor een beperkt aantal verrichtingen gedaan door de RvA. Om daadwerkelijk kwaliteitsverhogend te kunnen zijn moeten de frequentie, de omvang en de kwaliteit aanzienlijk omhoog.

De bestaande ringonderzoeken¹¹ zijn niet blind¹² omdat ze als zodanig herkenbaar zijn, waardoor de analisten maximaal zullen presteren, wat mogelijk niet overeenkomt met de dagelijkse praktijk. De ringonderzoeken worden daarbij op bedrijfsniveau uitgevoerd en niet op persoonsniveau en zijn niet voor alle aspecten en typen analyses voorhanden.

Overigens kan door blinde bekwaamheidstests ook de kwaliteit van inventarisaties, saneringen, materiaalanalyses, NEN2991 onderzoeken, eindcontroles enzovoort eenvoudig worden onderzocht en de kwaliteit worden verhoogd, tegen minder maatschappelijke kosten en schade dan nu met het huidige 'toezicht'. Stel bijvoorbeeld een leegstaand gebouw ter beschikking aan achtereenvolgens een aantal inventariseerders. Vergelijk de kwaliteit van het werk inclusief het werk door de laboratoria via de aangeleverde analyseresultaten. Laat 5 saneerders deelsaneringen uitvoeren en vergelijk deze vervolgens. Laat 5 laboratoria dat controleren, et cetera. Betaal de uitvoeringskosten vanuit de boetes die daaruit zullen volgen.

Oplossingsrichtingen:

- Draag zorg voor toezicht op alle meet-, inspectie- en analyseactiviteiten. Zorg dat de toezichthouder geen commerciële relatie moet onderhouden met zijn 'klanten', zoals nu de CKI's en de RvA, en vrijuit kan handelen.
- Draag zorg voor het hierboven beschreven systeem van 'blinde ringonderzoeken'. Bied in de gehele asbestketen werkzaamheden aan die vervolgens worden gecontroleerd en vergeleken met het werk van de anderen. Intensiever handhaving op het deel van de bedrijven of individuen¹³ die aan de onderkant blijkt te werken.
- Leg objectieve criteria aan waartegen een inspecteur/analist/meetkundige wordt geëxamineerd.
- Bij voorkeur worden de opleiding en examens door deskundigen buiten het bedrijf gedaan, zodat de kwaliteit geborgd is.
- Voer controles (door handhaving) uit op de uitvoering van eindbeoordelingen bij saneringen. En tevens controle op de planning; wordt analisten wel voldoende tijd gegund om te reizen, inspecteren, meten en analyseren? Worden ze niet overbelast?
- Retrospectieve controles op al vrijgegeven locaties (bijv. projectsaneringen).
- Doorbreek de commerciële relaties, zodat er niet langer een commerciële relatie bestaat tussen inspectie-instelling en saneerder. Overigens zal dat zeer veel weerstand opleveren bij de grotere instellingen, omdat het mogen uitvoeren van eindcontroles als wisselgeld wordt gebruikt bij de gunning van saneringen die volgen uit inventarisaties. De commerciële belangen tussen inspectie-instelling en saneerder zijn soms veel groter dan alleen de eindcontroles.

¹¹ Een ringonderzoek is een vorm van toetsing van de vakbekwaamheid van een laboratorium. Vaak gebeurt dit door het toesturen van een monster ter analyse en worden de resultaten van alle labs onderling vergeleken.

¹² Met blind is bedoeld dat het betreffende laboratorium niet weet dat men deelneemt aan het ringonderzoek. Omdat het laboratorium niet op de hoogte is van zijn deelname zal de geleverde kwaliteit een meer realistisch beeld geven dan bij aangekondigde 'niet blinde' ringonderzoeken.

¹³ Het is belangrijk om te vermelden dat we ons op dit moment voornamelijk richten op bedrijven. Het analytische, meet- en inspectiewerk wordt echter meestal uitgevoerd door zelfstandig werkende individuen. Er moet dus onderscheid gemaakt worden tussen personen die zelf kiezen om niet juist of conform te werken en mensen die door hun werkgever daartoe aangezet worden.

7.5 Conclusies inspectie-instellingen, laboratoria en analyses

Er is effectief geen toezicht op de laboratoria en inspectie-instellingen en zodoende dus ook niet op de analyses en metingen, waaronder eindbeoordelingen. Omdat bij vrijwel alle verrichtingen door laboratoria en inspectie-instellingen de kostprijs wordt bepaald door de mate van inspanning en tijd die wordt besteed, is het direct lonend om minder inspanningen te doen en minder tijd te besteden aan metingen, inspecties en analyses. Dat wordt door vrijwel alle geaccrediteerde instellingen in meer of mindere mate dan ook gedaan.

Hiermee wordt vrijwel altijd aan kwaliteit ingeleverd, waardoor vals positieve en vals negatieve resultaten worden afgegeven, met enorme consequenties, zoals blootstelling aan asbest en onnodige asbestsaneringen.

In enkele situaties zijn de normen, waar men conformiteit mee claimt, ook onvoldoende duidelijk of strikt, waardoor er ruimte ontstaat bij de uitvoering om een lagere kwaliteit te leveren dan nodig of aanvaardbaar is.

De eindbeoordeling na asbestverwijdering wordt meestal gedaan in opdracht van de asbestsaneerder, waarvan de kwaliteit van het werk nu juist moet worden beoordeeld. Gezien de commerciële en afhankelijke relatie met de saneerder zal de kwaliteit van de beoordeling hier sterk in negatieve zin door worden beïnvloed.

Om deze negatieve effecten in de markt, die vrijwel volledig onzichtbaar zijn voor de klant en overheid, kwijt te raken moet gedacht worden aan een veel intensiever toezicht, dan nu via jaarlijkse conformiteitsbeoordelingen dat nauwelijks effectief is.

8 ASBESTINVENTARISATIES

8.1 Uitvoering

Het inventariseren van asbesthoudende toepassingen in gebouwen en objecten is gereguleerd in SC540. Hierin is beschreven dat alle visueel waarneembare asbesthoudende toepassingen (maar ook resten en besmettingen) moeten worden vastgesteld. Als deze niet direct waarneembaar zijn, moet er moeite worden gedaan dit bloot te leggen met handgereedschap. Als dat niet kan en er is een vermoeden dat er asbest aanwezig is, dan moet een aanvullend destructief onderzoek (type B-onderzoek, SC540) worden geadviseerd. Als er voortvloeiend uit de visuele waarnemingen een vermoeden is dat er ernstige actuele blootstellingsrisico's zijn dan volgt een advies tot een onderzoek conform NEN2991.

Overigens staat er een nieuwe SC540 op stapel waarin men gemakkelijker tot een advies of verplichting tot een NEN2991-onderzoek zal komen.

Het inventarisatieonderzoek wordt uiteraard in concurrentie gedaan waardoor de prijzen onder druk staan. Een onderzoek is bovendien zwaar werk met de nodige risico's (het asbest wordt tenslotte opgezocht in plaats van vermeden). Beide oorzaken leiden ertoe dat er minder inspanning worden gedaan dan de norm op dit moment voorschrijft. Het lijkt erop dat het Pareto-principe van toepassing is: 80% van de toepassingen wordt gevonden in 20% van de tijd. De overige 20% wordt in de overige 80% van de tijd gevonden. Er wordt enorm op de kosten bespaard doordat minder tijd wordt geïnvesteerd dan de tijd die noodzakelijk is om 100% te vinden, zoals de norm voorschrijft.

In de nieuwe SC540 is de markt dan ook bezig de verplichting tot volledig onderzoek te verzachten naar een 'inspanningsverplichting', wat natuurlijk niet in het belang is van de opdrachtgever.

De stelling is dat bij vrijwel geen enkele asbestinventarisatie 100% van alle asbesthoudende bronnen en toepassingen wordt vastgesteld en bemonsterd. De bedrijven hebben daar diverse verklaringen voor:

- Men stelt dat de inventarisatie een inspanningsverplichting betreft en geen resultaatverplichting. Zo legt men dat ook vast in de formele afspraken met de opdrachtgever. Ze wijken daarmee af van het certificatieschema en het Asbestverwijderingsbesluit. Maar dat wordt toch niet of vrijwel niet gecontroleerd, ook niet door de certificatie-instelling. Bijlage H (sancties) uit SC540 geeft daar ook geen mogelijkheden voor.
- Zoals hiervoor gezegd wijkt men af van SC540. De certificatieschema's ontwikkelen zich echter steeds meer van 'volledig onderzoek' naar 'inspanningsverplichting'. Dat is dus tegengesteld aan het doel van de opdrachtgever en de wetgever.
- Men sluit diverse onderdelen van het bouwwerk of object uit. De kruipkelder wordt bijvoorbeeld niet meegenomen, omdat deze niet veilig toegankelijk is. Dat zij zelf voor een veilige toegang moeten zorgen, wordt dan natuurlijk niet vermeld.
- Er wordt een type B-advies gegeven, waarbij de bron of vermoedelijke bron wel toegankelijk is (echter met het tijdrovende blootleggen met handgereedschap).
- Er wordt als argument gebruikt dat de afwerking van het gebouw niet beschadigd mocht worden of dat ze dat niet wilden beschadigen.
- Er wordt op basis van valse argumenten gesteld dat toegang tot specifieke ruimten te risicovol is en dat eerst een NEN2991-onderzoek noodzakelijk is. Hiermee wordt winstmaximalisatie nagestreefd en het onttrekken van de verplichtingen die al zijn aangegaan.
- Installaties worden door de inventariseerders buiten het inventarisatieonderzoek geplaatst, omdat het Arbobesluit daar ruimte voor geeft, waarbij het certificatieschema die ruimte niet openlaat. Daardoor wordt afgeweken van het certificatieschema en de overeenkomst met de opdrachtgever.

Of een van de voorgaande verklaringen ook van toepassing is, hangt sterk af van de feitelijke situatie. De punten zijn ook wel eens valide. Echter, de argumenten worden ook onterecht gebruikt om malversaties recht te praten en extra inspanningen te vermijden.

Zoals aangegeven wordt soms op basis van argumenten uit het certificatieschema SC540 een advies tot aanvullend onderzoek geadviseerd. Dat kan dus zijn een type B-onderzoek of een NEN2991-onderzoek. Beide onderzoeken kunnen worden beschouwd als meerwerk en leveren extra geld op. Dat impliceert dat dergelijke onderzoeken wel eens op basis van onjuiste gronden worden geadviseerd. Uit feitenonderzoek is dat ook gebleken; zie hoofdstuk NEN2991-onderzoeken. Daarnaast bestaan er op de achtergrond mogelijk commerciële verbanden tussen inventarisatiebureaus en saneringsbedrijven. Hierdoor is het ook lonend om zaken niet te benoemen en deze in een later stadium 'te ontdekken' zodat meerwerk (met andere tarieven) ontstaat.

Stichting Ascet heeft in het verleden bijgedragen aan schema's en formuleringen in schema's die helderheid gaven over de wettelijke verplichting dat voor het verwijderen van asbest uit een gebouw of object een inventarisatierapport moet zijn opgesteld. In het schema is gesteld dat alle visueel waarneembare asbesthoudende bronnen en restanten moeten worden geïnventariseerd. Op dit moment zijn er geluiden dat de certificatieschema's door marktpartijen dusdanig worden gewijzigd dat mogelijk onduidelijkheid ontstaat en daarmee vrijblijvendheid aangaande dat standpunt wordt gecreëerd. Tevens wordt geprobeerd naast 'visueel waarneembare' bronnen ook niet-visueel waarneembare bronnen mee te nemen. NEN2991 wordt dus in het certificatieschema getrokken en verplichtend gemaakt (zover als dat nog niet het geval is; zie hoofdstuk NEN2991). Die invloed op de certificatieschema's door de marktpartijen is op zijn minst zorgwekkend te noemen.

Men is, zo lijkt het, bezig steeds meer onderzoek, via de werking van de certificatieschema's, verplichtend te maken voor de opdrachtgever en tegelijkertijd de vrijblijvendheid ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering te vergroten.

"Alle asbest" of 100% inventariseren is een illusie gebleken. Het is praktisch en theoretisch onmogelijk om alle asbest in een pand te ontdekken. Het Pareto-principe (80/20-regel) leert ons dat 80% eenvoudig en goedkoop te ontdekken is. De overige 20% maakt de kostprijs 5x zo hoog. Daarvan zal het zwaartepunt liggen bij grote oude industriële complexen waar het alleen tegen zeer hoge kosten mogelijk is alle asbest te ontdekken. Denk bijvoorbeeld aan een naftakraker, die niet uitgezet kan worden en waarbij op grote hoogte een flenspakking moet worden onderzocht. Het is niet nodig en niet wenselijk dit te onderzoeken. Het is veel effectiever om aan te nemen dat deze asbesthoudend is, al dan niet met een onderbouwing. SC540 en de wetgeving geeft daar nu geen ruimte toe.

Bij 100% denken we nu nog aan de visuele waarneembare bronnen en besmettingen. De gerechtvaardigde angst bestaat dat het denken op vezelniveau, zoals in NEN2991 en NEN2990, gaat doorslaan. Als een groot deel van de gebouwen moet worden vrijgegeven op vezelniveau (zoals in NEN2990:2012 wordt gepropageerd) en zoals de marktpartijen in SC540 proberen te introduceren, is het hek van de dam. Je kunt, met enige kennis en met wat moeite, in elk gebouw waarin ooit asbest heeft gezeten, asbestvezels vinden. Als deze tendens, waarbij commerciële marktinvloeden doorwerken in de regelgeving, doorzet dan worden de 'noodzakelijke' kosten van een asbestsanering dusdanig hoog dat dit niet op te brengen is voor de meeste gebouweigenaren. Om mens en milieu afdoende te beschermen moet het niet zo ingewikkeld en kostbaar worden ingericht.

* Er is een ontwikkeling gaande om in meer situaties een NEN2991-onderzoek te mogen adviseren (verplichten). Er loopt een discussie over de betekenis van 'besmetting' waardoor visueel en niet-visueel waarneembare resten binnen de scope van het inventarisatieonderzoek terecht komen. Inmiddels ligt er een SC540 versie 5 waarin deze ontwikkeling ook zichtbaar is.

Met het faciliteren van vakopleidingen voor DIA's (deskundig inventariseerder asbest) in combinatie met het beschrijven van alle ooit geproduceerde asbesthoudende producten, objecten en installaties zou de volledigheid van een asbestinventarisatie met grote sprongen vooruit kunnen gaan. Het verplicht nemen van materiaalmonsters van elke asbestverdachte toepassing is dan ook niet meer noodzakelijk.

Oplossingsrichtingen:

- Faciliteer vakopleidingen inventariseerders.
- Faciliteer database van asbesthoudende producten.
- Beperk de invloed van marktpartijen op de certificatieschema's.
- Laat certificatieschema's harmoniseren met de wetgeving (of vice versa).
- Maak een landelijk plan ten aanzien van asbest en gericht op verwijdering in plaats van beheersing en dat kaderstellend is voor bijvoorbeeld NEN en Ascet.



Foto: Flickr, Piet Osefius Photography, SS Rotterdam, asbestschip.

8.2 Risico-inventarisaties

Door een keuze die is gemaakt bij de implementatie van het systeem van risicoclassificatie is het indelen in risicoklassen aan de broninventariseerders toegewezen. Op basis van gegevens van de asbestbron en veronderstelde verwijderingsmethode wordt met de stoffenmanager SMA-rt een risicoklasse bepaald en wordt een passend arbeidshygiënisch regime toegewezen. De risicoklasse is dus methodebepaald en niet per definitie 'waar'.

Deze risicoclassificaties is, zo staat in het Arbobesluit: 'in het kader van de RI&E-verplichting'. Bij de bepaling van de arbeidsrisico's bij handelingen aan asbest conform SC530 moet dus niet steeds een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) conform de Arbowet worden gedaan. Althans niet voor de verrichtingen aan asbest, wel voor de andere arbeidsrisico's. En uiteraard is SMA-rt een hulpmiddel en kunnen de risico's ook zelf worden vastgesteld (artikel 4.47 Arbobesluit) in het kader van de RI&E-verplichting (artikel 4.2 Arbowet).

Dit veroorzaakt een praktisch probleem: als ten behoeve van een RI&E metingen moeten worden gedaan waarbij geen gebruik wordt gemaakt van SMA-rt, wie moet dan de risicobeoordeling doen? Is dat nog steeds alleen de aangewezen broninventariseerder? De logica zegt dat andere partijen met kennis van blootstellingsrisico's, zoals TNO, arbodiensten, GGD's, meetkundigen, et cetera daar beter toe zijn onderlegd dan een broninventariseerder. De risicobeoordeling is, vanuit de certificatieregeling geredeneerd, voorbehouden aan het inventarisatiebureau. Vanuit de RI&E geredeneerd kan iedereen dat zijn, mits deskundig.

De meting ten behoeve van een risicoklasse-indeling van een toepassing in een bouwwerk of object moet van Ascert voldoen aan de eisen uit SC548. Echter, SC548 is niet verankerd in de schema's SC530 of SC540 of het SMA-rt systeem.

Het is daarbij maar de vraag of vanuit Ascert in een certificatieregeling verplichtingen aan de RI&E kunnen worden gesteld. Dat men voor het opnemen van meetgegevens aan SMA-rt eisen stelt, is begrijpelijk, doch die mogelijkheid is er nu nog niet.

In het Arbobesluit is een artikel gewijd aan de wijze waarop moet worden gemeten (artikel 4.47) maar wordt geen informatie gegeven over hoe men moet toetsen e.d.

Bij NEN is de NEN2939 in voorbereiding (bepaling concentratie asbest op de werkplaats) met eenzelfde doel. Hier zal in de toekomst nog een document worden toegevoegd over de toetsing.

Vanuit de RI&E-verplichtingen kunnen dus metingen worden gedaan (ten aanzien van handelingen aan asbest) conform SC548, NEN2939 of artikel 4.47. Het wordt dus niet duidelijker.

Ook het volgende probleem ontstaat: Vanuit de inventarisatieverplichting moet er een inventarisatierapport zijn met een risicoklasse-indeling. Conform SC540 moet dat met SMA-rt worden gedaan. SMA-rt biedt de ruimte om eigen meetgegevens (zoals via SC548 of NEN2939) op te nemen; waaruit klasse 1 kan volgen. De SMA-rt-uitdraai wordt toegevoegd aan de rapportage die bij de RI&E wordt toegevoegd. Het gebruik van SMA-rt is voorbehouden aan de certificaathoudende inventarisatiebureaus.

Wat nu als een inventarisatiebureau, dat de SMA-rt-uitdraai moet generen, weigert dat te doen? Men heeft andere belangen (had bijvoorbeeld betrokken willen zijn) of meent aanvullende eisen te mogen stellen.

Wat moet je doen met de eisen die op de SMA-rt-uitdraai staan vermeld en deze bijvoorbeeld tegengesteld zijn aan werkwijze waarop de meting is gebaseerd (bijv. gemeten wordt bij 'droog' uitvoeren van werkzaamheden en SMA-rt schrijft vervolgens voor dat e.e.a. nat moet worden gemaakt). Ascert zou geen eisen aan risicoklasse 1 moeten kunnen stellen, als deze via metingen tot stand is gekomen.

De uiteindelijk opgestelde RI&E-rapportage moet (conform het Arbobesluit) worden getoetst door een arbokerndeskundige. De definitie van een arbokerndeskundige verschilt in het Arbobesluit van de certificatieschema's. In het certificatieschema is vereist dat deze ook asbestdeskundigheid heeft.

Op dit moment komt het voor dat certificaathoudende arbodeskundigen zonder kennis van asbest het mogelijk maken RI&E's te accepteren waarbij wordt afgeweken van de certificatieschema's, omdat men onderbouwd heeft, althans een poging heeft gedaan te onderbouwen, dat een en ander de grenswaarde niet zou overschrijden. Doordat de deskundigheid van de betreffende arbokerndeskundige in twijfel kan worden getrokken, is dat nog maar de vraag.

Daarnaast zijn er enkele marktpartijen hard aan het werk om de definitie van arbokerndeskundige in het certificatieschema dusdanig ver uit te kleden dat er nog veel meer mogelijk wordt. Het is recentelijk herhaaldelijk gebleken dat ook certificaathoudende HVK-ers/Arbeidshygiënisten een volstrekt foute perceptie hebben van asbestrisico's en de kennis ontberen om meetgegevens en inventarisaties op hun waarde te beoordelen, daardoor foute adviezen geven en mens en milieu in gevaar brengen.

Oplossingsrichtingen:

- Beperk de invloed die wordt uitgeoefend op Ascert door marktpartijen om de bestaande certificatieschema's vrijblijvender te maken.
- Onderwerp certificatieschema's en andere stukken die onderdeel worden van de regelgeving (zoals NEN-normen) aan een objectieve toets, zoals ook bij regelgeving vanuit het ministerie zelf zou plaatsvinden. Onderdeel van deze toets moet zijn dat onder andere maatschappelijke consequenties zoals kosten en/of het beoogde doel van de regelgeving nog wel worden nagestreefd.
- Definieer de arbokerndeskundige dusdanig in het certificatieschema dat er harmonie met het Arbobesluit ontstaat en er voldoende deskundigheid is om asbestrisico's in combinatie met andere arbeidsrisico's te beoordelen. Denk aan: HVK/Arbeidshygiënist, gecertificeerd/geregistreerd, niveau, deskundigheid asbest op gebied van inventarisaties, saneringen en/of meettechnisch, theorie- en/of praktijkexamen, veldervaring.
- Beschrijf in de regelgeving op welke eenduidige wijze een RI&E of werkplekatmosfeermeting tot stand moet komen (via certificatieregeling, via NEN of via Arbobesluit).
- Beschrijf eventueel in het certificatieschema bij welke activiteiten het oordeel van een arbokerndeskundige moet worden gevraagd. Laat Ascert eventueel de arbokerndeskundige vanuit een register aanwijzen om commerciële belangen te vermijden.
- Nog beter zou zijn als Ascert de regie zou voeren ten aanzien van handelingen die in een lagere risicoklasse kunnen worden gedaan dan vanuit SMA-rt zou blijken of ten aanzien van bijzondere handelingen en/of aan bijzondere materialen die nog niet bekend zijn binnen SMA-rt. SMA-rt kan dan, zoals ooit door de minister bedoeld is, ook evolueren.

8.3 Saneringsadvies

Een asbestinventarisatie heeft in de basis als doel om vast te stellen waar er in een gebouw of object visueel waarneembare asbesthoudende bronnen en restanten aanwezig zijn. In het voorgaande is beschreven dat daar het nodige bij misgaat.

In het Arbobesluit is geregeld dat op basis van deze broninventarisaties ook risico's kunnen worden afgeleid, in het kader van de RI&E-verplichting uit de Arbowet. Dat is hiervoor ook toegelicht. Om dat te kunnen doen moet het inventarisatiebureau inschatten hoe de bron uiteindelijk door de saneerder verwijderd kan worden. Het inventarisatiebureau moet dus op de stoel gaan zitten van de saneerder en inschatten of het product demontabel is, zal breken bij het saneren, van binnenuit of buitenaf moet worden verwijderd, enzovoort. Op basis van zijn of haar inschattingen worden deze parameters in SMA-rt ingevoerd en wordt een risicoklasse bepaald.

In de certificatieregeling SC530 was in het verleden ruimte gegeven aan de saneerder om af te wijken van de methode zoals die beschreven was door het inventarisatiebureau. De saneringsmethode was een advies, waarvan afgeweken kon worden. Omdat dan een nieuwe SMA-rt-uitdraai nodig is (vanwege andere risico's) moest worden samengewerkt met het inventarisatiebureau. In de huidige SC530 is de ruimte die er was om af te wijken van het advies weggelaten. De in het inventarisatierapport beschreven saneringsmethode is (conform SC530) niet langer een advies maar een verplichting. Indien de methode niet wordt opgevolgd wordt afgeweken van het certificatieschema en is het bedrijf sanctioneerbaar. Dit geeft het inventarisatiebureau een machtspositie om, naar eigen goeddunken en inzicht mee te werken of niet, dan wel kostbare aanvullende onderzoeken te vereisen, zoals onderzoeken conform SC548.

Dit is een ongewenste situatie, die de integriteit van het inventarisatiebureau op de proef stelt.

Dit zou geen probleem zijn als a.) het inventarisatiebureau altijd integer zou zijn, b.) als de inventariseerder voldoende kennis zou hebben c.q. zou kunnen inschatten hoe er gesaneerd moet worden en c.) als SMA-rt voldoende ruimte zou bieden om elke saneringsmethode in te voeren.

Het behoeft weinig tot geen toelichting dat inventariseerders niet altijd kennis hebben van de wijze waarop een saneerder zonder of met zo min mogelijk risico's en bedrijfseconomische verstandig zou moeten saneren. Het is vaak zelfs zo dat de saneerder ter plaatse en bij aanvang een goede inschatting kan maken van de beste wijze van saneren. Het is dan ook niet vreemd dat men afwijkt van het werkplan en het inventarisatierapport. De moeite die de saneerder moet doen om een en ander op een juist gedocumenteerde wijze aangepast te krijgen, komt boven op het probleem dat hij ter plaatse een saneringstechnische oplossing moet verzinnen. Die moeite wordt dus niet genomen, hetgeen weinig bevreemding wekt.

Bijvoorbeeld:

Een rookgaskanaal gemaakt van asbestcement steekt 2 meter uit het dak en 10 cm in het dak en kan simpelweg uit het dak naar boven worden getrokken. Toch wordt een binnensanering in containment geadviseerd. Conform SC530 en SMA-rt moet dit 'advies' worden opgevolgd. Arbotechnisch worden de saneerders onnodig blootgesteld aan asbest en dragen zij onnodig langdurig adembeschermingsmiddelen. Beide zijn punten waarop Inspectie SZW het werk kan stilleggen. Is nu daadwerkelijk te verwachten dat de saneerder het inventarisatiebureau gaat overtuigen en opdracht gaat geven (kosten) om het rapport aan te passen en vervolgens zijn werkplan gaat herschrijven?

Voorbeeld 2:

Een asbesthoudende stuclaag op een muur wordt door het inventarisatiebureau als niet-reinigbaar ingeschat. Men adviseert daarom de muur met de stuclaag als geheel weg te halen. Het inventarisatiebureau kijkt daarbij alleen naar haar eigen kennis op het gebied van saneren en vergeet daarnaast het kostenaspect van het weghalen en herplaatsen van de muur. De saneerder stelt voor, vanuit zijn eigen kennis van saneren en de kosten, om de stuklas wel vanaf de muur te saneren en vraagt aan het inventarisatiebureau het rapport daarop aan te passen. Het inventarisatiebureau wil hier niet

aan meewerken, wat stagnatie van het renovatieproject oplevert en een machtsstrijd tussen opdrachtgever, inventarisatiebureau en saneerder.

In SMA-rt kunnen niet alle saneringstechnieken, inclusief bronmaatregelen en dergelijke worden opgenomen. De voorschriften die vanuit SMA-rt worden gekoppeld aan de door het inventarisatiebureau gekozen methode zijn lang niet altijd zinvol voor de voorgenomen sanering. Het is maar de vraag of daar rekening mee wordt gehouden, door het inventarisatiebureau, bij de keuzes die men in SMA-rt maakt.

De integriteit van veel inventarisatiebureaus staat in meerdere opzichten ter discussie. Dat hangt samen met het feit dat veel inventarisatiebureaus ook betrokken zijn bij projectbegeleiding of directievoering van een sanering. Het is daarbij in het belang van de projectbegeleiding om zoveel mogelijk geld om te zetten en het project zo groot mogelijk te maken. Een saneerder die pragmatische problemen, die zijn veroorzaakt door het inventarisatiebureau, wil oplossen, heeft een harde noot te kraken. Daarnaast leidt het inventarisatiebureau gezichtsverlies, er is immers een foutieve inschatting gemaakt in het rapport, deze zal dus niet zonder slag of stoot akkoord gaan.

Oplossingsrichtingen:

- De saneringsmethode die de inventariseerder kiest bij de invoer van SMA-rt moet een advies zijn. De saneerder moet te allen tijde kunnen afwijken, mits de risicoklasse maar juist is of overeenkomt. De saneerder moet desnoods buiten het inventarisatiebureau correcties kunnen aanbrengen, om zodoende zijn verantwoordelijkheid, het effectief, kostenefficiënt, veilig en binnen de certificatieschema's weghalen van het asbest, te kunnen nakomen.
- In algemene zin moet de verantwoordelijkheid en de rol van het inventarisatiebureau worden herbezien.
- Werkplanellementen op de SMA-rt-uitdraaien die niet randvoorwaardelijk zijn voor de risicoklasse, uit het systeem verwijderen. Dit zou bij SMA-rt 2.0 (begin 2014) al het geval moeten zijn.

8.4 Conclusie asbestinventarisaties

Er is een tendens gaande om een asbestinventarisatie via het certificatieschema SC540 steeds meer een 'inspanningsverplichting' te maken, waarbij niet langer naar 'volledigheid' in omvang en kwaliteit wordt gestreefd. Er ontstaat vrijblijvendheid richting de uitvoerder. Hierdoor worden inventariseerders ook steeds moeilijker aanspreekbaar op de geleverde kwaliteit of gebrek daaraan.

Dat staat ook haaks op het doel van de wetgever (Asbestverwijderingsbesluit en Arbobesluit) en de opdrachtgever.

Aan de andere zijde is de inventarisatieverplichting nu gericht op visueel waarneembare toepassingen van asbest. Deze scope wordt (concept SC540 versie 5) steeds verder opgerekt met (verplichtende) onderzoeken naar niet-zichtbare restanten van asbest. Het is sterk de vraag of daarmee invulling wordt gegeven aan de richtlijnen uit het Arbobesluit. NEN2991 wordt via verwijzing geïncorporeerd in SC540 en overlapt voor een groot deel met stofonderzoek via SC530.

De in SC530 gekozen formulering is op veel vlakken onduidelijk en interpreteerbaar. Daarbij lijken er, in tegenstelling tot NEN-normen (bijlage 19.1), geen criteria te bestaan waaraan een certificatieschema moet voldoen.

Het is dan ook niet duidelijk of en tegen welke criteria, de certificatieschema's worden getoetst bij verwijzing in de Arboregeling. Omdat NEN2990 en NEN2991 via SC540 en SC530 van toepassing worden verklaard en dus (?) algemeen verbindend, zal men ook deze normen kritisch moeten toetsen, zoals de maatschappelijke consequenties. (Het vraagteken is hier geplaatst omdat men zich kan afvragen wat de status is van een (in haar aard) niet verplichtende invulling van een wettelijke richtlijn (Arbobesluit), die verplichtend wordt gemaakt (sancties) via een (in haar aard) niet verplichtende Arboregeling.)

Het aspect 'risicobeoordeling' met SMA-rt op basis van de broninventarisatie conform SC540, die haar grondslag vindt in het Arbobesluit, is onduidelijk. Op dit moment is niet duidelijk hoe een risicobeoordeling die tot stand komt via de RI&E-verplichting zich verhoudt tot de certificatieregeling. Welke elementen moeten worden nageleefd? Die uit de Arbowet of die uit SC540?

Als NEN2991 (risicobeoordeling) wordt geïncorporeerd in SC540, wat nu gaande is, wordt deze onduidelijkheid nog verder vergroot.

De risicobeoordeling wordt daarbij langzaam volledig in het domein van certificering en dus onder certificeringsverplichting gebracht en de vraag is of dat wenselijk is.

De voor broninventarisaties gecertificeerde personen en bedrijven zijn zeker niet de meest deskundige mensen om dergelijke metingen en onderzoeken tot stand te brengen. Gezien het commerciële belang dat daarbij komt via projectbegeleiding zijn zij juist de minst voor de hand liggende partijen om risicobeoordeling via metingen en onderzoek (zoals NEN2991) tot stand te brengen. SC540 moet zich volgens ons beperken tot inventarisatie en risicobeoordelingen met SMA-rt en vindt geen grondslag in wet- en regelgeving om dat verder uit te breiden met risicobeoordelingen door onderzoek (behoudens SMA-rt).

Om SMA-rt te kunnen gebruiken moet worden geschat welke handelingen de saneerder aan het asbest moet gaan uitvoeren. Het inventarisatiebureau kan dat niet goed inschatten, omdat het hun vak niet is en omdat vaak pas ter plaatse, bij de uitvoering, blijkt wat de juiste handelingen kunnen zijn. De saneerder zit gevangen tussen wat het inventarisatiebureau heeft opgeschreven (en dat moet worden opgevolgd) en zijn eigen vakmanschap en verantwoordelijkheid. Het systeem, dat een inventarisatiebureau dwingend bepaalt welke handelingen noodzakelijk zijn (en daarmee wat de risicoklasse is) op basis van informatie die het niet heeft, is onjuist en een fout in het stelsel met een enorme impact. De saneerder is tenslotte uiteindelijk de uitvoerder en verantwoordelijke en moet dus te allen tijde de mogelijkheid krijgen dit gemakkelijk bij te stellen, al dan niet buiten het inventarisatiebureau om.

Deze situatie is ontstaan om misbruik te voorkomen door het verwijderingsbedrijf. Op dit moment wordt er door de inventarisatiebureaus misbruik gemaakt om op projectniveau de winst te maximaliseren.

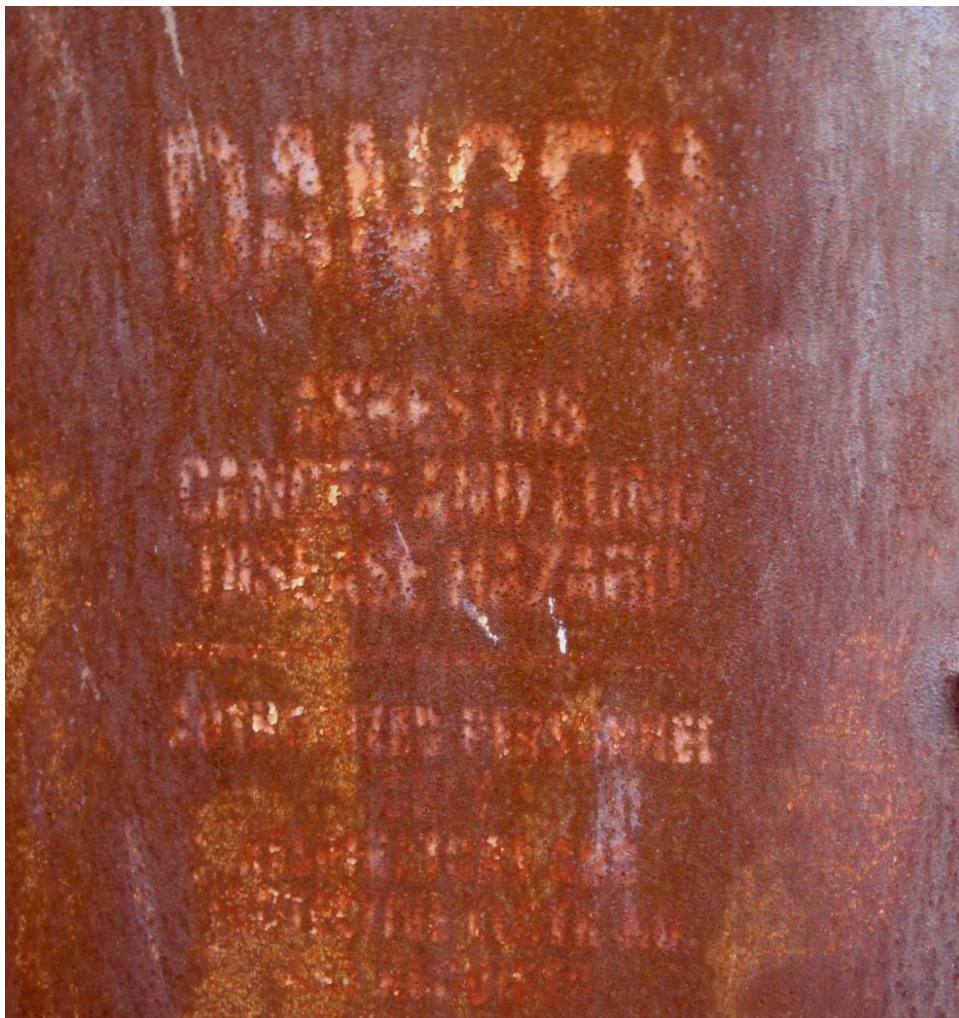


Foto: Flickr, drSmith7383, Asbestrisico's zijn niet altijd duidelijk.

9 SMA-rt

Bij publicatie van het systeem van risicoclassificatie in het Arbobesluit is het volgende toegelicht:

Staatsblad 348, wijzigingsbesluit Arbeidsomstandighedenbesluit asbest juli 2006

Ingeval een gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf is betrokken, is de asbestinventarisatie en de risico-inschatting in klasse 1, 2 of 3 maatgevend voor de te nemen maatregelen door het bedrijf dat de handelingen met asbest uitvoert.

Ter ondersteuning van de bedrijven die de werkzaamheden in dienen te delen in een van de risicoklassen 1, 2 of 3 en om te voorkomen dat ten behoeve van de risico-indeling voortdurend metingen moeten worden uitgevoerd, is in het eerder genoemde studierapport waarop het risicogerichte asbestbeleid is gebaseerd, een beslissingsdocument opgenomen. Dit document kan eenvoudig worden doorlopen, waardoor op een snelle wijze gekomen kan worden tot een indeling van de uit te voeren handelingen in een risicoklasse.

Voor een handzamer gebruik van deze systematiek, zullen de meetgegevens in een geautomatiseerd databestand worden opgenomen, waardoor ook de toegankelijkheid zal worden verbeterd.

Indien blijkt dat van bepaalde handelingen niet bekend is met welk risico ze gepaard gaan, zal het betreffende bedrijf dat de werkzaamheden uitvoert, of de opdrachtgever via de inzet van een gecertificeerd asbestinventarisatiebedrijf, er zorg voor dienen te dragen dat de noodzakelijke gegevens worden gegenereerd, eventueel door metingen uit te voeren. De aldus verworven kennis kan worden opgenomen in de database, waardoor die actualiteitswaarde houdt.

SMA-rt (Stoffenmanager Asbest Registratie Tool) komt voort uit het beslissingsdocument dat is opgenomen (althans zou zijn opgenomen) in het TNO-rapport R2000/253 "Risicogerichte classificatie van werkzaamheden met asbest", van november 2004. SMA-rt heeft als doel het beslissingsdocument of het rapport handzamer te maken en de toegankelijkheid te verbeteren. De kennis die wordt opgedaan door metingen uit te voeren bij handelingen waarvan de risico's niet bekend zijn (in SMA-rt) worden opgenomen in de database, waardoor deze actueel blijft.

Op dit moment voorziet het SMA-rt-systeem en het certificatiesysteem nog steeds niet in een mogelijkheid om kennis of nieuwe methoden met de bepaalde risico's in het systeem op te nemen. Dat is opmerkelijk te noemen na ruim 7 jaar en herhaaldelijk benoemd te zijn bij Ascet door de SMA-rt Gebruikers Raad. De verwachting is dat dit aspect, in de nieuwe SMA-rt 2.0 die nu wordt gemaakt, nog steeds niet is ingevuld zoals recentelijk is gebleken bij de presentatie van SMA-rt 2.0.

Het resultaat van deze afwijking van wat de minister in 2006 heeft beschikt, is meerledig:

- Op dit moment worden er uitsluitend metingen gedaan om op projectniveau in een lagere risicoklasse te komen. Zo is het een feit dat er al honderden metingen zijn gedaan bij het verwijderen van vensterbanken, waarbij feitelijk nooit wat wordt gemeten, zelfs niet bij breuk. Toch is deze handeling aan dit product in SMA-rt nog altijd ingedeeld in risicoklasse 2.
- SMA-rt kent een groot aantal onjuistheden in risicoklasse-indeling, omdat er bij implementatie onder andere onvoldoende meetgegevens voorhanden waren. De noodzakelijk 'updates' van het systeem zijn niet gedaan waardoor de onjuistheden nog steeds bestaan.
- Het aantal 'handelingen' aan asbest is zeer beperkt en betreft meer groepen van handelingen. Nieuwe 'handelingen' kunnen door de beperkte ICT-architectuur ook niet worden toegevoegd.
- Het begrip 'handelingen' is door SMA-rt (en het certificatieschema) ingevuld als verwijderingshandelingen. Handelingen aan asbest betreffen echter niet alleen verwijderingshandelingen, maar kunnen ook bijvoorbeeld gaan over het maken van een

aanboring of het veiligstellen door coaten. Dergelijke handelingen kunnen niet in SMA-rt worden opgezocht omdat ze er niet in staan. En aanvullen is dus niet mogelijk.

- Innovatieve technieken, die direct de risico's kunnen verlagen, kunnen niet worden toegevoegd aan SMA-rt. Ze kunnen daardoor niet worden opgezocht, niet worden ingevoerd en dus ook niet beschikbaar komen voor derden.

Het is onbegrijpelijk waarom herstel van deze omissies zo lang op zich laat wachten en Ascert dat niet oppakt. Dit terwijl de gevolgen in niet noodzakelijke kosten en indirect ook blootstellingsrisico's groot zijn. Ook tegen de achtergrond van de Arbowet is dit onbegrijpelijk. Op grond van deze wet bestaat immers de verplichting om actief te werken aan het minimaliseren van risico's. Die ruimte wordt door de dogmatiek van SMA-rt (en de certificatieschema's) ontnomen.

Verder:

- Aan de meeste combinaties van een verwijderingshandeling met een asbesthoudend materiaal, is in SMA-rt een risicoklasse gekoppeld. Vaak geldt de risicoklasse onder specifieke voorwaarden zoals bijvoorbeeld een oppervlakcriterium of wijze van bevestiging. SMA-rt genereert naast de risicoklasse een voorschrift met bepalingen waaraan de sanering moet voldoen. Dit worden de werkplanelementen genoemd. Deze werkplanelementen hebben soms geen enkele relatie met het certificatieschema en zijn derhalve onwettig. Daar zitten listigheden tussen, zoals: SMA-rt schrijft een bronmaatregel 'puntafzuiging gebruiken' voor. Is dat een randvoorwaarde voor de indeling in klasse 2 (bijvoorbeeld) of een extraatje als invulling van de geldende verplichting vanuit het Arbobesluit om bronmaatregelen te treffen? Zou het werk zonder deze bronmaatregel (die tenslotte niet altijd kan worden opgevolgd) ook in klasse 2 moeten staan?
- De werkplanelementen zijn soms onjuist of passen niet bij de voorgenomen saneringsmethode. Dit is vooral bij de situatie dat op basis van metingen (SC548 of NEN2939) bij een specifieke werkwijze de risicoklasse wordt geforceerd.
- De werkplanelementen zouden mogelijk een advies kunnen zijn. Dat blijkt echter niet uit het certificatieschema SC530. Ze worden niet als zodanig herkend en in de markt ook niet als advies gezien. Hierdoor ontstaan een aantal rare verplichtingen die voorschrijven hoe een saneerder moet werken.
- SMA-rt vindt toch al nauwelijks verankering in SC530 waardoor niet duidelijk is in hoeverre het een advies betreft. Vanuit SC540 wordt vertrouwd op de deskundigheid van de inventariseerder, ook ten aanzien van de SMA-rt-uitdraai. Het is maar de vraag of de inventariseerder überhaupt rekening houdt met de consequenties voor de saneerder ten aanzien van de meegekomen werkplanelementen. Waarschijnlijk beperkt de inventariseerder zich uitsluitend tot het invoeren van zijn brongegevens.
- Binnen de werkplanelementen worden ook punten genoemd die wel zijn verankerd in het certificatieschema. Zoals een aantal maatregelen die zijn voorgeschreven om zodoende mens en milieu te beschermen. Voorbeelden daarvan zijn de verplichting om binnen in een containment (luchtdichte tent) te werken en daar onderdruk te creëren en ventilatie. Daarnaast wordt voorgeschreven welk type adembeschermingsmiddelen in welke situatie wordt gedragen en is een verwijzing naar het type eindcontrole (NEN2990) opgenomen. Dat lijkt allemaal juist. Echter, bij een innovatieve techniek die onder voorwaarde van certificering het gebruik van een containment overbodig maken, kunnen dus niet binnen het certificatieschema worden gerealiseerd. In niet-standaard situaties is het soms veiliger of zelfs noodzakelijk een containment niet in onderdruk of zelfs in overdruk te zetten.¹⁴ Het certificatieschema verhindert dergelijke uitzonderlijke, maar verdedigbare, activiteiten. Het certificatieschema is in zijn aard nog steeds dogmatisch en gaat ervan uit (zoals vroeger) dat er bij asbestsaneringen altijd overschrijdingen van grenswaarden plaatsvinden. De praktijk leert dat dat niet zo is. Klasse 1 lijkt voor dergelijke zaken een uitweg, echter in veel gevallen geeft alleen het systeem van certificering voldoende

¹⁴ Bijvoorbeeld: als de lucht buiten het containment meer asbest bevat dan binnen het containment.

garanties op een juiste uitvoering. Risicoklasse 1-werkzaamheden die niet intrinsiek veilig zijn maar leunen op een juiste uitvoering zouden dus juist binnen de certificatieregeling moeten worden uitgevoerd.

Dit is een weeffout in het systeem die bijzonder grote consequenties heeft. Er worden nu veel werkzaamheden uitgevoerd in risicoklasse 1 (en binnen de uitzonderingsregelingen Arbobesluit) die, door onzorgvuldige uitvoering in afwijking van de gevalideerde werkmethode, eigenlijk in risicoklasse 2 of 3 thuishoren. Controle op de uitvoering en een onafhankelijke eindbeoordeling zijn er niet in risicoklasse 1.

- SMA-rt en het certificatieschema kennen ook nauwelijks nuance: een binnensituatie klasse 2, dient altijd in containment te worden uitgevoerd. Adembescherming bij klasse 2 is altijd 'omgevingslucht afhankelijk adembeschermingsmiddel met volgelaatsmasker' en klasse 3 is altijd 'omgevingslucht onafhankelijk adembeschermingsmiddel met volgelaatsmasker'. Dat is algemeen bekend en staat ook in het certificatieschema zelf. SMA-rt voegt daarbij niks toe en komt dus pas tot z'n recht als er wél variatie mogelijk is (op basis van risico's en binnen de wet) en dus innovaties worden opgenomen. Op dit moment is het een systeem met complexe input waar in essentie nauwelijks nuttige informatie uitkomt, die niet elders al te vinden is. Met enkele A4-tjes kan SMA-rt in zijn geheel worden vervangen. Men is op dit moment niet verder dan de rapportage TNO rapport R2000/253 waarop het is gebaseerd.
- Doordat Ascert in SMA-rt en SC530 voorschrijft dat NEN2990 noodzakelijk is (om te voldoen aan de verplichting uit het Asbestverwijderingsbesluit om een eindbeoordeling te doen na asbestverwijdering), kunnen andere manieren van vrijgeven geen plek vinden, ondanks dat deze vaak meer voor de hand liggen.
- Hierop voortbordurend: In NEN2990:2012 is ruimte gemaakt om in bijzondere gevallen af te wijken van het protocol, echter op projectniveau. Zoals elders bepleit is het voor industriële complexen meestal niet mogelijk om te voldoen aan de eisen uit NEN2990. Een saneerder die het project praktisch gezien uiteindelijk niet op dat niveau kan reinigen, kan wél voldoen aan wetgeving maar niet aan NEN2990, dus niet aan SMA-rt en SC530, en is sanctioneerbaar. Is dat wel rechtvaardig? Het probleem van het niet zorgvuldig formuleren van een NEN-norm in combinatie met het blind overnemen van deze norm en tot wetgeving verheffen maakt dat saneerders problemen krijgen.
De conclusie moet getrokken worden dat altijd ruimte moet worden gelaten om af te wijken, ook achteraf bezien.
- SMA-rt beperkt zich tot professionele verwijdering, waarbij kennis van de risico's voor niet-professionele verwijdering (particulieren) ook zinvol is.
- Ook zou overwogen kunnen worden de risico's van niet-verwijderen op te nemen. Dit werd in het verleden ook gedaan conform het puntenmodel uit BRL5052 of Bouwbesluitmethode (Bouwbesluit van vóór 2003). Het maakt kostbare NEN2991-onderzoeken deels overbodig. Een koppeling met LAVS geeft daarbij direct inzicht in de risico's van niet verwijderde asbest op nationaal niveau. Voor een dergelijke methode wordt vrijwel alle informatie al in SMA-rt ingevoerd.
- Het systeem kent een basale fout in de zin dat geen rekening wordt gehouden met de blootstellingsduur. In theorie is het mogelijk dat een handeling kortdurend een hoge emissie veroorzaakt die gemiddeld over een werkdag onder de grenswaarde blijft. SMA-rt rekent niet met blootstellingsduur, waardoor de handeling in risicoklasse 2 of 3 terecht komt. Via metingen komt het werk wél in risicoklasse 1, omdat daarbij (conform SC548) gerekend wordt met daggemiddelden zoals gewoonlijk bij arbeid. Een verwijderingshandeling aan een kleine bron die éénmalig een emissie oplevert onder de grenswaarde, wordt bij repeterende uitvoering ingedeeld in risicoklasse 2, omdat, zo is geredeneerd, de werkzaamheden bij herhaling onzorgvuldiger worden uitgevoerd. Dat ontnemt de saneerder de mogelijkheid om een kostenbesparing (containment) te realiseren met een zorgvuldige uitvoering. Nu er in containment moet worden gewerkt (door indeling in klasse 2) is de noodzaak om zorgvuldig te werken ontnomen doordat de kosten toch al moeten worden gemaakt.

Oplossingsrichtingen:

- Ascet zou de dogmatiek uit de certificatieschema's moeten schrijven. De definitie van bijvoorbeeld 'Containment' zou omschreven kunnen worden als 'voorziening om te voorkomen dat asbestvezels buiten de werkplaats kunnen komen', waarbij 'containment' als passende invulling van deze verplichting kan worden gezien.
- Werkplanellementen die als randvoorwaarde gelden voor een risicoklasse moeten expliciet worden gemaakt en als selectie criterium gelden bij de te kiezen methode. Een alternatieve methode, waarbij dus niet voor de betreffende randvoorwaarde wordt gekozen, moet ook te kiezen zijn. Bijvoorbeeld: amosietplaat saneren → klasse 3, met randvoorwaarde puntafzuiging → klasse 2 en conform innovatieve methode conform protocol 'Janssen b.v.' → klasse 1.
- De woorden 'sanering' en 'verwijdering' in SMA-rt en certificatieschema's moeten vervangen worden door 'handeling'.
- SMA-rt uitbreiden met risico's voor alle handelingen, ook handelingen door particulieren, bij asbest in de bodem, voor recycling et cetera.
- De vermelding NEN2990 verwijderen uit de teksten of de verplichting tot NEN2990 beperken tot het praktische toepassingsgebied waar het voor geschreven is (de feitelijke scope, niet de beschreven scope). Hiermee wordt ruimte gemaakt om een meer passende systematiek voor de eindbeoordeling bij complexe situaties (zoals industrie) te formuleren.
- Binnen SMA-rt moeten koppelingen tussen klassen en arbeidshygiënisch regime kunnen worden losgelaten. Het ontwerp daarvoor is bij Ascet aangedragen, volgens zegge al verwerkt in SMA-rt 2.0 maar moet nog worden geïmplementeerd.
- Onderzoeken of toevoegen van een 'Bouwbesluitmethode' aan SMA-rt (of LAVS) haalbaar en nuttig is.
- Ascet ertoe brengen nieuwe methoden of nieuwe informatie te verwerken in het SMA-rt-systeem en bestaande informatie te corrigeren.

Voorbeelddeel van de werkplanellementen in SMA-rt

Stand. werkmeth.	ACGE-S1
Risicokl. handeling	1
Risicokl. eindcont.	1
Werkplanellementen	
Afscherming werkgeb.	Afbakenen / markeren
Pers. bescherming	Halfgelaatsmasker
Werkmeth. alg.	WM-1-A
Beschr. werkmeth. alg.	<ul style="list-style-type: none"> • Het verwijderen van asbest gebeurt via demontage. • Aan de verwijderingsbron wordt een effectieve stofafzuiging toegepast. • Het te verwijderen materiaal wordt geïmpregneerd of bevochtigd; indien hiermee een gevaarlijk situatie ontstaat, kan van deze maatregel worden afgezien. Het materiaal kan ook vooraf (deels) worden ingepakt in plastic. • Het asbest dient zodanig te worden verwijderd dat geen restdelen in het werkgebied kunnen achterblijven. • Indien de vloer bestaat uit ruwe of moeilijk reinigbare oppervlakken dek de vloer met plastic folie af. • Verzamel het asbesthoudende afval zo spoedig mogelijk na verwijdering en verpak het in daarvoor geschikte en luchtdicht afgesloten verpakking voorzien van een asbestgevaarensticker en voer het afval af. • Reinig het gebruikte gereedschap na afloop grondig of verpak het luchtdicht in een stoot- en scheurvaste verpakking voorzien van een asbestgevaarensticker. • Controleer de directe omgeving op aanwezigheid van restanten; indien nodig wordt nogmaals gestofzuigd met een stofzuiger voorzien van HEPA filter (NEN-EN 1822).
Werkmeth. spec.	WMBU-ACGE-S1
Beschrijving werkmethode specifiek	Volg de specifieke werkmethode zoals is opgesteld ten behoeve van de validatiemetingen conform artikel 4.47 van het Arbobesluit.
Aanvulling stand. werkp.	De validatiemetingen dienen te worden uitgevoerd conform de NEN 2939 (2007).
Eindcontrole	Beoordeling van de meetresultaten dient plaats te vinden conform NEN 689 (1995).
Beschrijving eindcontrole	ACGE-01
Protocol handeling	Er dient een visuele inspectie te worden uitgevoerd van het gehele werkgebied en conform NEN2990 hoofdstuk "Visuele Inspectie..".
Protocol handeling	ECBU-1
Protocol eindcontrole	SC-530, risicoklasse 1
Protocol eindcontrole	NEN 2990 module visuele inspectie

Verwijdering asbesthoudende gevelbekleding

Normaal risicoklasse 2, via validatiemetingen bij eigen methode 'teruggeschaald' naar risicoklasse 1.

Risicoklasse 1 valt buiten de certificatieregelingen !

SMA-rt kan geen verwijderingsmethode en bronmaatregelen voorschrijven in klasse 1. De door SMA-rt opgelegde werkplanellementen zijn bovendien mogelijk niet in harmonie met de werkelijk voorgenomen gevalideerde methode.

De algemene perceptie is dat validatiemetingen moeten worden gedaan conform SC548, die op maat geschreven is.

Er is geen formele grondslag voor verwijzing naar NEN2990 in het Arbobesluit aangaande risicoklasse 1 en SC530.

Er bestaat geen SC530 risicoklasse 1.

9.1 Conclusies SMA-rt

De formele status van SMA-rt of Stoffenmanager Asbest is onduidelijk.

Maakt SMA-rt (als zodanig) onderdeel uit van de certificatieregeling en hebben de zaken die volgen uit SMA-rt dus hetzelfde verplichtende karakter als de certificatieregelingen? Of is alleen de risicoklasse die is bepaald met SMA-rt een verplichting, waaruit duidelijk wordt welke elementen uit SC530 daarmee ook verplicht zijn? Het is hierdoor niet helder of de werkplanellementen die worden vermeld op de SMA-rt-uitdraai, randvoorwaarden of aanvullende eisen zijn.

Enkele 'werkplanellementen' volgen niet uit wetgeving of het certificatieschema. Ook bij risicoklasse 1, die wordt bepaald via metingen, worden eisen gesteld. Omdat risicoklasse 1 buiten de certificatieregelingen valt kunnen via SMA-rt, SC530 of de werkplanellementen geen eisen worden gesteld. De eisen die wel van toepassing zijn staan in het Arbobesluit.

SMA-rt is in zijn huidige uitvoering/versie op onderdelen onjuist. Er worden fouten gemaakt ten aanzien van de risicoklasse-indeling. Sommige handelingen aan asbesthoudende producten zijn in een te hoge risicoklasse ingedeeld en worden niet onderbouwd door metingen. Het systeem kent een basale fout in de zin dat geen rekening wordt gehouden met de blootstellingsduur.

SMA-rt heeft geen voorziening om nieuwe meetgegevens, die bepaald zijn door metingen, toe te voegen aan de bestaande meetgegevens waarop de risicoklasse is gebaseerd om zodoende SMA-rt te 'onderhouden' en de risicoklasse-indeling te verbeteren. SMA-rt ontbeert ook een voorziening om nieuwe technieken, met minder risico's op te nemen. Hiermee wordt door Ascert dus geen invulling gegeven aan de opdracht van de minister bij de introductie van het risicoclassificatiesysteem in 2006.

Het is bekend dat Ascert werkt aan een nieuwe SMA-rt, SMA-rt 2.0 geheten. Het is echter onduidelijk of men aan bovengenoemde bezwaren tegemoet is gekomen. SMA-rt 2.0 kon nog niet worden getest.

10 ASBESTAUTORITEITEN

Een van de meest opvallende tekortkomingen in de huidige asbestketen is het ontbreken van een asbestautoriteit. Een organisatie die op alle vlakken kan ondersteunen, bijdragen en richting geven en daarbij het maatschappelijke belang vertegenwoordigt.

Deze autoriteit kan bij onder andere Ascert, NEN en brancheverenigingen een positie innemen en vanuit die rol richting geven en het algemene belang bewaken.

De asbestautoriteit kan kennis beheren en kennis ontwikkelen (innoveren) ten gunste van het publiek en de asbestmarkt.

Een belangrijk verschil met alle autoriteiten die er al zijn is dat een heel duidelijk doel wordt nagestreefd, namelijk Nederland zo snel, goedkoop en veilig mogelijk van het asbest ontdoen.

Informatie

In rapport "Informatievoorziening asbest" uit 2011, van het RIVM, is op basis van interviews en vrije nieuwsgaring het volgende gesignaleerd, volgens de samenvatting:

Het blijkt dat voor alle betrokkenen er een ruime mate van informatievoorziening, d.m.v. folders, webinformatie en telefonische informatielijnen beschikbaar is.

Opvallend is echter dat informatie verschillend is per bron. Dat werkt verwarrend. Meer stroomlijning tussen de sites van bijv. MilieuCentraal, InfoMil, Rijksoverheid.nl, ArboPortaal en Overheid.nl is gewenst en lijkt mogelijk.

De indruk is dat er niet zozeer een gebrek is aan kennis, maar vooral aan autoriteit.

Er is grote behoefte aan het snel en slagvaardig afhandelen van vragen, zowel van burgers als van handhavers.

Wij achten een centrale autoriteit, die alle soorten vragen beantwoordt niet zo goed denkbaar. Vragen over de asbestproblematiek in algemene zin kunnen prima centraal worden beantwoord, maar voor specifieke casussen geldt dat veel minder. Daarvoor ligt het meer voor de hand om ze lokaal af te handelen.

Als substituut voor een centrale autoriteit of een gezaghebbend expertisecentrum kan voor een deel van de problemen ook gedacht worden aan een wegwijzer/ondersteuner bij gecompliceerde vragen, iemand die zich verantwoordelijk acht en snel een doeltreffend antwoord op een vraag weet te vinden.

Bovenstaande is vooral van toepassing op de informatieverstrekking aan burgers. In paragraaf 1.2 van het rapport wordt gesteld dat de informatievoorziening via opleidingsprogramma's aan asbestwerkers voldoende is. Dit wordt door ons ten eerste bestreden: asbestsaneerders (DAV's), asbestinventariseerders (DIA's) en 'toezichthouders asbest' (DTA's) worden opgeleid om te voldoen aan een certificatieschema (persoonscertificatie). Hen worden daar slechts basale vaardigheden met betrekking tot de te verrichten werkzaamheden aangeleerd. Het zou veel te ver gaan om hen daarna deskundig, vakman of goed geïnformeerd te noemen. Deze kwalificaties kunnen pas gelden na langdurig werkzaamheden te hebben verricht bij deskundige collega's. Omdat de kans dat zo iets gebeurt niet heel groot is blijft het vaardigheidsniveau gemiddeld laag.

Een oplossing zou zijn om personen leerstages te laten lopen bij aantoonbaar goed werkende bedrijven met deskundige medewerkers. Dat kan voor zowel leerlingen als certificaathouders nuttig zijn.

- Er is bij de opleidingsprogramma's geen toezicht op de eindtermen. De eindtermen worden namelijk opgesteld en geaccordeerd door dezelfde personen.
- Er is daarbij geen toezicht op de opleidingen. Elke opleiding heeft z'n eigen kwaliteiten en geeft z'n eigen invulling. Dat kan worden opgevangen door het toezicht op de examens of eindtermen, dat ontbreekt. Voorwaarde is dan dat de eindtermen alle aspecten van een opleiding 'vangen'.
- Leerlingen leren in het algemeen geen vaardigheden aan, slechts kunstjes om te slagen. Ook in dit werkveld moet een en ander snel en goedkoop plaatsvinden en ontbreekt daar de nodige tijd voor. Geconcludeerd moet worden dat de opleiding en de examens dus onvoldoende zijn.
- Certificaathoudende personen raken hun certificaat vrijwel nooit kwijt. Hoewel dat in theorie wel kan en incidenteel wel voorkomt kan in het algemeen worden gesteld dat een slecht functionerende persoon zijn certificaat niet kwijtraakt. Het komt dan ook veelvuldig voor dat niet goed functionerende uitzendkrachten (DTA of DIA) naar huis worden gestuurd door een saneringsbedrijf of DTA en zonder gevolgen de andere dag bij een ander bedrijf aan het werk kunnen. Waarom zou een saneringsbedrijf ook de moeite doen om een certificaat van een ingehuurd medewerker of eigen medewerker in te laten trekken?
- Niet goed functionerende gecertificeerde asbestinventariseerders komen in ieder geval nauwelijks bovendien. Ook hier bestaat er geen motivatie voor een inventarisatiebedrijf om van een slecht werkende inventariseerder een certificaat te laten intrekken.
- Het systeem van persoonscertificaten kan alleen functioneren als de betreffende personen worden gecontroleerd waardoor aan het licht kan komen dat men slecht functioneert en daar aansluitend consequenties aan worden verbonden. Het huidige systeem voorziet niet in controles en werkt dus niet schonend. Het niveau van de opleiding waarop wordt geëxamineerd is daarom bepalend voor de kwaliteit over de hele linie.

Voor laboratoriummedewerkers, mensen die metingen uitvoeren of kleefmonsters nemen en personen die inspecties doen, bestaan al helemaal geen opleidingen of eisen waaraan de vaardigheden moeten voldoen. Via de accreditatieverplichting geldt dat men gehouden is aan ISO17020 en ISO17025 waarin gesteld is dat de bedrijven zelf opleidingen verzorgen en mensen op objectieve gronden bevoegd verklaren. Het laat zich raden hoe objectief een toets is als de eigen medewerker net is opgeleid en men overloopt van het werk. Opleiden is een kostenpost en de medewerker zal zo snel als maar mogelijk is aan de gang gaan.

Ook adviseurs en consultants kennen geen vakinhoudelijke opleidingen op het gebied van asbest. Kennis over inventarisaties, saneren, risicobeoordelingen, adembeschermingsmiddelen, apparatuur, meten, analyseren, interpreteren, rapporteren, adviseren, projectbegeleiding et cetera, moeten gaande weg worden aangeleerd. Het door Ascort onder certificatie gebrachte 'asbestdeskundige' is een positieve ontwikkeling die echter maar onderdelen hiervan invult.

Tot zover de stelling uit het RIVM-rapport dat asbestwerkers via een opleidingsprogramma goed geïnformeerd zijn. Die stelling is onjuist. De kwaliteit van asbestsaneringen zou aanzienlijk omhoog gaan als er daadwerkelijk vakopleidingen en vakinformatie beschikbaar zou zijn. Dit onderschrijft wel de behoefte van een asbestautoriteit voor asbestwerkers die deze vakopleidingen en vakinformatie (of kennis) ter beschikking stelt en nieuwe kennis ontwikkelt of laat ontwikkelen.

De stelling van RIVM dat een en ander ook decentraal georganiseerd kan worden, wordt niet gedeeld. Juist iemand (of instantie) die zich verantwoordelijk acht en snel een doeltreffend antwoord kan geven op vragen moet een zwaargewicht zijn. Decentraliseren betekent opdelen en verkleinen en een keuze in welke gebieden of partijen worden bediend. Juist het decentraliseren (van beleid over ministeries, van regelgeving over ministeries, Ascort en NEN, van handhaving via inspecties SZW en LenT, gemeentelijke toezichthouders, CKI's, RvA et cetera) is een reden dat er verschillende opvattingen zijn ten aanzien van hoe het moet of zou moeten. Als vanuit één organisatie wordt geadviseerd kan met één mond worden

gepraat. Dat standpunten binnen die ene organisatie via overleg met alle partijen tot stand komen is inherent aan onze democratie en behoeft geen toelichting.

Een dergelijke overlegstructuur met alle partijen moet overigens wel anders worden ingestoken dan de huidige overlegstructuren, waar enkelen een zware commerciële invloed kunnen laten gelden (NEN) of waar tot het uiterste getracht wordt tot overeenstemming te komen (SER).

Een asbestautoriteit moet volgens ons kennis delen en kennis ontwikkelen voor iedereen, waaronder asbestwerkers, werknemers, overheid, toezicht en publiek.



Foto: Rene Louman, JOC Cannerberg, de asbestberg van defensie.

10.1 Ascert

Op de site is te lezen: "De stichting [Ascet] beheert de certificatieschema's in het asbestwerkveld. Hiertoe betreft Ascet alle partijen in het werkveld die de belangen van hun doelgroep vertegenwoordigen." en "Ascet overlegt met alle belangenorganisaties in het werkveld asbest om de certificatieschema's evenwichtig en pragmatisch op te stellen. Uiteraard is ook de wetgever een belangrijke partner in dit proces. Voor een goede afstemming vindt er veelvuldig overleg plaats in de diverse overleggrems van Ascet."

Het is duidelijk dat Ascet bovenstaande probeert na te streven. Als gekeken wordt naar welke belangenorganisaties in het CCvD zitten, dan wordt duidelijk dat de vertegenwoordiging niet evenwichtig is:

CCvD 2013:

1. VVTB, VERAS, BRBS, VOAM, VKBA, Fenelab,
2. VOC: CKI proces en CKI persoon
3. Aedes, Energie NL, TUD
4. VAH, BWT

Op de eerste rij staan de brancheverenigingen van asbestverwijdering, recycling, inventarisatiebureaus en laboratoria. VOAM en VKBA zijn samengegaan en hebben 2 stemmen. Brancheorganisaties VOAM/VKBA en Fenelaboratorium hebben leden die vaak meerdere activiteiten hebben, daarom ook in beide verenigingen zitten en hetzelfde belang nastreven. Ook VVTB en VERAS overlappen wat hun belangen betreft en in mindere mate ook BRBS.

Op rij twee staan de certificatie-instellingen die een directe commerciële relatie onderhouden met de leden van VVTB en VERAS.

Gesteld mag worden dat de belangenorganisaties op de eerste rij een belang hebben bij een zo omvangrijke mogelijke certificatiestelsel en verplichtingen, met een zo licht mogelijke wijze waarop naleving bij hen door onder andere de CKI wordt afgedwongen. Hoe meer en hoe omvangrijkere saneringen er moeten worden gedaan, hoe meer er wordt omgezet. Hoe minder ruimte er is om te innoveren, hoe meer uren er worden verkocht en hoe minder risico er is om door een concurrent te worden ingehaald. Ook branchevreemde partijen vinden dan geen toegang. Het aantal stoelen dat wordt ingenomen door deze partijen is 6.

Ten aanzien van de CKI's die de processchema's certificeren heeft het merendeel gekozen om niet als handhaver te willen functioneren maar zijn klanten (zie rij 1) te dienen. De CKI's hebben in het CCvD echter geen stemrecht, maar natuurlijk wel invloed.

Op rij 4 zijn de Nederlandse Vereniging van Arbeidshygiënist (VAH=NVVA) en Bouw en Woning Toezicht vertegenwoordigd. Of de betreffende persoon ook daadwerkelijk een belangenorganisatie van bouw- en woningtoezichthouders vertegenwoordigt en dus een achterban heeft, is niet duidelijk. Het aantal stoelen dat men inneemt is 2.

Op rij 3 zijn de 'opdrachtgevers' vertegenwoordigd. Zij vertegenwoordigen sociale woningbouw, de energiesector en zichzelf. De universiteiten zijn (zo ver bekend) niet verenigd en dus niet vertegenwoordigd door de TUD. Het totaal aantal stoelen is 3.

De balans tussen de partijen met tegengestelde belangen in het stelsel is dus $6(+2)$ vs. $2+3$. Er is dus geen sprake van een evenwichtige balans. Daarnaast mag je verwachten dat de afvaardiging van de commerciële partijen in meerdere opzichten veel zwaarder zal zijn dan die van de opdrachtgevers. De commerciële partijen zijn veel beter op de hoogte van de onderliggende materie en de wijze waarop het systeem voor hen kan werken, door het simpele feit dat zij daar dagelijks mee bezig zijn.

Aan de opdrachtgeverskant is er ook geen vertegenwoordiging van de sectoren die met het meest met asbestproblemen hebben te maken, de industrie en de overige woningbezitters. Daarnaast is er geen vertegenwoordiging van het maatschappelijk belang, de wetenschap, beleid, enzovoort.

Het wekt dus geen verbazing dat de uitkomst van de huidige samenstelling van het CCvD leidt tot NIET evenwichtige certificatieschema's. De vertegenwoordiging van het gemeenschappelijke belang van de asbestverwijderaars, inventarisatiebureaus en laboratoria is groter dan dat van de andere partijen. Het maatschappelijk belang is hierbij uit het oog verdwenen en volledig niet vertegenwoordigd.

Ook ten aanzien van de andere overleggroepen (raad van toezicht, commissie opdrachtgevers, werkkamer proces, werkkamer persoon, juridische commissie, centrale examencommissie, commissie middelen, ad hoc commissie incidenten, SMA-rt-gebruikersraad en projectgroepen DIA, ADK en DAA) is het uitermate van groot belang hoe deze zijn samengesteld en welke invloed ze hebben op de schema's (en SMA-rt).

Daar komt nog een belangrijk punt bij ten aanzien van de partijen die wel in het CCvD en de overleggrema zijn vertegenwoordigd. 'Vertegenwoordiging' impliceert dat een achterban wordt vertegenwoordigd. In de praktijk is dat niet zo. In het algemeen is wat 'vertegenwoordiging' wordt genoemd niets meer dan een 'afvaardiging' die niet namens de volledige achterban (de leden van de vereniging) spreekt. Stukken of passages die worden bediscussieerd worden niet gedeeld, niet volledig gedeeld of niet met iedereen gedeeld. De voornaamste redenen die daarvoor zijn is dat de 'afvaardiging' op die wijze sturing kan geven aan de uitkomst, zonder de last van een achterban of de noodzaak om tot consensus binnen de vereniging te komen.

Er zijn voorbeelden bekend van dat:

- conceptversies van certificatieschema's niet werden getoond aan de leden van VOAM (nu VOAM/VKBA), door de vertegenwoordiger vanwege een 'embargo';
- een lid van een branchevereniging met opzet tussenliggende versies niet doorgestuurd kreeg (door de vertegenwoordiger) om zodoende zijn invloed te beperken.

Het is bekend dat een aantal partijen niet (langer) binnen Fenelaboratorium zijn vertegenwoordigd omdat de invloed van een aantal leden aanzienlijk groter is dan dat van de rest, met instemming van de voorzitter.

Het kan zondermeer worden gesteld dat de 'branchevertegenwoordiger' niet de standpunten van de leden van de brancheverenigingen uitdraagt.

Nu kan daar gemakkelijk overheen worden gestapt door te stellen dat dit een zaak is van de leden van de branchevereniging. Echter, de leden van de vereniging zijn daar vaak niet eens van op de hoogte omdat ze daarvan niet op de hoogte worden gehouden door hun 'vertegenwoordigers'. Je kunt als lid tenslotte niet weten welke documenten met de vertegenwoordiger worden uitgewisseld en welke besluiten worden genomen, namens jou. Er is daar geen transparantie.

Pragmatisch

Het stelsel is daarbij geenszins pragmatisch, zoals door Ascet is beoogd. Pragmatisme impliceert ter zake van certificatieregelingen praktisch nut en maatschappelijk voordeel. De certificatieregelingen zijn onnodig omvangrijk, kostbaar, complex en verwarrend en niet handhaafbaar.

Een voorbeeld daarvan is het sanctieoverzicht (bijlagen H SC530 en SC540). Hierin staan aanzienlijk minder toetspunten dan vereist is volgens de hoofdtekst. Pragmatisch is dat het niet naleven van elk voorschrift op zich sanctioneerbaar is. Anders heeft het voorschrift geen toegevoegde waarde. Als de toetspunten uit de huidige toetslijst als enige belangrijk genoeg worden gevonden (en daardoor sanctioneerbaar) waarom zijn de SC's dan omvangrijker dan de toetslijst.

Er zijn inmiddels nieuwe (concept) certificatieschema's geformuleerd door enkele leden van het Centraal College van Deskundigen.

De 'branchevertegenwoordiging CKI's' heeft gemeend niet alle CKI's op de hoogte te stellen van deze conceptversies en hierdoor niet alle CKI's in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de concept-certificatieschema's. De 'branchevertegenwoordiging CKI's' vertegenwoordigt dus niet de CKI's. Ascert is hiervan op de hoogte gesteld maar heeft hier niet op willen acteren.

De concept-certificatieschema's zijn aanzienlijk milder gemaakt richting de certificaathouders, zodat het aantal afwijkingen en het aantal sancties omlaag gaan. Een aantal CKI's steunt deze versoeringen; deze CKI's wensen niet als handhaver te functioneren. Dat ze met deze keuze (niet goed beoordelen, systeem milder maken) uiteindelijk de kwaliteit van asbestsaneringen niet omhoog brengen en afwijkingen van regelgeving toestaan (dus legitimeren) is een bijzonder kwalijke ontwikkeling. Het legitimeren van afwijkingen leidt er feitelijk toe dat door het handelen van de certificaathoudende partij of persoon, mens en milieu niet voldoende zijn beschermd.

De eerder besproken mildere concept-toetslijsten zijn door het ministerie niet geaccepteerd maar worden door 4 van de 6 CKI's al wel toegepast (...) en worden door examenbureau IVE gebruikt bij het afnemen van het praktijkdeel bij het diploma Asbestdeskundige (ADK, SC570). Deze kandidaten zijn dus ook niet getraind in en geëxamineerd op het uitvoeren van een controle tegen de geldende SC530-eisen en voldoen niet aan de SC570 omdat daar omschreven is welke toetslijst moet worden gebruikt. Hier lijkt ingrijpen door Ascert of Inspectie SZW noodzakelijk.

Zoals hierboven aangehaald overlegt Ascert met "alle belangenorganisaties om certificatieschema's evenwichtig en pragmatisch op te stellen". Levert dat ons als maatschappij het beste certificatieschema op? Het streven naar consensus tussen belanghebbenden levert hoogstens evenwicht op tussen de vertegenwoordigde belangen, niet overeenstemming van belangen. Als eigenaar van een woning met asbest heb ik liever dat men zo goed, goedkoop en veilig mogelijk het asbest weghaalt. Dat doel wordt nu niet nagestreefd of behaald. De maatschappij heeft een ander belang dan via consensus tussen belangenorganisaties bereikt kan worden.

Daarnaast mag men zich afvragen of de betrokken partijen ook de beste partijen zijn om te komen tot certificatieregelingen. Zou het niet pragmatisch zijn om met professionele tekstschrijvers, juristen, beleidmedewerkers, arbeids- en veiligheidsdeskundigen, wetenschappers en materiedeskundigen tot een schema te komen. Belangenvertegenwoordigers vullen maar een heel klein stukje in van wat nodig is en maatschappelijk wordt gevraagd.

SC531 a t/m f

Bij aanpassing van SC530 eind 2011 is aangegeven dat ook onderliggende documenten, zoals de SC531 a t/m f, aangepast moeten worden. In deze documenten werd beschreven hoe onder andere moet worden gedecontamineerd, hoe afval moet worden uitgesluisd et cetera. Deze procedurele documenten beschrijven in de basis hoe enkele handelingen met betrekking tot asbest veilig of op juiste wijze moeten worden uitgevoerd.

De aangepaste documenten zijn aangeboden aan het CCvD, maar tot op heden niet vastgesteld. Omstreeks april 2012 zijn de documenten van de site van Ascert gehaald. Later is door Ascert aangegeven dat de invulling van deze documenten door VERAS en VVTB wordt gedaan, inzake SC530/SC540. En nog later is op de site vermeld dat SC531 a t/m f niet zouden zijn vastgesteld omdat 'de markt' zich niet wenst vast te leggen op 1 specifieke werkmethode.

De status van de documenten is op 17 december 2012 als volgt omschreven: "SC531-532 worden aangepast en gemaïld aan CCvD, wanneer: 20/1, wie: PU, gereed: 1/2".

Op dit moment zijn deze documenten nog altijd niet vastgesteld.

Het resultaat daarvan is dat CKI's geen certificatie teksten hebben waarop ze foutief decontamineren of uitsluizen van afval kunnen sanctioneren. Ongewenst gedrag en zelfs risicovol gedrag moet dus worden

geaccepteerd. Deze situatie bestaat inmiddels bijna 2 jaar en is op een eenvoudige wijze op te lossen (door accepteren van wat er al geschreven was).

Uit bovengenoemd voorbeeld blijkt dat de verhouding tussen Ascet en de markt is scheefgegroeid en blijkt een behoorlijk gebrek aan slagvaardigheid.

Overigens wordt er in andere documenten (zoals de toetslijst in SC510, DTA) nog wel naar de SC531-serie verwezen. DTA's kunnen op dit moment dus formeel niet aan de exameneisen voldoen.

Ascet als asbestautoriteit

Ascet als organisatie zou geschikt zijn om in de toekomst als asbestautoriteit te fungeren. Echter, de wijze en slagvaardigheid waarmee Ascet zich beweegt, doet vermoeden dat zij een andere richting heeft gekozen.

De snelheid, of beter gezegd: traagheid, waarmee Ascet ervoor zorgt dat certificatieschema's en SMA-rt worden ingericht op basis van risico's, met als consequentie dat de dogmatiek uit de jaren 90 wordt verlaten en dat ruimte wordt ingericht voor nieuwe technieken, is zorgwekkend. Van een asbestautoriteit moet kunnen worden verwacht dat men snel en slagvaardig te werk gaat om haar doelstellingen na te streven. Dat steeds jaren moet worden gewacht om fouten uit het systeem te halen is niet acceptabel.

Ascet lijkt zich in de rol van 'opsteller van de certificatieregelingen' met de zittende belanghebbenden te schikken en gaat daar niet boven staan. Vragen ten aanzien van vooral effecten die voortvloeien uit de certificatieregelingen worden door Ascet stelselmatig niet opgepakt voor correctie of actie. Het is niet per se zo dat Ascet daar (beantwoorden van dergelijke vragen) voor beschikbaar moet zijn, maar wie dan anders? Nu is de verwachting dat alle vragen ten aanzien van certificatieregelingen en SMA-rt daar thuis horen. Voor vragen die impliceren dat er een fout zit in het systeem moet Ascet wel beschikbaar zijn. Kennelijke omissies moeten natuurlijk wel toegang vinden tot Ascet. Het kan niet zo zijn dat uitsluitend de overlegpartners van Ascet inhoudelijk kunnen bijdragen of corrigeren.

Ascet heeft 2 jaar geleden bij TNO geclaimd in de toekomst als kenniscentrum te willen fungeren. De nieuwe site van Ascet zou daartoe het middel zijn en TNO de kennisdrager. Gezien het feit dat de nieuwe site weinig informerend is, is die ambitie blijkbaar verlaten.

Oplossingsrichtingen:

- Zet alle teksten (concepten, vergaderstukken, plannen, discussiestukken, interpretatiedocumenten, adviezen et cetera) die mogelijk leiden tot consequenties voor de certificaathouders op internet. Toon welke elementen ter discussie staan en welke alternatieven er worden gepropageerd (en door wie, waarom en welke consequenties dat heeft).
- Sta toe dat beoogde wijzigingen worden beoordeeld of bekritiseerd door buitenstaanders (of onverenigde belanghebbenden).
- Maak een evenwichtige samenstelling van het CCvD, waarin ook maatschappelijke belangen zijn vertegenwoordigd en/of alle maatschappelijke consequenties worden meegewogen.

10.2 TNO

Bij TNO is ooit bedacht om een positie als asbestautoriteit te gaan innemen. In 2010 zijn hiertoe twee businessplannen bij de directie van TNO neergelegd met betrekking tot een Kenniscentrum Asbest en een Innovatiecentrum Asbest. Hoewel TNO het maatschappelijk belang van een dergelijke autoriteit erkent en deze rol probleemloos bij TNO zou passen, heeft dat niet geleid tot enige constructieve activiteiten. Op dit moment heeft TNO niet langer de kennis in huis om deze of een dergelijke rol te kunnen vervullen.

10.3 Beschouwing

Uit voorgaande beschouwing, het rapport van RIVM (en dit gehele rapport) blijkt dat er een behoefte is aan een partij boven de partijen, die werkt aan het behoud en overdracht van kennis, het ontwikkelen van kennis en vooral het oplossen van systeemfouten.

Oplossingsrichtingen:

- Zorg dat er een asbestautoriteit (kennisinstituut, innovatie-instituut) komt op het gebied van asbest. Doel van deze organisatie is om te komen tot een effectieve en efficiënte wijze van verwijderen van alle asbest uit Nederland.
- Zorg dat er een (openbaar) systeem komt om omissies binnen het stelsel van certificatie (eventueel het gehele asbeststelsel en zaken zoals SMA-rt) te kunnen melden, waarbij zichtbaar wordt gemaakt welke acties (zouden moeten) worden ondernomen, wat daar aan gedaan wordt en door wie. Dat kan dus gaan over omissies in de systemen als over operationele problemen en malversaties.
- Maak (concept)stukken, notulen et cetera van alle overleggen binnen Ascert, zoals werkkamers, commissies, CCvD, SMA-rt-gebruikersraad, openbaar of beperkt openbaar, zodat men kan volgen wat er binnen dit stelsel gebeurt.
- Draag er zorg voor dat besluiten door CCvD bekend worden bij iedereen op wie het effect heeft.

10.4 Conclusie asbestautoriteit

Geconcludeerd wordt dat er een noodzaak bestaat voor een asbestautoriteit die boven het gehele asbeststelsel staat en daarop regie voert. Deze autoriteit moet ervoor zorgen dat systeemfouten worden opgelost en diverse brancheoverstijgende zaken worden georganiseerd en broodnodige harmonisatie plaatsvindt.

Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het bewaken van het maatschappelijke belang bij de formulering van certificatieschema's en NEN-normen door belangenvetegenwoordigers, het toetsen van deze stukken ter voorkoming van onduidelijkheden, overlap en interpretatiefouten. De asbestautoriteit kan een rol vervullen in geharmoniseerde informatieverstrekking via de daarvoor aangewezen kanalen. De autoriteit kan als vraagbaak dienen voor het beantwoorden van vragen vanuit alle ketenpartijen (eigenaren van asbest, Ascert, adviesbureaus, handhaving, laboratoria, beleid).

Doel van de asbestautoriteit is:

- te bewerkstellingen dat er uiteindelijk een harmonieus stelsel komt, waarvan de onderdelen elkaar logisch opvolgen, niet overlappen en beconcurreren en handhaving bevorderen.
- het efficiënter en effectiever maken van het stelsel.
- het ontwikkelen van kennis en overdracht van kennis op het gebied van asbest.
- zorgdragen dat er alles aan wordt gedaan om het asbest zo snel mogelijk, zo veilig mogelijk en goedkoop mogelijk uit Nederland te verwijderen.

11 INNOVATIE

De hoeveelheid asbest in Nederland is niet met zekerheid vast te stellen. In 1999 is de verwijdering van alle asbest met veel aannames geschat op circa 54 miljard gulden ofwel 24 miljard euro. Dat bedrag is door alle kostenverhogende maatregelen sinds 1999 aanzienlijk groter geworden en de asbest is natuurlijk ook al voor een deel verwijderd. Het is inmiddels ook bekend dat veel van de complexe saneringen (spuitasbest, industrie, amosiet) en een groot deel van de overige saneringen, destijds niet zorgvuldig of volledig zijn uitgevoerd en dat daar mogelijk nog kosten gemaakt moeten gaan worden. Vanuit ervaring is duidelijk geworden dat de bulk aan asbestsaneringen nog moet gaan plaatsvinden. Oudere industriële complexen, energiecentrales, infrastructuur, agrarische gebouwen et cetera zullen allen in de nabije toekomst gesaneerd moeten gaan worden, omdat de toegepaste asbesthoudende materialen op het einde van hun functionele levensduur zijn. De kosten van het saneren worden, als gevolg van verwerking en beschadiging van de materialen, snel groter.

Daarnaast zal toekomstige regelgeving, zoals het verlagen van de grenswaarde, aanzienlijke kostenverhogingen gaan opleveren die zeker enkele miljarden extra gaan kosten.

Al met al kan gesteld worden dat de omvang van de hoeveelheid asbest niet goed te becijferen is of af te leiden. Hoogstwaarschijnlijk betreft het nog tientallen miljarden euro's.

Per jaar wordt nu circa 2 miljard euro omgezet, waardoor we nog tientallen jaren aan het saneren zullen zijn.

De omzet die nu wordt gerealiseerd betreft niet uitsluitend het asbest verwijderen. Een belangrijk deel van de kosten of omzet die wordt gemaakt heeft betrekking op inventarisaties, risicobeoordelingen, eindcontroles, geprivatiseerd en overheidstoezicht en andere, niet direct tot de sanering bijdragende activiteiten. Deze kosten zijn, bij optimaliseren van het 'stelsel' te verlagen. De markt gaat voor winstmaximalisatie en zal dus werken aan verhoging van de omzet en verhoging van de kosten (en verlaging van de eigen kosten).

Ook bij specifiek het asbest verwijderen is het mogelijk de kosten aanzienlijk te verlagen. Door technieken te ontwikkelen om asbest veiliger, efficiënter en effectiever te verwijderen kan ook de kostprijs omlaag. Door te innoveren op de juiste plaatsen kunnen de kosten van bijvoorbeeld een inventarisatie, eindcontrole of risicobeoordeling aanzienlijk worden verlaagd of zelfs verdwijnen, zonder op kwaliteit in te leveren.

Het systeem zoals het er nu ligt, waarbij een sterke rol is vertegenwoordigd door commerciële bedrijven, streeft naar verhoging van het aantal activiteiten dat wordt voorgeschreven. De rol vanuit de toezichthouder en wetgevers maakt dat het systeem rigide wordt en weinig ruimte meer kent voor 'afwijken'. Het systeem leidt daarom niet tot 'optimalisatie' of verhoging van de efficiency.

In de nabije toekomst zal de hoeveelheid beschikbare arbeid in de asbestmarkt krimpen. Op dit moment is dat al merkbaar, door het gebrek aan personeel in de asbestmarkt. Gezien de negatieve berichtgeving over asbest en de complexe voorwaarden die aan asbest saneren worden gesteld, is de verwachting dat de capaciteit blijvend zal dalen en achter zal blijven op de vraag. Daarnaast maakt de vergrijzing dat er minder capaciteit beschikbaar zal zijn in de toekomst om arbeid te verrichten, zoals voor asbest verwijderen.

Deze ontwikkelingen roepen om een oplossing die gevonden kan worden in innovatie:

- verhogen effectiviteit en efficiency stelsel;
- verhogen effectiviteit en efficiency voorbereiding saneringen (inventarisatie, risicobeoordelingen, metingen en analyses);
- verhogen effectiviteit en efficiency uitvoering saneringen;
- verhogen effectiviteit en efficiency eindcontrole.

Het huidige stelsel maakt de efficiency steeds lager en de effectiviteit staat ter discussie.

Maatschappelijk gezien is een enorme stijging van zowel de effectiviteit en efficiency noodzakelijk.



Foto: Flickr, Jeferonix.

11.1 Conclusie innovatie

De maatschappelijke asbestproblematiek kent een enorme omvang. Om toekomstige problemen voor te zijn kan ingezet worden op vergroting van de omzet binnen de asbestsector en vergroting van de efficiency en doelmatigheid door innovatie toe te staan en actief te stimuleren.

Hiertoe kan binnen de begrenzing 'veilig voor mens en milieu' het volgende worden gedaan:

- Aanzienlijke herziening stelsel, gericht op verhoging van de effectiviteit en efficiency van saneren en alle aspecten die daarmee samenhangen (inventarisatie, analyses, eindbeoordeling). De focus moet van 'beheersen' naar 'ondersteunen';
- Stimulering innovatie om bovenstaande te bereiken;
- Verhogen kwaliteit van alle actoren.

12 DE CERTIFICATIEREGELINGEN

Veel van de problemen die zijn geïdentificeerd met betrekking tot de certificatieregelingen in algemene zin worden benoemd onder hoofdstuk 'Asbestautoriteiten' en de paragraaf onder 'Ascert'.

Op deze plaats wordt ingegaan op specifiek de problemen die worden gezien in de meest recente versies van SC530 en SC540, die binnenkort gepubliceerd en geldend gaan worden. Hiertoe is een vergelijking gemaakt tussen de vigerende versie 2 en de nu aan het ministerie aangeboden versies.

12.1 SC540, Procescertificaat Asbestinventarisatie, versie 5

Een zeer belangrijke wijziging staat onder de 'algemene definities'. Het begrip 'asbestverontreiniging' is gedefinieerd als:

Het aantreffen van visueel zichtbare restanten asbesthoudend materiaal en/of het aanwezig zijn van asbestvezels in stof.

Hiermee is de scope van het inventarisatieonderzoek uitgebreid van visueel waarneembare restanten met niet zichtbare restanten. Niet zichtbare restanten behoorden tot voor kort tot het domein van NEN2991, waar het inventarisatieonderzoek dus mee gaat overlappen.

Ook op andere plaatsen zien we deze wijziging terug (3.4.4, H6, 7.14.1 et cetera).

In hoofdstuk 6 staat bijvoorbeeld bij 'onderwerp van certificatie' dat het 'certificatie betreft van het proces van inventariseren van aanwezig asbest, asbesthoudende producten en asbestverontreinigingen of met asbest verontreinigde materialen...'. De beschrijving omvat dus ook 'niet-visueel waarneembare' restanten asbest.

Onder 7.14.6 wordt, bij de beschrijving van een type A-onderzoek, wel weer geschreven over 'alle direct waarneembare asbest, ...' en bij type B 'het redelijk vermoeden van niet-direct waarneembare aanwezigheid van asbest,...'. De niet-zichtbare restanten zijn dus onder type B gebracht.

Onder 7.14.9 wordt het expliciet gemaakt in het 'Inkaderingsonderzoek asbestverontreiniging'. Het in kaart brengen van asbestverontreiniging en verontreinigde materialen is onderdeel gemaakt van SC540. Hier wordt een methode beschreven van een inkaderingsonderzoek met kleefmonsters, waarbij men heeft weggelaten dat het om visueel waarneembare resten gaat. De analyse met SEM conform VDI3877 geeft ook aan dat het om onderzoek naar niet-zichtbare respirabele vezels gaat. Hiermee is het werkingsgebied van deze regelingen uitgebreid en overlap gecreëerd met NEN2991, wat de duidelijkheid niet ten goede komt.

De beschreven methode is te beperkt en geeft teveel ruimte voor interpretatie:

- Het aantal kleefmonsters is 'ten minste 4', wat misbruik in de hand werkt.
- Het onderzoek is in veel gevallen niet noodzakelijk, omdat op basis van de visuele waarnemingen direct al geschat kan worden wat het potentiële risico is. Nul kleefmonsters moet dus ook mogelijk zijn.
- De methode beperkt zich met de opmerking: 'dit betreft een inkadering ten behoeve van (veilige sanering) en zegt niets over de risico's voor derden'. In de methode wordt er dus van uit gegaan dat (direct) op de inventarisatie ook een sanering volgt, wat niet juist is.
- Dat de methode niets zegt over risico's van derden is natuurlijk niet juist. Het gebruik van de ruimte door een saneerder (opbouwwerkzaamheden) zal in de meeste gevallen vergelijkbaar zijn met het gebruik door derden. De opmerking geeft daarnaast een opening om daarna ook nog eens een NEN2991-onderzoek te adviseren, waar risico's voor derden wel uit zouden kunnen blijken.

Het is onduidelijk waarom men gepoogd heeft een met NEN2991 overlappende methode voor een risicobeoordeling in te voeren. Het is wel duidelijk dat, gezien de beperkte en onzorgvuldige beschrijving van de methode, het inventarisatiebureau straks veel vrijheid krijgt om zonder onderbouwing wat betreft nut en noodzaak kleefmonsteronderzoek te doen, binnen een opdracht tot een inventarisatie.

Omdat er bij de acceptatie van dit soort wijzigingen of aanvullingen op het certificatieschema blijkbaar geen controle is waar nut, noodzaak, consequenties, harmonie et cetera worden beoordeeld en uitgefilterd, bestaat de angst dat ons voortdurend kostenverhogende aanvullingen binnen de certificatieschema's te wachten staan. Dit zouden we niet moeten willen en dus ook niet moeten toestaan.

Bijlage L, Risicobeoordeling Asbest

Er bestaat tevens een Informatieve bijlage L, Risicobeoordeling Asbest

Daar staat:

Asbest is een gevaarlijke stof en kan daardoor een gezondheidsrisico vormen voor de mens. Dit protocol beschrijft een richtlijn voor een gedegen risicobeoordeling van situaties waarin asbest aanwezig is in gebruikerssituaties.

Met de tekst is waarschijnlijk geprobeerd invulling te geven aan de onderdelen die in NEN2991 worden gemist. Waarom men dit heeft willen doen is onduidelijk, omdat NEN2991 op dit moment wordt herschreven en dat dezelfde branchepartijen die dit schreven en aan SC540 hebben toegevoegd ook in de NEN-commissie zijn vertegenwoordigd.

Bijlage L vindt geen verankering in de hoofdtekst.

Extra elementen

Met de opname van elementen uit de risicobeoordeling conform NEN2991 in SC540 heeft de markt zichzelf een cadeau gedaan. In het verleden volgde er na een SC540-inventarisatieonderzoek onder voorwaarden een advies voor een NEN2991-onderzoek, waarvoor dus apart opdracht moest worden verstrekt. Doordat niet opvolgen van dit advies leidde tot een vermelding 'onvolledig' op de kaft van het rapport, werd afgedwongen dat het advies moest worden opgevolgd. Een dergelijke vermelding op het rapport is namelijk voor gemeenteambtenaren een (onterecht) argument om een sloopmelding niet te accepteren.

Door de branche zijn nu elementen van het NEN2991-onderzoek, inkaderingsonderzoek of beperkte risicobeoordeling gericht op niet-waarneembare restanten geïncorporeerd in het SC540-onderzoek. Na een opdracht tot SC540, zal het bureau 'conform' de SC540 dergelijke elementen ook gaan invullen, met alle kosten van dien. Die kosten kunnen tot astronomische proporties leiden.

Redelijker is dat op basis van de visuele waarnemingen bij het brononderzoek, zoals in het verleden, wordt aangegeven dat een betreffende ruimte 'verdacht' is, waar een indicatief NEN2991-onderzoek voor nodig is om een veilige toegang voor gebruikers en saneerders te garanderen.

NEN2991 kan daarnaast de elementen opnemen zoals die nu in SC540 zijn vermeld (7.14.9 en bijlage M), te starten met een indicatief risico-onderzoek.

Type I-inventarisatie

In SC540 is een type I-inventarisatie geïntroduceerd, specifiek gericht op de inventarisatie na ondeskundig verwijderen (incidenten genoemd). In 7.14.8 wordt daar nader invulling aangegeven. Men stelt dat na 'niet geplande verwijdering van asbesthoudende materialen of producten' een NEN2991-onderzoek moet worden gedaan en dat roerende en onroerende goederen dienen te worden onderzocht op asbestvezels. Voorheen was in SC540 gesteld dat een NEN2991-onderzoek geadviseerd moest worden was als er een kans was dat er ernstige blootstellingsrisico's zouden optreden. Nu is slechts een aanwijzing dat 'niet gepland is verwijderd' voldoende motivatie om een dergelijk onderzoek voor te schrijven. Nut en noodzaak zijn dus geen argument meer.

In dezelfde paragraaf wordt een NEN2991-onderzoek voorgeschreven bij het in kaart brengen van het asbest na een brand of storm (e.d.), ten aanzien van gedumpt asbestafval en losse asbesthoudende materialen of producten op een perceel. Voorheen kon voor deze toepassingen juist worden volstaan met een beperkte inventarisatie (type 0 genoemd). Nu is dat, zonder duidelijke reden, via een volledige SC540 onderzoek uitgebreid met een kostbaar NEN2991-onderzoek.

Incidenten

In hoofdstuk 2 bij de definities wordt voor 'incidenten' overigens een andere definitie gebruikt dan hierboven bij type I-inventarisaties. De definitie wijkt ook van de gangbare definitie af.

Een incident is gewoonlijk gedefinieerd als 'onverwachte gebeurtenis'.

In SC540 wordt de definitie opgerekt met:

- niet geplande verwijdering van asbesthoudende materialen of producten;
- brand of stormschade waarbij asbest is vrijgekomen;
- gedumpt asbesthoudend afval;
- losse asbesthoudende materialen of producten op een perceel of percelen;
- tijdens een onderzoek aangetroffen alarmerende situatie als gevolg van de aanwezigheid van een asbesthoudende bron waarbij een mogelijk risico aanwezig is voor mens en milieu.

Nut en noodzaak van deze definitie blijft onduidelijk. Een asbestinventarisatie moet gewoon beschrijven waar de asbest aanwezig is. Hoe de asbest daar gekomen is maakt voor een (doordacht) onderzoek niets uit.

Als er een reden is om aan te nemen dat er meer aan de hand is dan met het oog zichtbaar is, dat daar mogelijk blootstellingsrisico's door ontstaan en dat het saneringstechnisch nuttig is om de omvang te kennen, kan aanvullend onderzoek worden ingezet of worden aanbevolen. Een inventarisatieonderzoek kent dus fases, waarbij op basis van voorinformatie steeds een vervolgstap kan volgen. Het dwingend voorschrijven van de te nemen stappen op basis van een indeling in type inventarisatie, zoals bij type I-inventarisatie is gedaan, is niet zinvol. En als dat wel wordt gedaan moet de definitie natuurlijk wel eenduidig zijn.

Het is moeilijk aan te nemen dat 'losse asbesthoudende materialen' uiteindelijk via een NEN2991-onderzoek nader moeten worden onderzocht, zoals nu 'dwingend' is beschreven in SC540.

Dergelijke omissies mogen niet bestaan in een norm die straks mogelijk via het Arbobesluit verplicht worden gesteld.

Uitzonderingen inventarisatieplicht

In het Arbobesluit en Asbestverwijderingsbesluit zijn uitzonderingen opgenomen van de inventarisatieplicht. Deze uitzonderingen komen in SC540 niet terug. Hierdoor ontstaat een hiaat: een woningeigenaar wil zijn woning laten inventariseren, rekening houdende met de toegestane uitzonderingen (zoals pakkingen in verwarmingstoestellen). De SC540 verplicht de eigenaar daar wel toe (omdat anders geen conformiteit kan worden geclaimd met de norm). Hierin gaat de certificatieregeling te ver en gaat mogelijk zelfs boven de wetgever staan.

Extra uitzonderingen

Ten aanzien van de uitzonderingen op de inventarisatieplicht (in Asbestverwijderingsbesluit en Arbobesluit) is iets vreemds aan de hand. In het verleden is namelijk aannemelijk gemaakt dat deze groep van werkzaamheden aan specifieke bronnen de grenswaarde niet overschreden. Bij de wijziging van het stelsel met de risicoklassen is die groep uitgebreid met klasse 1-werkzaamheden. Nochtans bestaan de twee (uitzonderingen en klasse 1) naast elkaar. Vanuit de redelijkheid en duidelijkheid zou men kunnen stellen dat ook de uitzonderingen in klasse 1 zouden moeten staan. Daarbij zijn de werkprotocollen waarin de uitzonderingen zijn besloten vaak niet meer beschikbaar. Het Bovag-protocol ten aanzien van pakkingen in verbrandingsmotoren is bijvoorbeeld niet publiek toegankelijk. Hoe kan het dan wetgeving zijn? Met de nieuwe grenswaarden zouden alle uitzondering moeten komen te vervallen en worden opgenomen in het systeem van de risicoklassen.

Procesuitrusting

In de tabel 'Procesuitrusting' in paragraaf 7.14.4 worden verouderde eisen gesteld aan de apparatuur in relatie met de nieuwe grenswaarden. Ten aanzien van een asbeststofzuiger moet de filterklasse ten minste H14 zijn. Tevens is de kans gemist om eisen te stellen aan het element pasvorm ten aanzien van adembeschermingsmiddelen. Een niet passend masker geeft tenslotte onvoldoende bescherming maar wel de illusie.¹⁵

Inspanningsverplichting

In 7.14.5.1 is opgemerkt dat een onderzoeker (inventariseerder) een inspanningsverplichting heeft. Voorheen was er een resultaatverplichting, waarin duidelijk was dat de inventarisatie 'volledig' moest zijn, met betrekking tot het onderzochte deel (bouwkundige eenheid). Dit is natuurlijk ook wat de opdrachtgever heeft beoogd. Hij heeft natuurlijk geen enkel belang in een inventarisatierapport waarin allerlei beperkingen, aannames en uitsluitingen voorkomen, zoals nu al vaak gebeurt.

Ook elders zijn teksten weggelaten die de inventariseerder dwongen om ook daadwerkelijk onderzoek te doen.

Bijvoorbeeld het historisch onderzoek. Onder 7.16.1 staat dat het inventarisatiebedrijf de opdrachtgever moet verzoeken documenten beschikbaar te stellen. En daarmee zou de kous af zijn. Nergens staat meer dat de inventariseerder historisch onderzoek moet uitvoeren en welke documenten daarvoor noodzakelijk zijn.

Definitie asbestverontreiniging

In de tabel 'indeling in hoofdgroepen' in 7.16.2 is een 'definitie' gegeven van 'asbestverontreiniging'. Deze 'definitie' komt niet overeen met de definitie in de definitielijst. Hierdoor ontstaat verwarring.

Beschikbaarheid middelen

Uit de norm is een tekst verdwenen wat betreft de beschikbaarheid van de te gebruiken middelen. Men moest voorheen bijvoorbeeld (geschikte, gekeurde) adembeschermingsmiddelen en stofzuiger bij zich hebben. Door het schrappen van deze tekst is het niet aanwezig zijn van deze middelen niet meer handhaafbaar door de certificatie-instelling.

Bijlage H

Bijlage H (toetslijst) is eerder al aangepast (versie 3 van SC540) en beoordeeld. Een logisch uitgangspunt is dat bijlage H niet milder of harder mag zijn gesteld en beperkter of uitgebreider in omvang dan de norm zelf. Alle (significante) elementen die verplichtend of beperkend zijn, moeten dus ook als toetspunt terugkomen. Dat is nu niet zo.

¹⁵ Publicatie Zijn afhankelijke adembeschermingsmiddelen wel veilig?, RIR Nederland B.V., 12 maart 2013, gepubliceerd op www.asbestenbouw.nl.

Oplossingsrichtingen:

- Uit de gehele tekst blijkt dat men niet vanuit een bepaalde taakstelling heeft geschreven, maar vanuit individuele 'problemen' die moeten worden getackeld. Er is geschreven zonder rekening te houden met het overlappen met andere deelgebieden. Er is geschreven zonder de consequenties voor derden (de eigenaar van het asbest) hierin mee te nemen. Het geheel streeft geen efficiëntie of effectiviteit na.

De stellige indruk bestaat dat de wijzigingen in de norm vooral als doel hebben gehad: het uitbreiden van de commerciële taken die onder de verplichtingstelling van de inventarisatie vallen, zonder daarbij nut en noodzaak mee te wegen. Naast de uitbreiding van de onderdelen zijn de teksten afgezwakt ten aanzien van handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Het certificatieschema is richting de certificaathouder aanzienlijk afgezwakt en vrijblijvender gemaakt.

Een oplossing hiervoor zou zijn duidelijke randvoorwaarden voor het doel van de certificatieregelingen en het doel van de inventarisatie aan te leggen, waarbinnen de regeling tot stand komt. Een belangrijke randvoorwaarde is, zoals elders geschreven, dat de significante elementen in de tekst worden onderbouwd met argumenten (nut, noodzaak) en dat de consequenties daarvan inzichtelijk worden gemaakt, vóór dat een en ander via verwijzing in de regelgeving wordt opgenomen. Hier is dus een belangrijke taak voor beleid en toezicht weggelegd.

- Daarnaast zijn er, al dan niet met opzet, nogal wat vaagheden in de tekst verwerkt. Op de tekst moet daarom redactie plaatsvinden die ertoe leidt dat alle vaagheden, onvolledigheden en interpretatieruimte verdwijnt, zodat een eenduidig overzicht ontstaat van wat de tekst precies behelst.
- Overlap met teksten in NEN-normen en regelgeving moet uiteraard worden vermeden, of er moet voor worden gekozen om de gehele tekst/methode over te nemen (zoals elders in deze tekst gepropageerd is om NEN2991 te ontdoen van vaagheden).

12.2 SC530, Procescertificaat Asbestverwijdering versie 6

In de laatste versie van SC530 (20 juli 2013) is, net als bij de hiervoor genoemde SC540, de verwijzing naar de Arboregeling artikel 4.27 verdwenen. Of dit formeel van betekenis is, is niet duidelijk.

Geldigheidscondities

Onder 4.6 zijn randvoorwaarden (geldigheidscondities) gegeven voor de geldigheid van het certificaat.

Een belangrijk punt is verdwenen uit de tekst:

Het aantoonbaar voldoen aan de bepalingen, waarnaar verwezen wordt in de risicoanalyse paragraaf 3.3.2 en bedoeld om de aldaar benoemde risico's uit te bannen.

3.3.2 omvat de volgende teksten:

Risicoanalyse niveau asbestverwijdering

Om het verstrekken c.q. onderhouden van een certificaat op onterechte gronden te voorkomen is het noodzakelijk om risico's te definiëren en maatregelen te nemen. Deze beogen de risico's m.b.t. asbestvezelemisatie/besmetting uit te bannen. De maatregelen zijn er in twee vormen en kunnen bestaan uit afstand tot de bron of uit technische maatregelen, zoals directe maatregelen om de risico's uit te bannen en daarmee asbestvezelbesmetting te voorkomen. Behalve de maatregelen bestaan er ook de zogenaamde managementfactoren. Deze managementfactoren kunnen op zichzelf de centrale gebeurtenis niet uitbannen, maar beïnvloeden de kwaliteit van de maatregelen.

Als de maatregelen zijn gedefinieerd dan dienen deze ingericht en onderhouden te worden. Dit laatste stelt eisen aan het asbestverwijderingsbedrijf en haar medewerkers. Als de maatregelen zijn geplaatst, dan is de inspectie en het onderhoud van de maatregelen noodzakelijk. De directe oorzaak van asbestvezelbesmetting is per definitie één of meerdere falende maatregelen. (Tabel weggelaten)

Deze tekst zelf is niet als verplichting geformuleerd. In SC530 wordt verder ook niet naar 3.3.2 verwezen. Dus de verplichting van de inhoud van de paragraaf komt voort uit 4.6. Door het schrappen van de genoemde regel uit 4.6 is dus de essentie, althans een essentieel onderdeel van het certificatieschema en het doel van het Arbobesluit (risico's minimaliseren) uit het certificatieschema verwijderd.

Overigens verdient de tekst onder 3.3.2 wel een redactionele wijziging om de leesbaarheid en de betekenis te vergroten.

Combinaties van activiteiten

In SC530 is een opsomming gegeven van combinaties van activiteiten die niet mogen voorkomen. De gekozen formulering onder 7.2: "Relaties /combinaties asbestverwijderingsbedrijf en/of –concern binnen de asbestketen" leest echter niet als een verbod. De betekenis van de paragraaf is door de gekozen formulering dus omgekeerd in zijn betekenis geworden.

Er moet aan worden toegevoegd "... zijn niet toegestaan." of iets van die strekking.

Overtreding uitbestedende bedrijf

In dezelfde paragraaf onder 7.2.1 is de laatste alinea geschrapt (ten opzichte van de vigerende versie):

Een overtreding door het bedrijf aan wie is uitbesteed, wordt beschouwd als een overtreding van het bedrijf dat heeft uitbesteed. In de sanctieprocedure tegen het uitbestedende bedrijf wordt de overtreding behandeld als ware zij door het uitbestedende bedrijf begaan.

Door het schrappen van deze alinea is het dus weer mogelijk om alle verantwoordelijkheden af te schuiven naar de onderaannemer, die vanuit een afhankelijkheidspositie moet werken en tegen lagere kosten.

Het mag duidelijk zijn dat dit feit in het verleden tot grote misstanden heeft geleid met grote risico's voor mens en milieu en dat door het schrappen van deze tekst ervoor wordt gekozen deze misstanden opnieuw te laten ontstaan. Dit is een ernstige achteruitgang, vanuit maatschappelijk oogpunt bezien.

Gekozen verwijderingsmethode
In paragraaf 7.6.2.1 staat bij:

Verwijderen conform inventarisatierapport

Het inventarisatierapport geeft de risicoklasse van de aangetroffen asbestbronnen aan. Het asbestverwijderingsbedrijf dient conform de risicoklasse-indeling SMA-rt in het inventarisatierapport te handelen. In het inventarisatierapport moet het vrijgaveregime ex NEN 2990 zijn bepaald.

Allereerst moet opgemerkt worden dat deze tekst nogal onduidelijk is geformuleerd:

- In het inventarisatierapport is aangegeven wat de risicoklasse is bij de gekozen verwijderingsmethode van de aangetroffen asbestbron(nen).
- Het asbestverwijderingsbedrijf dient conform het bijbehorende arbeidshygiënische regime te handelen.
- Het vrijgaveregime wordt niet bepaald door Ascert, SC530 of SMA-rt maar door het Arbobesluit.

Ten aanzien van deze herformulering komt direct een groot probleem boven tafel: wie kiest de verwijderingsmethode? Dat zou toch echt de saneerder moeten zijn, omdat daarmee ook de kwaliteit van zijn werk wordt bepaald en omdat de werkzaamheden binnen zijn verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.

Bijvoorbeeld: Als iets in klasse 2 is ingedeeld, maar praktisch gezien zonder breuk demontabel is, kan de saneerder niet onder het 'advies' van het inventarisatiebureau uit om het in klasse 2 te verwijderen. Hiermee wordt dus een voordeel voor de saneerder en de eigenaar 'verspeeld'. Andersom, als een werk in klasse 1 is ingedeeld en aangenomen, wordt opschalen naar klasse 2 lastig, omdat daarvoor geen financiering is voorzien.

Hier zit dus nog altijd een grote weeffout ten aanzien van het stelsel met de risicoklasse-indeling. Dit kan eenvoudig worden opgelost door het inventarisatiebureau alle realistische verwijderingsmethoden (en tevens ook alle andere mogelijke handelingsmethoden, zoals coaten) te laten bepalen en in te delen in een risicoklasse. De saneerder kan dan, afhankelijk van zijn wensen en die van de opdrachtgever, daarin een keuze maken.

Beheerste omstandigheden

In 7.12.4.1 was een opsomming gegeven van 'beheerste omstandigheden'. Daar stond bij dat men controlemetingen moest doen, ook van ingezette middelen, na verwijdering en oplevering. Deze tekst is in de nieuwe versie geschrapt.

Nu was de effectiviteit van deze verplichting natuurlijk al nihil, omdat 'na de oplevering' impliceert dat de auditor wacht op de eindbeoordeling en afbreken van het containment. Dat is niet realistisch.

Toch is dit punt zeer belangrijk: na de sanering bij het afbreken wordt soms nog asbest aangetroffen (zie NEN2990:2012) en veel materieel kan niet verpakt worden (zoals ladders, steigers en platendouche). Als deze dan ook nog niet meer, als verplichting vanuit SC530, gecontroleerd worden dan weet men niet of deze spullen wel schoon zijn, schoon getransporteerd worden en schoon worden ingezet op de volgende klus.

Vermoed wordt dat een belangrijk deel van het gebruikte materiaal, dat buiten de werkplaats aanwezig is (magazijn, transport) op dit moment besmet is met asbestvezels. We zouden dus moeten streven naar het uitbreiden van de borging en toezicht hierop, in plaats van het schrappen.

Basale verplichtingen

In 7.14.4 zijn uitgangspunten opgenomen waaraan een asbestsanering moet voldoen. In de nieuwste versie van SC530 is het volgende punt geschrapt:

Bij meerdaagse werken is er een ('schone') zone ingericht en wordt schoongehouden waar werknemers kunnen eten en drinken; tevens is er een toiletgelegenheid aanwezig die wordt schoongehouden.

Dit lijkt ons een van de meest basale verplichtingen waaraan de werkgever gehouden moet zijn bij elke sanering en staat wat ons betreft naast het hebben van geschikte beschermingsmiddelen. Een schaftruimte en toiletgelegenheid is wel het minste.

Bij een van de controles op de aanwijzingen van de CKI's is vastgesteld dat een groot deel van de saneerders zich nu al niet houden aan deze verplichting. Men vindt het blijkbaar acceptabel dat personeel buiten of in een auto moet schaften en geen toiletvoorzieningen heeft. De regel moet daarom niet geschrapt, maar juist gehandhaafd gaan worden. Omdat dit een beeld geeft van hoe de werkgever met werknemers om denkt te kunnen gaan, zou het niet hebben van deze voorzieningen ook moeten leiden tot zware sancties.

Ongeschikt filter

In dezelfde opsomming van uitgangspunten (zie hierboven) staat dat de lucht in containment wordt afgezogen en gefilterd met een HEPA H13 of H14 filter. Bij vaststelling van de nieuwe grenswaarden is HEPA H13 niet geschikt, omdat dan de lucht die wordt uitgeblazen hogere concentraties asbest dan de grenswaarde kan bevatten.

Met/zonder containment

In dezelfde opsomming van uitgangspunten (zie hierboven) staat dat van een binnenwerk geen buitenwerk gemaakt mag worden. Binnenwerk moet in een containment plaatsvinden en buitenwerk niet. Tevens is vermeld dat buitenwerk klasse 3 in containment moet.

Dit verbod wordt niet begrepen en is ook niet onderbouwd:

- Als een wand in een slooppand zonder dak moet worden gesaneerd, mag dat zonder containment, dus met emissie naar het milieu.
- Als daar wel een dak op zit moet het in containment. De werknemers lopen dan dus meer risico's.

Zou het niet verstandiger zijn verwijderingsmethoden te ontwikkelen en toe te staan waarbij de grenswaarde niet wordt overschreden en dus zonder containment kunnen worden uitgevoerd? Die methoden moeten dan wel toegang hebben in het systeem.

En andersom: als emissie naar de buitenlucht moet worden vermeden is saneren in containment dan niet altijd de beste methode, ook in de buitenlucht?

Geadviseerd wordt te onderzoeken of het openen van het dak of gevel, bij een sanering, in specifieke situaties en onder voorwaarden, toegestaan kan worden. Denk bijvoorbeeld aan slooppanden, met als voorwaarde hechtgebonden toepassingen.

Een belangrijk punt daarbij is dat er geen regelgeving is gemaakt voor de buitenlucht en dat de verplichting dat klasse 3 buiten in containment moet, dus ook niet formeel is onderbouwd. In het verleden zijn het VR (verwaarloosbaar risiconiveau) en MTR (maximaal toelaatbaar risiconiveau) vastgesteld, maar heeft de minister ervoor gekozen géén norm voor de buitenlucht te benoemen en in de Arboregelingen maatregelen op te nemen om er in te voorzien dat het VR niet wordt overschreden.¹⁶ Door wél een norm voor buitenlucht vast te leggen kan een objectieve maatstaf worden verkregen waaraan een buitensanering moet voldoen en kan de regel (binnenwerk mag geen buitenwerk worden) komen te vervallen. Dit betekent dat sommige saneringen ook buiten in een tent moeten worden uitgevoerd en dat andere binnensaneringen zonder containment kunnen worden uitgevoerd.

¹⁶ In het voorgaande is vermeld dat de minister ervoor gekozen heeft veel beleidsregels voor onder andere asbest te laten vervallen. De zaken die geregeld werden in die beleidsregels zijn niet altijd elders opgenomen. Zo bestaat er (zo laat het zich aanzien) geen voorziening meer die voorschrijft hoe hoge concentraties niet-hechtgebonden asbestafval moet worden verpakt bij het transport over de weg. Het is zinvol om uit te zoeken welke beleidsregels zijn vervallen en of daardoor omissies zijn ontstaan.

12.3 SC510, Deskundig toezichthouder Asbest, DTA

Saneringsprojecten worden onder toezicht van een DTA uitgevoerd. Een DTA dient continu toezicht te houden maar ook is hij een zeer belangrijke schakel op het gebied van veiligheid.

Een DTA moet daartoe zijn gecertificeerd conform SC510 waarin de vakbekwaamheid is geregeld. Of een DTA vakbekwaam is, is onderzocht¹⁷ met de volgende conclusies (samengevat):

Het merendeel van de DTA's presteert onvoldoende. Dat blijkt uit:

- ondeugdelijke communicatie naar alle betrokkenen;
- onvoldoende kennisniveau;
- ontbreken leiderschap;
- geen of onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef;
- desinteresse;
- niet het goede voorbeeld geven;
- onvoldoende capaciteiten.

Dat DTA's onvoldoende presteren kan een van de verklaringen zijn waarom er bij een groot deel van de saneringen zaken niet in orde zijn, zoals geconcludeerd in rapport Bartels¹⁸. De oplossing uit het onderzoek van Horyon wordt gezocht in 'job coaching' en vergaande begeleiding vanuit de eigen organisatie. Mogelijk dat er ook een oplossing zit bij het lopen van 'stage'. Als DTA's worden 'ingewerkt' door goede DTA's bij goede bedrijven met goed materieel, dan weet men hoe het moet en is het later afwijken van de verplichtingen een verwijtbare keuze in plaats van een systeemmankement.

Uit de onderbouwde stelling dat DTA's onvoldoende presteren kan geconcludeerd worden dat het certificatieschema SC510, in combinatie met de opleiding tot DTA en het examen, er niet toe leidt dat de vakbekwaamheid voldoende is. Blijkbaar dwingt het systeem dat niet af en is de borging onvoldoende.

Het systeem van certificatie kan alleen effectief zijn als er een correctieve stap in aanwezig is. De eisen die gesteld worden in SC510 worden effectief niet gehaald. Dat kan betekenen dat er onvoldoende wordt gecontroleerd of gecorrigeerd op certificeringsniveau door de CKI en/of dat de opleiding en examens onvoldoende niveau hebben. Het stelsel moet daar via Ascet op worden gecorrigeerd. Het systeem kan alleen effectief zijn als navolging wordt afgedwongen.

¹⁷ Eindscriptie HVK-opleiding, "Functioneren van operationele DTA binnen de asbestketen", J. Horyon, juni 2013.

¹⁸ Naleving asbestregels, Bureau Bartels, juli 2009.

12.4 Conclusie certificatieregelingen

De certificatieregelingen hebben als doel toetsbare eisen vast te leggen als invulling van de wettelijke eisen. Deze eisen worden via statische verwijzing in wetgeving bindend verklaard.

Dat brengt met zich mee dat, naar onze bescheiden mening, de teksten aan allerlei (ongeschreven) eisen moeten voldoen, zoals:

Eenduidig, leesbaar, naleefbaar, proportioneel, rekening houdend met maatschappelijke consequenties, compatibel met overige wetgeving, niet bovenwettelijk, geen onnodige eisen, niet onnodig kostenverhogend, arbeidsrisicoverlagend.

Bij verwijzing in de certificatieschema's naar NEN-normen (zoals NEN2991 en NEN2990) moeten deze normen ook aan deze 'eisen' voldoen en worden beoordeeld.

Ook bij acceptatie van deze certificatieschema's c.q. verwijzing in de regelgeving moeten deze normen aan bovengenoemde 'eisen' voldoen en daarop dus worden getoetst.

Bij het lezen van de vigerende certificatieschema's en de in ontwikkeling zijnde schema's lijken bovengenoemde 'eisen' geen rol te spelen. De schema's zijn:

- dusdanig omvangrijk dat ze onleesbaar zijn geworden;
- bevatten veel formuleringen die niet eenduidig zijn;
- zijn niet naleefbaar ten aanzien van bijvoorbeeld:
 - de eindcontrole in industriële situaties en
 - de door de inventariseerder voorgeschreven werkmethode;
- sluiten niet aan bij de Arbowet om risico's te minimaliseren doordat bijvoorbeeld:
 - nog steeds geen voorzieningen zijn genomen om innovaties toe te staan en
 - de verplichting van containments en onderdruk, als enige middel (naast 'glove bag') om invulling te geven aan de wettelijke voorschriften, te laten bestaan;
- bevatten bovenwettelijke eisen, zoals:
 - kleefmonsteronderzoek t.b.v. bepaling risico's saneerders (is RI&E);
 - verplicht kleefmonsteronderzoek conform NEN2991 als onderdeel van inventarisatieonderzoek (geen formele grondslag),
- bevatten onnodige eisen, zoals de werkplanellementen bij risicoklasse 1,
- en zijn onnodig kostenverhogend, door bijvoorbeeld:
 - introductie type I-inventarisatie;
 - uitkleden verplichtingen type A en daarmee verschuiving naar aanvullend onderzoek type B.

Als belangrijkste moet daarbij genoemd worden dat de certificatieschema's, met de via verwijzing geïncorporeerde NEN 2990 en NEN2991, om diverse redenen arbeidsrisicoverhogend werken:

- Innovaties die risicoverlagend werken worden geremd.
- Alle kostenverhogende elementen maken dat asbestsaneringen onbetaalbaar worden, waardoor de illegaliteit aantrekkelijk(er) wordt, met bijbehorende risico's.
- Technische voorschriften ten aanzien van decontamineren, inrichting containment, transits etc. ontbreken en zijn dus niet meer sanctioneerbaar. De saneerder kan dus onhygiënisch werken, met alle risico's van dien.
- De voorgeschreven eisen aan beschermingsmiddelen (onderdrukmachines, stofzuigers, maskers) passen niet bij de voorgenomen grenswaarden. Er is geen invulling gegeven aan de eis uit de Arbowet dat adembeschermingsmiddelen passend moeten zijn voor het werk.
- Doordat niet alle elementen uit SC530 en SC540 sanctioneerbaar zijn, zijn veel voorschriften vrijblijvend en dus niet of slechts beperkt effectief. Dus ook voorschriften die risico's moeten beperken.

Het niveau van de DTA's dat via SC510 wordt geborgd wordt als te laag gezien in relatie met de formele taken die deze heeft in het asbestverwijderingsproces. Daarbij is het toezicht op de persoonscertificaten, waaronder SC510 voor DTA, slechts beperkt en dus weinig effectief.



Foto: Flickr, Urban Combing (Ultrastar175g).

13 WET- EN REGELGEVING

Het is bekend dat het Productenbesluit, Asbestverwijderingsbesluit en Arbeidsomstandighedenbesluit ten aanzien van asbest in de nabije toekomst zullen wijzigen.

Omdat het nog niet zo ver is en omdat onbekend is op welke wijze men gaat wijzigen, is gemeend wel enkele bezwaren ten aanzien van deze besluiten te moeten belichten en zodoende kenbaar te maken.

13.1 Productenbesluit en -regeling asbest

De regelgeving omtrent asbest laat zich kort samenvatten als 'verboden, mits veilig voor mens en milieu'. Tevens zegt de wet in Nederland dat het in beginsel verboden is afvalstoffen te storten. Voor asbesthoudende producten is besloten dat het stortverbod ingaat op het moment dat het gerecycled-/vernietigd kan worden.

Uit het Productenbesluit blijkt dat iets een asbesthoudend materiaal is als daarin meer dan 100 mg/kg (=0,01 gewichtsprocenten) asbest voorkomt, waarbij de concentratie amfiboolasbest 10x zwaarder wordt gewogen.

De volgende problemen komen voor:

Meetmethode:

De meest gangbare analysemethode voor asbesthoudende producten is genormeerd in NEN5896 en vastgelegd in Productenregeling asbest. De ondergrens van deze methode is 0,1 gewichtsprocent. Dat komt overeen met 1.000 mg/kg. In de methode conform NEN5896 is bovendien geen weging (amfiboolasbest 10x) verwerkt.

Met de aangewezen methode conform NEN5896 is het dus niet mogelijk om vast te stellen of producten asbest bevatten in het concentratiegebied tussen 100 en 1.000 mg/kg (of 0,01 en 0,1 gewichtsprocenten).

Realistisch gezien betreffen dit producten waarbij de asbest niet functioneel is toegevoegd. Het asbest komt dan voor als besmetting (met bijvoorbeeld toegevoegde vermiculiet of talk). Er bestaat daarom geen praktische noodzaak om concentraties asbest (opzettelijk toegevoegd) in producten lager dan 1000 mg/kg in producten te kunnen bepalen.

Ook de weging voor amfiboolasbest is niet functioneel. Die kan dus achterwege blijven.

Overigens heeft de markt een praktische oplossing gekozen voor het gebied van 100 tot 1.000 mg/kg: als men bij de analyse asbest aantreft, al is het 1 vezel, wordt de concentratie altijd groter dan 0,1 gewichtsprocenten genoemd (en niet bepaald). Bij het aantreffen van 1 vezel in een product wordt het product dus een asbesthoudend product waarvoor het asbestverbod geldt en dus ook het asbestregime voor verwijdering.

Het mag duidelijk zijn dat ten gevolge van deze pragmatische oplossing door laboratoria materialen onnodig als asbesthoudend worden bestempeld en gesaneerd.

In de Productenregeling in Artikel 3 is ten aanzien van samengestelde producten bepaald:

1.

Indien het asbest in een product homogeen is verdeeld of het asbest in een product nagenoeg homogeen is vermengd met andere stoffen of materialen, worden de concentratie serpentijnasbest en de concentratie amfiboolasbest bepaald ten aanzien van het gehele product.

2.

Indien het asbest of asbesthoudende product onderdeel uitmaakt van een samengesteld product, worden de concentratie serpentijnasbest en de concentratie amfiboolasbest uitsluitend bepaald ten aanzien van de asbesthoudende bestanddelen van het product.

Ten aanzien van recycling levert bovenstaande een probleem op:

- Als asbestvezels los voorkomen als vermenging met bijvoorbeeld een steengranulaat of stukken schroot dan wordt lid 1 gehanteerd. De massa van de asbest wordt bepaald over het gehele product, wat een lage concentratie oplevert.
- Als asbestvezels gebonden in een component voorkomen die op het granulaat aanwezig is (of bijvoorbeeld een coating met asbest op staalschroot) dan wordt de concentratie bepaald op de component waar het inzit, conform lid 2. Dus om bij het voorbeeld te blijven: in de coating. Dat levert een veel hogere berekende concentratie op en vrijwel altijd een concentratie groter dan 100 mg/kg (of 1.000 mg/kg bepaald conform NEN5896).

Losse asbest in een granulaat zal dus eerder mogen worden hergebruikt dan eenzelfde hoeveelheid asbest dat nog gebonden is in een product. De risico's van losse asbest zijn echter hoger.

Oplossingsrichtingen:

- Stel de concentratie asbest voor asbesthoudende producten vast op 1.000 mg/kg. (0,1 gewichtsprocenten) en laat de weging (10xamfibool) achterwege.
- Stel de concentratie asbest voor samengestelde producten (nauw gedefinieerd) vast op 100 mg/kg berekend over het geheel.

NEN2990

De hoeveelheid asbest die voorkomt in puin, puingranulaat, staalschroot et cetera hangt vaak samen met de kwaliteit die is bereikt bij de sanering van het gebouw (puin), installatie of vervoermiddel (schroot). Hierbij wordt er van uit gegaan dat men bij de sanering saneert tot het niveau dat in NEN2990 (Eindcontrole na asbestverwijdering) is beschreven.

Echter, NEN2990 sluit niet goed aan bij wat feitelijk mogelijk is bij bijvoorbeeld de sanering van installaties en vervoersmiddelen. Er zal bij de sanering van bijvoorbeeld industriële complexen en treinen altijd meer asbest achter blijven dan conform NEN2990 zou moeten. NEN2990 zou dus beter moeten aansluiten (zie hoofdstuk NEN2990).

Ten aanzien van afvalstoffen of stoffen die hergebruikt kunnen worden is het kwaliteitsniveau conform NEN2990 helemaal niet noodzakelijk. Heel formeel gezien is er door de wetgever zelfs geen kwaliteitsniveau vastgesteld anders dan hetgeen in het Productenbesluit staat (en indirect EVOA et cetera).

Ten aanzien van de risico's bij de het handelen met afvalstoffen en hergebruiken is het reinigingsniveau dat NEN2990 voorschrijft niet altijd noodzakelijk. Met lichte aanpassingen zouden veel meer afvalstoffen hergebruikt kunnen worden en met minder kosten.

Bijvoorbeeld: Ten aanzien van schroot met bitumencoating (met daarin asbest) is het niet noodzakelijk om de bitumen vanaf het staal te verwijderen. Een smeltoven kan aantoonbaar het asbest volledig afbreken. De risico's van het behandelen van staal of schroot met bitumencoating zijn aantoonbaar nihil. Toch wordt een flinke financiële en risicovolle inspanning verwacht om het schroot tot een kwaliteitsniveau conform

NEN2990 te reinigen. En dan loopt men nog altijd het risico dat een laboratorium in een gemiste restant coating 1 vezel aantreft en dat >0,1% noemt.

Ook slooppanden worden tot op vezelniveau gereinigd, waarbij dat ten aanzien van de handelingen daarna (slopen, breken en transport) niet noodzakelijk of kostentechnisch wenselijk is.

Met een iets meer doordachte wijze van omgaan met puin en schroot kan er veel meer gerecycled worden.

Oplossingsrichtingen:

NEN2990 en/of de wetgever zou moeten voorzien in een op risico's gebaseerde opleveringskwaliteit voor gebouwen, installaties et cetera die na sanering worden gesloopt en waarvan de vrijkomende afvalstromen onderscheidenlijk wel of niet worden hergebruikt, zoals puin en schroot.

Dit kan er onmiddellijk toe leiden dat staal met kleine hoeveelheden restanten asbest of asbesthoudende producten kunnen worden verwerkt en het stortverbod kan worden geëffectueerd.

Gezien de arbo- en milieurisico's van het niet hergebruiken van onder andere staal en de daardoor noodzakelijke winning en productie van maagdelijk staal, is dat zeer wenselijk.

Dit kan er ook toe leiden dat slooppanden met minder inspanningen, arbeidsrisico en kosten worden gesloopt, omdat de risico's daarna, bij recycling acceptabel laag zijn.

13.2 Asbestverwijderingsbesluit

Artikel 3

- Degene die zelf een bouwwerk of object geheel of gedeeltelijk afbreekt, doet afbreken, uit elkaar neemt of doet uit elkaar nemen beschikt {met betrekking tot het bouwwerk of object, dan wel het gedeelte daarvan ten aanzien waarvan de handeling wordt verricht,} over een asbestinventarisatierapport indien hij weet of redelijkerwijs kan weten dat zich in het bouwwerk of object asbest of een asbesthoudend product bevindt.
- Degene die zelf asbest of een asbesthoudend product uit een bouwwerk of object verwijdert of doet verwijderen, beschikt met betrekking tot het bouwwerk of object over een asbestinventarisatierapport.
- Degene die materialen of producten doet opruimen die ten gevolge van een incident zijn vrijgekomen, beschikt met betrekking tot de materialen of producten over een asbestinventarisatierapport indien hij weet of redelijkerwijs kan weten dat zich in de materialen of producten asbest of een asbesthoudend product bevindt.

Dus als je een gebouw of object geheel of gedeeltelijk sloopt moet je van dat deel een inventarisatierapport hebben. Maar als je slechts een bepaalde asbesthoudende bron verwijdert moet je dan van het gehele gebouw een inventarisatierapport hebben?

De doelmatigheid van dit verschil is onduidelijk. Het gaat er om dat bekend is waar de asbest zit en wat de omvang is van het te saneren gebied. Hiermee wordt voorkomen dat er bij de sanering risico's worden gelopen en dat bij de sanering niet alles wordt weggehaald.

In het certificatieschema wordt dit opgelost door te werken met 'bouwkundige eenheden' en te werken met het begrip 'volledig' en 'onvolledig' inventarisatie, waarbij nog altijd begrip verwarring ontstaat tussen volledig in omvang en volledig in kwaliteit (type A en type B).

Hierdoor komt het voor dat een melding voor een asbestsanering nog altijd afgewezen kan worden omdat deze vermeldt dat deze onvolledig is. Onvolledig slaat dan terug op dat bijvoorbeeld niet het gehele gebouw is onderzocht, of omdat een type B-advies bestaat. Beide hoeven echter geen enkele relatie te hebben met de te saneren bron, die wordt gemeld.

Het asbestverwijderingsbesluit moet in dit opzicht logischer worden opgesteld, de afgeleide SC540 in harmonie en de gemeenten beter geïnstrueerd.

Artikel 4

In dit artikel is een opsomming gegeven van de uitzonderingen op de inventarisatieplicht in samenhang met het Arbobesluit (zie aldaar).

De keuze om deze objecten uit te zonderen is gedateerd en zou moeten worden herbezien. Een argument is bijvoorbeeld dat pakkingen dusdanig veel voorkomen dat de inventarisatiekosten aanzienlijk worden. Omdat ook andere bronnen veelvuldig kunnen voorkomen kan de uitzondering dus ook voor die bronnen worden uitgebreid. Beter is om, binnen het certificatieschema, op basis van pragmatische argumenten uitzonderingen te formuleren.

Verwijdering door particulier

Een particulier mag, zo staat in artikel 4, zonder inventarisatie zelf <35 m² geschroefde hechtgebonden platen (niet dakleien) uit woning (niet bedrijfsgebouw), opstallen of vaartuig verwijderen.

Een particulier mag zonder inventarisatie zelf colovinyltegels en los zeil < 35 m² uit woning (niet bedrijfsgebouw), opstallen of vaartuig verwijderen.

Gezien de risico's die worden gelopen door onoordeelkundig verwijderen en de te verwachten overschrijding van de nieuwe grenswaarde (Bouwbesluit) daarbij, zou deze uitzondering moeten komen te vervallen. Een particulier weet niet of een plaat hechtgebonden is en hoe hij/zij dat veilig moet verwijderen.

Omdat saneren in de toekomst onbetaalbaar zal gaan worden is het zeer belangrijk om te gaan voorzien in een methode om te voorkomen dat particulieren alles zelf gaan doen, met alle risico's van dien.

Breng bijvoorbeeld de saneringen die het meest voorkomen bij particulieren onder in een subsidietraject, zoals ook gedaan is voor asbestwegen en -erven.

Overigens is het onderscheid tussen geschroefd en niet geschroefd onzinnig. Alle 'geschroefde' golfplaten zijn in het verleden met de schroeven gespijkerd en niet ingeschroefd. En zowel bij geschroefde als gespijkerde platen vind je restanten op de gordingen en gaten terug, die je niet veilig door particulieren kunt laten weghalen en dus wel geïnventariseerd zouden moeten worden. Het verwijderen van platen en dakleien is wat risico's betreft gelijk, dus waarom is daar ooit verschil in aangebracht. Vloertegels kunnen te allen tijde veilig worden verwijderd door een particulier. Echter, deze zijn vrijwel altijd gelijmd met een asbesthoudende lijm, die niet door de particulier kan worden verwijderd. Vloertegels zouden dus eigenlijk nooit door particulieren verwijderd mogen worden en zouden dus (met de lijm) moeten worden geïnventariseerd.

Het verwijderen van asbesthoudend zeil is zeer risicovol, ook als deze los ligt. Er zijn waarschijnlijk duizenden woningen ondeskundig ontdaan van asbesthoudend zeil, met daardoor besmetting van woningen tot gevolg. Dit zou dus moeten worden geïnventariseerd.

Milieukwaliteitseisen

Een belangrijk punt dat wordt gemist in het Asbestverwijderingsbesluit is dat er geen milieukwaliteitseisen zijn gesteld.

Uit het besluit blijkt niet wat een acceptabel concentratieniveau is voor de buitenlucht tijdens het saneren. En ten aanzien van de eindbeoordeling wordt aangehaakt bij het Arbobesluit. Het Arbobesluit gaat echter (bij invulling van de eindbeoordeling in NEN2990 via SC530) uit van een acceptabel risiconiveau voor arbeiders en nadien bewoning. Vanuit milieu geredeneerd, voor buitenlucht en bij sloop en hergebruik, zouden andere eisen moeten gelden. Is het noodzakelijk een pand te reinigen alsof het daarna gaat worden bewoond als het in werkelijkheid daarna gesloopt gaat worden?

Is het wenselijk dat een buitensanering in risicoklasse 3 in een tent wordt uitgevoerd (met arbeidsrisico's tot gevolg) en buitensanering risicoklasse 2 zonder tent, waardoor verontreiniging van de buitenlucht optreedt. Gezien het feit dat bij emissie via een schoorsteen in een verwerkingsinstallatie (inrichting) wel milieueisen zijn gesteld, lijkt dat voor asbestsaneringen in de buitenlucht ook noodzakelijk.

Vervallen beleidsregels

In het verleden zijn er door de minister beleidsregels geformuleerd die ervoor moesten zorgdragen dat het verwaarloosbaar risiconiveau (VR, 1.000 vezelequivalenten/m³ jaargemiddeld) voor asbest in de buitenlucht niet zou worden overschreden. Een van de beleidsregels voorzag erin dat asbesthoudend afval van bepaalde concentraties uitsluitend verpakt mocht worden getransporteerd. Die beleidsregels zijn vrijwel allemaal vervallen, zonder dat daar altijd passende alternatieven in de regelgeving voor zijn teruggekomen.

Hoewel dit rapport een uitvoerig onderzoek naar de vervallen beleidsregels niet toestaat, is dat wel te adviseren.

Oplossingsrichtingen:

- Leg op heldere wijze vast wat het doel is van een asbestinventarisatie conform het asbestverwijderingsbesluit.
- Leg vast dat uitsluitend het bouwkundige deel dat wordt gesloopt en het deel waaruit asbesthoudende toepassingen moeten worden gesaneerd geïnventariseerd moeten zijn.
- Leg vast wat 'volledig' in de zin van het Asbestverwijderingsbesluit betekent.
- Harmoniseer met het Arbobesluit.
- Informeer Ascet, toezichhouders en handhaving, zodat geen interpretatieverschillen bestaan.
- Heroverweeg de uitzonderingen. Met name de uitzonderingssituatie voor particulieren.
- Leg milieukwaliteitseisen vast bij de sanering, bij de eindcontrole voor onderscheidenlijk te slopen bouwwerken, te bewonen bouwwerken en industriële situaties.
- Onderzoek of er via de werking van het Asbestverwijderingsbesluit voldoende maatregelen zijn getroffen om het milieu afdoende te beschermen en/of de vervallen beleidsregels voldoende nader zijn ingevuld.



Foto: Flickr, Timm Suess.

13.3 Arbeidsomstandighedenbesluit

Arbeidsomstandighedenbesluit afdeling 5

Artikel 4.44. Risicoklasse 1

Deze paragraaf [paragraaf 3] is van toepassing, indien uit de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, blijkt dat de concentratie van asbeststof in de lucht, waaraan werknemers in verband met de arbeid worden blootgesteld, lager is dan of gelijk is aan de grenswaarde, bedoeld in artikel 4.46.

Een activiteit is dus risicoklasse 1 als de grenswaarde niet wordt overschreden. In de paragraaf over 'Risico-inventarisatie' en 'LAVS' in dit document, is aangegeven dat hierover onduidelijkheid bestaat bij de uitvoering door Ascort en de marktpartijen, in SMA-rt en LAVS. Onder paragraaf 6 "certificatie" is namelijk in artikel 4.54a bepaald:

Artikel 4.54a. Asbestinventarisatie

1. *In het kader van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, wordt de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten volledig geïnventariseerd voordat wordt aangevangen met de volgende werkzaamheden:*
 - a. *het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van bouwwerken, met uitzondering van grondwerken, of objecten waarin asbest of asbesthoudende producten is respectievelijk zijn verwerkt;*
 - b. *het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit de bouwwerken of objecten, bedoeld in onderdeel a;*
 - c. *het opruimen van asbest of asbesthoudende producten die ten gevolge van een incident zijn vrijgekomen.*
2. *Op grond van de inventarisatie, bedoeld in het eerste lid, wordt in het kader van de risicobeoordeling, bedoeld in artikel 4.2, door het bedrijf, bedoeld in het vierde lid, bepaald in welke risicoklasse als bedoeld in de artikelen 4.44, 4.48 of 4.53a de werkzaamheden vallen.*
3. *De resultaten van de inventarisatie, bedoeld in het eerste lid, en de indeling in een risicoklasse, bedoeld in het tweede lid, worden opgenomen in een inventarisatierapport.*
4. *De inventarisatie, bedoeld in het eerste lid, en het inventarisatierapport, bedoeld in het derde lid, worden uitgevoerd, onderscheidenlijk opgesteld, door een bedrijf dat in het bezit is van een certificaat asbestinventarisatie dat is afgegeven door Onze Minister of een certificerende instelling.*

Hier is dus te lezen dat een risicobeoordeling kan worden uitgevoerd op basis van artikel 4.2 (zonder invulling te geven op de wijze hoe dat dan zal moeten, c.q. metingen conform artikel 4.47) of door het uitvoeren van een asbestinventarisatie, onder certificering. Maar moet een meting met als doel om vast te stellen dat een handeling de grenswaarde niet overschrijdt, nu ook onder certificering worden uitgevoerd. Moet vervolgens de risicoklasse-indeling, die voor asbestinventarisaties wordt gedaan met SMA-rt, met betrekking tot de meting volgen uit SMA-rt?

De ene uitleg impliceert dat een bedrijf dat gecertificeerd is om asbesthoudende toepassingen te ontdekken in een gebouw ook aangewezen is om risicobeoordelingen te doen. Die deskundigheid heeft men echter niet.

Aan de andere kant vinden metingen door deskundigen, waarop een risicoklasse wordt bepaald (in het kader van de RI&E), geen toegang binnen het certificatiestelsel. Dat kan alleen met tussenkomst van een gecertificeerde inventariseerder.

Een passende opstelling zou zijn als het gehele onderdeel 'werkplekatmosfeermetingen', RI&E's, waaronder validaties en terugschalingsmetingen, die nu veelvuldig aan voorgaande worden opgehangen, buiten SC540 en SMA-rt worden gebracht en gehouden. De risicoklasse-indeling op basis van broninventarisaties is een sterke vereenvoudiging om zodoende complexe werkplekatmosfeermetingen, RI&E's en validatiemetingen te voorkomen. Het kan dan niet correct zijn om ze via onduidelijke formuleringen in het Arbobesluit juist onder te brengen onder certificering.

Veel gecertificeerde inventarisatiebureaus bieden, op basis van artikel 4.54a en SMA-rt 'validatiemetingen' en terugschalingsmetingen aan, zonder daarbij de nodige deskundigheid te hebben. Het is aan te bevelen het Arbobesluit in dit opzicht veel duidelijker te formuleren, binnen de certificatieregelingen en SMA-rt de mogelijkheid om via metingen de risicoklasse te bepalen schrappen

en aparte deskundigheidseisen te formuleren waaraan alle vormen van risicobeoordelingen bij handelingen aan asbest aan moeten gaan voldoen. Het is niet onlogisch om daar een aparte accreditatie of certificatieregeling voor in het leven te roepen.

Artikel 4.46. Grenswaarde

De concentratie van asbeststof in de lucht overschrijdt niet de grenswaarde van 0,01 vezel per kubieke centimeter, berekend over een referentieperiode van acht uur.

Hier is een referentieperiode aangehouden van acht uur, zoals gewoonlijk bij arbeidsomstandigheden. Bij asbestsaneringen worden vaak kortstondig hoge concentraties vrijgemaakt en de rest van de dag niet. Binnen SMA-rt is hier ook geen voorziening voor gemaakt.

Dat betekent dat een kortdurende handeling met hoge emissie met asbestvezels, gemiddeld over de dag de grenswaarde niet overschrijdt. Via SMA-rt wordt alleen het niveau van de concentratie gebruikt om te toetsen. Uit SMA-rt volgt dan klasse 2 of 3. Als men echter zelf gaat meten dan wordt de handeling in risicoklasse 1 uitgevoerd, zonder noodzakelijk voorzieningen die geborgd worden door de certificatieregelingen.

Dit kan worden opgelost door in het Arbobesluit ook een grenswaarde voor kortdurende blootstelling te formuleren (TGG 15 min). Hiermee kunnen allerlei kunstgrepen die in SMA-rt zijn gemaakt (zoals oppervlaktecriteriën) komen te vervallen.

Klasse 1 onder certificering

Daarnaast kan - hierop door redenerend - worden gesteld dat handelingen die in klasse 1 worden uitgevoerd in sommige gevallen, of misschien wel de meeste gevallen, beter onder de certificatieregelingen kunnen worden gehouden, om zodoende te borgen dat aan de voorwaarden, waarop de risicoklasse 1 is gebaseerd, wordt voldaan. Dus klasse 1 onder certificering, maar met een ander lichter passend arbeidshygiënisch regime.

Particulier saneren onder toezicht

En mogelijk biedt voorgaande redenering wel een goede oplossing voor saneringen door particulieren. Saneren door particulieren alleen toestaan met en onder toezicht van een gecertificeerde DTA om zodoende te waarborgen dat geen onaanvaardbare blootstellingsrisico's ontstaan.

Artikel 4.47b. Visuele inspectie

1. *Na werkzaamheden met asbest wordt, voordat met andere werkzaamheden een aanvang wordt gemaakt, op de betreffende arbeidsplaats een eindbeoordeling uitgevoerd.*
2. *De eindbeoordeling, bedoeld in het eerste lid, betreft een visuele inspectie waarbij is vastgesteld dat de aanwezigheid van asbest niet meer visueel waarneembaar is.*

Door Ascert¹⁹ en SMA-rt wordt gesteld dat ook bij risicoklasse 1 conform NEN2990 moet worden vrijgegeven, gebaseerd op beleidsregel 4.51a. Deze beleidsregel is vervallen waardoor het betreffende document niet meer juist is. Via SMA-rt wordt deze fout en bovenwettelijke eis steeds weer herhaald.

Het is verstandig om, juist bij risicoklasse 1 en ten aanzien van particulieren, wel nauwkeurig invulling te geven aan de eindbeoordeling c.q. de te behalen kwaliteit waarbij men zeker kan zijn dat geen blootstellingsrisico's ontstaan voor de uitvoerder zelf, zijn/haar gezin en eventuele toekomstige bewoners.

De werkzaamheden in risicoklasse 2 en 3 kunnen, als binnen het project wordt aangetoond dat de grenswaarde niet wordt overschreden, worden uitgevoerd in risicoklasse 1. Het werk moet daartoe worden gevalideerd (bijvoorbeeld conform SC548). Deze validatie wordt ook wel 'terugschaling' genoemd. Met de terugschaling in risicoklasse 1 behoeft het werk niet langer conform de certificatieregelingen te worden uitgevoerd, maar blijft (o.a.) de eis uit artikel 4.47b natuurlijk wel

¹⁹ Eindbeoordeling bij Asbestverwijderingswerk risicoklasse 1, 24-2-2010.

gelden. Dat betekent dat de eindbeoordeling door eenieder mag worden uitgevoerd, zoals de uitvoerder, ongeacht zijn of haar deskundigheid en het belang.

Omdat de uitvoering niet langer is geborgd door de certificatieregeling, en ook de NEN2990 niet meer van toepassing is, is het maar de vraag of het werk conform de gevalideerde methode is uitgevoerd en of risicoklasse 1 terecht is geweest. De beoordeling van het werk na de sanering kan dan vervolgens ook nog eens door de uitvoerder zelf worden beoordeeld. Juist bij klasse 1 die via terugschaling vanuit klasse 2 of 3 is ontstaan, zou een onafhankelijke beoordeling moeten worden gedaan conform een vastgestelde methode zoals NEN2990.

Artikel 4.48a. Aanvullende maatregelen

1. *Indien, gelet op de aard van de werkzaamheden, overschrijding van de grenswaarde, bedoeld in artikel 4.46, kan worden verwacht ondanks preventieve technische maatregelen ter beperking van de asbestconcentratie in de lucht, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter bescherming van de betrokken werknemers.*
2. *Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, behoren in ieder geval:*
 - a. *het ter beschikking stellen en het verplichten te dragen van passende ademhalingsapparatuur en andere persoonlijke beschermingsmiddelen;*

Opgemerkt moet worden dat in SC530 onvoldoende invulling wordt gegeven aan bovenstaand artikel lid 2-a. In de vigerende SC530 en concept versie 6 wordt uitsluitend verwezen naar ISO-normen die de productspecificaties beschrijven. Daarmee is niet geregeld dat de beschermingsmiddelen passend zijn. Het is feitelijk zo dat vrijwel geen enkel adembeschermingsmiddel wordt gepast bij aanschaf en dat deze maskers dan ook niet passen. De bescherming die de maskers leveren wordt daardoor ernstig overschat en mensen worden met zekerheid aan hogere concentraties asbest blootgesteld als op basis van de theoretische beschermingsfactor (maskereigenschap) mag worden verwacht, met blootstellingsrisico's tot gevolg.

Via SC530 is de effectiviteit van artikel 4.48a lid 2-a vrijwel nihil.

NEN2990:2005/NEN2990:2012

In artikel 4.51 a is de eindbeoordeling beschreven voor risicoklasse 2 waarbij is vermeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Dat zal dan de aanwijzing van NEN2990:2005 via SC530 zijn.

NEN2990:2005 sluit voor een groot deel aan bij de eisen uit het artikel. Voor NEN2990:2012 is dat helemaal niet het geval. NEN2990:2012 gaat véél verder dan artikel 4.51 a. Als NEN2990:2012 via verwijzing in SC530 via verwijzing in de Arboregeling van toepassing wordt verklaard zal moeten worden getoetst of NEN2990:2012 geen bovenwettelijke eisen bevat. Dat kan bij wijziging van het Arbobesluit natuurlijk opgelost zijn, maar zal nog wel moeten blijken. Als het Arbobesluit in de lijn van NEN2990:2012 wordt aangepast moet SZW zich zeer bewust zijn van alle consequenties die daarmee worden geaccepteerd, waaronder een kostenexplosie in de asbestsector en een aanzienlijke stijging van de illegaliteit doordat asbest saneren onbetaalbaar is geworden. Het illegaal saneren en niet-saneren en daarmee de risico's in stand houden, is een direct gevolg van die keuze door SZW en is vermijdbaar. Er zijn voldoende alternatieven denkbaar die veel kosteneffectiever zijn met een vergelijkbaar resultaat en in harmonie met het advies van de Gezondheidsraad.

Artikel 4.54. Verzwaarde eindbeoordeling

Artikel 4.54 beschrijft de eis om bij risicoklasse 3 een verzwaarde eindbeoordeling te doen, wat concreet betekent dat er tevens een eindbeoordeling moet worden uitgevoerd in de naast de arbeidsplaats gelegen ruimten.

Dit is in zekere zin een raar artikel omdat de saneerder niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor wat er buiten zijn werkgebied plaatsvindt. Je kunt hem wel verantwoordelijk houden voor emissie buiten het containment tijdens zijn saneringsactiviteiten, maar dan zal men ook tijdens de saneringsactiviteiten moeten meten. Ook kan men hem aanspreken op verontreinigingen in het gebied

waar hij verblijft en activiteiten ontplooit (de werkplaats). De werkplaats is echter niet synoniem met de 'naast de arbeidsplaats gelegen ruimten'.

Het aantal voorschriften bij risicoklasse 3 is beperkt tot bovenstaand artikel. Verwacht zou mogen worden dat er uitvoerige doelvoorschriften komen om er in te voorzien dat bij risicoklasse 3 geen emissie buiten het containment kan ontstaan, dat de kwaliteit van de sanering wordt geborgd en dat de arbeiders die de werkplaats (meestal containment) betreden afdoende zijn beschermd. Nu wordt hier beperkt invulling aan gegeven in SC530, echter de formele grondslag ontbreekt.

Grens tussen klasse 2 en 3

De grens tussen risicoklasse 2 en 3 is nu gesteld op 1.000.000 vezels/m³ of 100x de vigerende grenswaarde van 10.000 vezels/m³. Als de grenswaarde wordt herzien op 2.000 en 300 vezels/m³ (chrysotiel en amfibool) dan mag worden aangenomen dat ook de grens tussen klasse 2 en 3 wordt herzien. In een eerder concept-Arbobesluit was dat niet voorgenomen.

Artikel 4.54a.

In artikel 4.54a wordt aangegeven dat de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten volledig moet worden geïnventariseerd, voordat wordt aangevangen met slopen, opruimen van asbestresten of asbest verwijderen.

Onduidelijk is wat het kwaliteitsniveau moet zijn.

Volledig kan worden uitgelegd als:

- bouwkundig volledig
- kwalitatief volledig
- visueel waarneembare deel
- alle asbest, top op onzichtbaar vezelniveau.

Op dit moment zien we allerlei variaties in de certificatieschema's en de uitvoering:

- SC540 vigerend: visuele waarneembaar deel, bouwkundig en kwalitatief volledig.
- SC540 praktijk: visueel waarneembaar, bouwkundig volledig (type A en B bij elkaar) en kwalitatief zo goed als het gaat. Wat lastig is wordt onder type B geschoven.
- SC540 nabije toekomst: Alles, tot op vezelniveau, maar totaal vrijblijvend voor het SC540-bureau.

Beter is om de 'volledigheid' goed in het besluit vast te leggen, zodat minder vrijheid ontstaat bij de invulling via SC540.

De invulling moet meer functioneel worden en gerelateerd aan de risico's.

Functioneel in de zin dat een eigenaar onderzoek kan laten doen naar alleen dat deel van het pand waar voorgenomen sloop- of saneringswerkzaamheden gepland zijn. Volledigheid heeft dan een relatie met de locatie van de bron en de omvang van het saneringsgebied, om zodoende geen restanten in de bouwkundige eenheid achter te laten.

Risico's die gerelateerd kunnen worden aan de voorgenomen saneringswerkzaamheden zijn onderdeel van de RI&E van het saneringsbedrijf. Deze kan zelf, afhankelijk van de inventarisatiegegevens, de noodzaak zien om onderzoek te doen om zodoende de risico's voor zijn personeel te kennen en te voorkomen. Dat staat los van de bouwkundige asbestinventarisatie (SC540) en risicobeoordelingen bij gebruik van het gebouw (NEN2991).

De ontwikkeling om binnen SC540 alles mee te nemen (risico's bewoning, risico's saneerder) is verwarrend en in grote mate kostenverhogend en vaak niet functioneel. Daarbij ontnemt men de eigenaar vrijheid en autonomie. Die ontwikkeling hangt samen met de onduidelijkheid in artikel 4.54a in de zin dat de functie van de inventarisatie en betekenis van 'volledigheid' niet duidelijk zijn.

Artikel 4.54a begint met:

In het kader van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, wordt de aanwezigheid van asbest of asbesthoudende producten volledig geïnventariseerd voordat wordt aangevangen met de volgende werkzaamheden:

- a. *het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van bouwwerken, met uitzondering van grondwerken, of objecten waarin asbest of asbesthoudende producten is respectievelijk zijn verwerkt;*
- b. *het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit de bouwwerken of objecten, bedoeld in onderdeel a;*
- c. *het opruimen van asbest of asbesthoudende producten die ten gevolge van een incident zijn vrijgekomen.*

Het resultaat van de gekozen formulering is dat men moet inventariseren als de noodzakelijk informatie die kan worden verkregen met een inventarisatie al bekend is. Voor 90% van de situaties is het ook voor leken al bekend dat het materiaal asbesthoudend is, wat de omvang is, wat de risico's zijn. De verplichte inventarisatie is dan niet langer functioneel en uitsluitend bureaucratisch, kostenverhogend en tijdconsumerend. Er worden belemmeringen aangebracht voor de eigenaar om adequaat te handelen en zodoende risico's te beperken.

Bijvoorbeeld:

Een object, zoals een bloembak van asbestcement, kluis, oven, zuurkast, enzovoort met asbest, moet uit de woning worden verwijderd. Hiervoor moet een inventarisatierapport worden opgesteld. Nut en noodzaak van deze verplichting ontbreekt. Dergelijke situaties, waarbij nut en noodzaak van een inventarisatie conform SC540 ontbreken, zouden moeten worden uitgezonderd.

De opsomming onder 4.54b zou dus veel omvangrijker kunnen zijn als uit wordt gegaan van de functionaliteit of doel van een inventarisatie. Artikel 4.54b zou dus ook geen opsomming moeten zijn maar een (functionele) omschrijving.

Artikel 4.54b. Uitzonderingen asbestinventarisatie

In artikel 4.54b is dezelfde lijst (zie hieronder de bullits) met uitzondering gegeven voor de inventarisatieplicht als in het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (artikel 4):

- *handelingen die worden uitgevoerd in of aan bouwwerken of objecten die op of na 1 januari 1994 zijn vervaardigd;*
- *het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbestcementhoudende waterleidingbuizen, gasleidingbuizen, rioolleidingbuizen en mantelbuizen of delen daarvan, voor zover zij deel uitmaken van het ondergrondse openbare gas-, water- en rioolleidingnet;*

Functioneel gezien is er geen verschil met andere objecten in de bodem, zoals elektriciteit(mantel)buizen en buizen in het niet-openbare net. Die zijn in de bodem ook niet inventariseerbaar. De beschrijving zou dus ook meer functioneel moeten zijn in de richting van 'ondergrondse leidingbuizen' en saneringstechnisch (4.54d) 'veldvochtige ondergrondse leidingbuizen'.

- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende rem- en frictiematerialen;
- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende geklemden vloerplaten onder verwarmingstoestellen;

Deze geklemden vloerplaten zijn vaak zéér risicovol om weg te halen. Hier zou dus zondermeer een inventarisatieplicht (in het kader van de risicobeoordeling) voor moeten gelden om zodoende te weten of men met een zeer risicovolle verwijdering te maken krijgt die onder certificering moet plaatsvinden of niet.

- het als een geheel verwijderen van asbesthoudende verwarmingstoestellen;

Uitbreiden met allerlei objecten, zoals consumentenproducten, die zonder risico's en dus zonder inventarisatie verwijderd kunnen worden.

- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende beglazingskit die is verwerkt in de constructie van kassen;

Waarom geldt deze uitzondering van de inventarisatieplicht niet voor alle soorten kassen, zoals kit in dilatatievoegen, stopverf, welkit, afdichtingsstroken, et cetera? Inventarisatietechnisch zijn de problemen identiek als bij beglazingskit in kassen.

- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende pakkingen uit verbrandingsmotoren;
- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende pakkingen dan wel delen daarvan uit procesinstallaties dan wel verwarmingstoestellen met een nominaal vermogen lager dan 2.250 kilowatt;

Inventarisatietechnisch is elke pakking gelijk, of deze nu in een verbrandingsmotor, procesinstallatie of verwarmingstoestel zit en ongeacht vermogen. En als er dan toch uitzonderingen moeten zijn waarom dan niet voor pakkingen in elektrische installaties? De problemen bij pakkingen ontstaan doordat niet elke pakking te inventariseren en te bemonsteren is doordat de flens niet toegankelijk is, de locatie gevaarlijk is door de locatie (hoogte) of doordat de installatie in gebruik is (heet, elektrisch, gevaarlijke stoffen). Het pakkingsprobleem kan eenvoudig worden opgelost door aan te nemen (SC540) dat elke pakking asbesthoudend is, tenzij aangetoond kan worden dat het niet zo is. De uitzondering voor pakkingen kan dus komen te vervallen.

- het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit wegen als bedoeld in het Besluit asbestwegen milieubeheer.

Wegen en erven zijn al uitgezonderd via 4.54a (grondwerk).

Als naar deze lijst wordt gekeken dan kan deze lijst (in de toekomst) omschreven worden als: asbest, asbesthoudende producten en objecten met daarin toegepast asbesthoudende producten waar bij verwijderingshandelingen (onder beperkte voorwaarden) geen emissie kan optreden die de grenswaarde overschrijdt.

De beperkte voorwaarde kan dan zijn dat het object direct wordt verpakt en wordt afgevoerd. Voor pakkingen kan de beperkende voorwaarde zijn dat deze verwijderd wordt volgens een passend protocol. (Dergelijke protocollen zijn al door diverse bedrijven in ontwikkeling en gevalideerd.)

Het zou verstandig zijn om te allen tijde (zonder wettelijke uitzondering) een inventarisatieverplichting te laten gelden, bij het voornemen tot bouwkundige sloop en bij asbestverwijdering. Binnen SC540 kunnen dan variaties worden aangebracht om ervoor te zorgen dat niet onnodig kostenverhogende, risicovolle of onmogelijke zaken moeten worden gedaan. Zoals een uitzondering voor kisten, ondergronds leidingenwerk, pakkingen etc., maar wel binnen het certificatieschema. Die uitzonderingen zien we daar nu niet terug.

Daarnaast zou men de verwijdering (van asbesthoudende materialen en asbestrisico's) kunnen stimuleren door bijvoorbeeld de inventarisatie van publieke ruimten als ziekenhuizen, kinderdagverblijven, scholen en andere ruimten waar kwetsbare mensen, zoals kinderen, moeten verblijven verplicht te stellen. En bij aantoonbare risicovolle situaties deze risico's verplicht te laten wegnemen en/of te laten saneren.

Een logische gedachte zou kunnen zijn om bij elke vastgoedtransactie groter dan een bepaalde omvang standaard een asbestinventarisatie verplicht te doen stellen.

En daarnaast aan elke asbestinventarisatie de instandhouding van bepaalde risicovolle situaties (te beginnen bij spuitasbest) te verbieden of te stimuleren via fiscale voorzieningen dat deze snel worden geminimaliseerd. Stimulering met subsidies tot het wegnemen van risico's lijkt verstandiger dan subsidies voor zonnepanelen en zeer dure eindcontroles.

Artikel 4.54d. Deskundigheid bij het werken met asbest

In artikel 4.54d is samenvattend aangegeven dat als uit het inventarisatierapport blijkt dat werkzaamheden in risicoklasse 2 of 3 zijn ingedeeld de verwijderingshandeling onder certificering moet plaatsvinden. De uitzonderingen op de inventarisatieplicht zijn dan tevens van toepassing, met uitzondering van onderdeel a (bouwwerken van na 1 januari).

Hierdoor ontstaan een aantal hiaten: Voor handelingen aan producten die via de inventarisatie in risicoklasse 1 terechtkomen is geen certificaat asbestverwijdering noodzakelijk.

En een aantal handelingen die wél in risicoklasse 2 of 3 terecht zouden komen, zijn via 4.54a uitgezonderd. Daar zijn dus blootstellingsrisico's die niet via certificering worden afgedekt of geborgd. Die uitzondering is in het verleden gemotiveerd geweest door (waarschijnlijk) geprotocoliseerde werkwijzen, die nu niet meer vindbaar zijn in de regelgeving. Zeer waarschijnlijk zouden de uitgezonderde handelingen aan producten op dit moment niet langer voor uitzondering in aanmerking komen, doordat de huidige en zeker de aanstaande grenswaarden overschreden worden.

Een ander hiaat is dat er een aantal zaken via 4.54a zijn uitgezonderd, die toch al via indeling in risicoklasse 1 zouden zijn uitgezonderd van de certificatieplicht. Er is dus geen noodzaak om deze uit te zonderen van de deskundigheidseis via het Arbobesluit.

Eigenlijk is met het in stand houden van de uitzonderingsregelingen, naast risicoklasse 1 ongelijkheid en onduidelijkheid gecreëerd.



Foto: Flickr, tacoekkel, Otapan, asbestschip.

Oplossingsrichtingen:

Herformuleer op heldere wijze het verschil in werking tussen een risicobeoordeling (in het kader van RI&E, artikel 4.2) volgens asbestinventarisaties aangevuld met SMA-rt, conform SC540 en een risicobeoordeling door het uitvoeren van metingen, conform artikel 4.47.

- Plaats risicobeoordeling in het kader van de RI&E, door het uitvoeren van metingen, zoals validaties, terugchalingsmetingen, werkplekatmosfeermetingen, risicobeoordelingen in niet-sloopsituaties en dergelijke, ofwel risicobeoordelingen die niet via SMA-rt tot stand komen, buiten het certificatieschema SC540 of de asbestinventarisatie.
- Laat risicobeoordelingen die niet tot stand komen via SMA-rt te allen tijde toetsen door een arbokerndeskundige. Definieer daarvoor een deskundigheidsniveau die passend is voor de materie, dus met ten minste asbestdeskundigheid, meetdeskundigheid, bouwdeskundigheid naast het diploma Hogere Veiligheidskundige of HBO Arbeidshygiëne.
- Plaats alle werkzaamheden aan asbest die 'intrinsiek' veilig zijn in de uitzonderingsregelingen (risicoklasse 0). Dus alle werkzaamheden die nooit (redelijkerwijs) tot emissie leiden boven het niveau van de grenswaarde mogen door iedereen zonder of met beperkte maatregelen worden uitgevoerd. Bij werkgevers-werknemersrelaties blijft de RI&E-plicht gewoon bestaan. Hiertoe moet dus worden bepaald wat de handelingen aan asbesthoudende producten zijn die intrinsiek veilig kunnen worden uitgevoerd.
Plaats alle overige werkzaamheden onder certificeringsplicht. Hierbij wordt er dus van uitgegaan dat met passende maatregelen veel werkzaamheden eenvoudig in risicoklasse 1 zijn te krijgen (zoals het Arbobesluit is bedoeld), dat daarbij de certificeringsplicht blijft bestaan en zodoende de uitvoeringskwaliteit is geborgd, maar dat alleen het arbeidshygiënisch regime wordt aangepast, al dan niet dogmatisch via SC530 of als maatwerk via validaties.
- Leg een grenswaarde vast voor kortdurende blootstelling (TGG 15: tijdgewogen gemiddelde 15 minuten). Vul definitie risicoklasse 2 en 3 aan ten aanzien van de overschrijding van de grenswaarde TGG 15.
- Draag er zorg voor dat (eventueel via SC530) er voldoende opvolging wordt gegeven aan de eisen die aan te gebruiken apparatuur, waaronder (adem)beschermingsmiddelen, worden gesteld. Op dit moment wordt structureel niet voldaan aan wetgeving en is invulling via SC530 marginaal.
- Laat NEN2990:2012 aanpassen zodat daarmee geen onnodige kostenverhogende en bovendien bovenwettelijke eisen worden gesteld. Deze kostenverhogende maatregelen in NEN2990:2012 zullen niet-saneren en daarmee instandhouding van risico's stimuleren en/of het illegaal saneren aanzienlijk bevorderen en zijn zodoende ongewenst.
- Beschrijf voor risicoklasse 3 een passend arbeidshygiënisch regime en herzie de verzwaarde eindbeoordeling met passende maatregelen. De huidige invulling is nodeloos kostenverhogend en inefficiënt.
- Geef een eigenaar (in algemene zin) de ruimte om slechts de bouwkundige eenheid die noodzakelijk is (voor voorgenomen activiteiten) te laten inventariseren.
- Stel tegelijkertijd een inventarisatieplicht in voor bouwwerken waar risicogroepen verblijven (met name kinderen en zieken) en een opvolgingsplicht als de risico's dat nodig maken.
- Stel een inventarisatieplicht en opvolgingsplicht in voor bouwwerken waarvan bekend is dat er grote risico's zijn (lijst spuitasbestgebouwen).
- Stimuleer asbestverwijdering door ondersteuning en subsidieregelingen.

13.4 Conclusie wet- en regelgeving

Het Productenbesluit asbest, Asbestverwijderingsbesluit en Arbobesluit zouden meer dan nu geformuleerd moeten zijn vanuit het plan om asbesthoudende bronnen snel, efficiënt en effectief uit de maatschappij te verwijderen. Dat impliceert dat zowel de inventarisatieverplichting, certificeringsverplichting, indeling in risicoklassen, arbeidshygiënische regimes en eindcontroles doelmatig worden beschreven. Doordat de marktinvoed op de certificatieschema's en NEN-normen groot is wordt het steeds meer van belang in de wetgeving zeer heldere doelen te stellen, zodat afwijken en het stellen van bovenwettelijke eisen, tijdig zichtbaar worden.

14 MIDDELEN

Men mag verwachten dat bij werkzaamheden met asbest alle aandacht uitgaat naar het voorkomen van risico's voor mens en milieu. Dat is ook wat de wetgever heeft beoogd met het asbeststelsel.

Toch blijkt uit de praktijk dat dit, ten aanzien van de middelen die worden ingezet bij de verwijdering van asbest, niet op gaat:

Adembeschermingsmiddelen

Hoewel de adembeschermingsmiddelen die op dit moment worden gebruikt als zodanig waarschijnlijk wel geschikt zijn en (nu nog) voldoen aan de normen, is uit onderzoek van RIR gebleken dat deze functioneel onvoldoende beschermen. Maskers moeten om goed te kunnen beschermen passen bij de drager. Dat kan worden bepaald door het uitvoeren van een fittest of paslekttest. Deze testen zijn voor asbestsaneerders in Nederland echter niet gangbaar, in tegenstelling tot de landen om ons heen. Werkgevers worden door hun personeel niet aangesproken op het verstrekken van niet-passende adembescherming. Werkgevers zijn hierdoor dus in overtreding. Handhaving lijkt nauwelijks mogelijk omdat dan per persoon moet worden aangetoond dat een masker (liefst tijdens het gebruik) niet passend is.

De bescherming via een adembeschermingsmiddel, maar ook andere filterinstallaties zoals de onderdruk machines en asbeststofzuigers, kan worden uitgedrukt in een factor. Met een factor 1.000 wordt de concentratie die wordt ingeademd of opgenomen met een factor 1.000 gereduceerd. Met de komst van nieuwe grenswaarden voor asbest is de beschermingsfactor te laag en zijn de meeste gebruikte/gangbare adembeschermingsmiddelen, stofzuigers en onderdruk machines ongeschikt voor werkzaamheden in risicoklasse 2 en 3.

Oplossingsrichtingen:

- Paslekttesten voor adembeschermingsmiddelen verplicht maken binnen het asbeststelsel.
- Zorgdragen dat er 'geschikte' middelen (adembescherming, onderdruk, stofzuigers) beschikbaar zijn bij het invoeren van de nieuwe grenswaarden.



Foto: Flickr, Chad.latta.

Stofzuigers en onderdrukmachines

Beide middelen staan direct in contact met het asbest en hebben als doel om de asbest af te vangen. De verbazing is daarom groot dat de meest gangbare en gebruikte apparaten als zodanig zeer slecht reinigbaar zijn en dat de filtercomponenten lastig veilig te verwijderen zijn. Dit wordt dan ook per definitie op een onveilige manier gedaan en vaak ook nog in een onveilige ruimte. Het is technisch echter bijzonder eenvoudig om wel veilig reinigbare apparaten te bouwen. Dergelijke investeringen worden echter niet gedaan. Hier moet dus innovatie worden gestimuleerd.

Luchtbemonsteringspompen

Ten behoeve van metingen bij de eindcontrole na de asbestverwijdering worden luchtbemonsteringspompen in het containment gebracht. Deze kunnen daardoor besmet raken met asbestvezels. Omdat de pompen niet waterdicht geproduceerd worden, zijn deze niet goed decontamineerbaar. In het meest gunstige geval wordt een vochtige doek gebruikt om eventuele besmettingen (die niet zichtbaar zijn) te verwijderen. In de praktijk worden de pompen meestal zonder reiniging buiten het containment gebracht.

In het verleden is binnen de branche onderzoek gedaan naar het besmettingsniveau van deze luchtbemonsteringspompen. Hierbij is geconcludeerd dat alle luchtbemonsteringspompen van alle bedrijven besmet zijn met asbestvezels. Deze conclusie is gedeeld met VOAM/VKBA en Fenelab. De markt heeft hierop niet gereageerd door andere pompen of voorzieningen aan te schaffen, die er overigens wél zijn.

Deze pompen worden natuurlijk ook voor metingen gebruikt om vast te stellen of er blootstellingsrisico's zijn in niet-saneringssituaties, zoals conform NEN 2991. Het mag duidelijk zijn dat de asbestvezels dan met de pompen mee naar binnen worden gebracht. Als we binnenkort moeten meten op het niveau van de nieuwe grenswaarde zal dat van significante invloed zijn.

Ten aanzien van steigermateriaal, ladders, verlichting, kabelhaspels, impregneerspuiten, bezems, leefvluchtslangen en gereedschappen kan hetzelfde worden gezegd. Ook deze materialen worden vaak ongereinigd buiten het containment gebracht, al dan niet verpakt. De verpakte middelen worden dan bij de volgende sanering uitgepakt en brengen asbestvezels mee naar binnen. Het is ook herhaaldelijk waargenomen dat dit materieel op enig moment buiten een containment, bijvoorbeeld bij een buitensanering, uit de verpakking wordt gehaald en de omgeving vervuult.

Het is bekend dat platendouches, vouwsluizen en decontaminatiewagens niet of onvoldoende worden gereinigd.

Het is bekend dat saneerders soms de schoenen/slippers die in containment/werkgebied worden gedragen ook buiten het containment/werkgebied dragen.

Het is bekend dat saneerders onvoldoende decontamineren.

Oplossingsrichtingen:

Dwing via regelgeving en/of certificatieschema's af dat alle apparatuur en middelen die met asbest in aanraking komen:

- eenvoudig reinigbaar zijn via douche of onderdompeling;
- de filters eenvoudig verwisseld kunnen worden (stofzuigers, onderdrukmachines) et cetera;
- als zodanig herkenbaar zijn, zodat geen twijfel bestaat of deze onverpakt buiten het containment mogen voorkomen;
- elementen van vuile zijde van platendouche moet als zodanig herkenbaar zijn;
- onderzoek naar indicator voor afdoende reinigbaarheid (financiering researchproject RIR);
- indicator als filters ongeschikt, overbeladen of overtijd zijn;

- periodieke handhavingsactie: door middel van kleefmonsters of gebruikte middelen en ruimten (zoals auto) die schoon zouden moeten zijn dat ook daadwerkelijk zijn.

Tot slot: er bestaan nauwelijks eisen waaraan folie, plakband, decontaminatievoorzieningen, impregneermiddelen, coatings, afvalzakken, bigbags, enzovoort aan moeten voldoen.

Ook processen zoals reinigen goederen, verpakken, decontamineren, uitsluizen, transit route, opbouwen containment et cetera zijn niet (langer) beschreven. Voorheen was dit overigens wel het geval (SC531 serie).

Keuringen en kalibraties

Adembeschermingsmiddelen (ABM) moeten conform de regelgeving een CE-keur hebben. De eisen waaraan ABM's moeten voldoen zijn beschreven in certificatieschema SC530. Echter, aan de keurende instanties zijn geen eisen gesteld. Iedereen mag blijkbaar maskerkeuringen doen en een CE-keurmerk verstrekken.

Ten behoeve van asbestverwijdering moeten een aantal zaken onderhouden en gekeurd worden. Dat zijn naast de adembeschermingsmiddelen onder andere: onderdrukmachines, onderdrukregistratiemeters en stofzuigers. Het onderhoud en de keuringen aan deze kwaliteitsbepalende instrumenten mag blijkbaar ook door iedereen worden uitgevoerd. Er zijn bedrijven bekend die hun eigen apparatuur vanuit een andere onderneming onderhouden en keuren. Het mag duidelijk zijn dat de kwaliteit daarmee niet geborgd is en dat daardoor risico's voor blootstelling kunnen ontstaan.

14.1 Conclusie middelen

De certificatieschema's en NEN-normen lijken de aangewezen plaatsen om invulling te geven aan eisen middelen te gebruiken bij asbestmetingen, analyses, verwijdering en dergelijke.

Op dit moment is de invulling om te komen tot een veilig gebruik van middelen onvoldoende waardoor ongewenste situaties ontstaan, zoals:

- Het is mogelijk zonder accreditatie of erkenning veiligheidsmiddelen te keuren en te certificeren, waardoor de kwaliteit niet is geborgd.
- Er zijn onvoldoende eisen gesteld aan apparatuur ten aanzien van de uitwendige reinigbaarheid, waardoor niet (goed) gereinigde asbestbesmette goederen buiten het werkgebied kunnen komen en/of blootstellingsrisico's kunnen ontstaan bij verwisseling van bijvoorbeeld filtermaterialen.
- Er zijn onvoldoende eisen gesteld aan apparatuur ten aanzien van verwisseling van bijvoorbeeld filtermaterialen of stofzuigerzakken, waardoor blootstellingsrisico's kunnen ontstaan.

Gezien de nieuwe grenswaarden en het extreem lage niveau daarvan is het absoluut noodzakelijk dat voorkomen wordt dat door het materieel zelf besmetting op de werkplek (en daarbuiten) kan optreden.

15 LANDELIJK ASBESTVOLGSYSTEEM, LAVS

Het Landelijk Asbestvolgsysteem is een webapplicatie waarmee opdrachtgevers regie kunnen voeren op het volledige proces van asbestverwijdering. Van inventarisatie tot en met de stort van het asbest. Het Landelijk Asbestvolgsysteem zorgt ervoor dat ketenpartners de juiste informatie hebben en volgt de wet- en regelgeving. Zo bevat het systeem een lijst van certificaathoudende asbestinventarisatie- en verwijderingsbedrijven die kunnen worden ingehuurd.

Ook wordt de melding aan de gemeente op termijn automatisch door het Landelijk Asbestvolgsysteem verstuurd. Via het systeem is het asbestdossier voor alle ketenpartijen beschikbaar gedurende de gehele sanering. Daarnaast wordt het dossier in het systeem bewaard voor eventueel toekomstig gebruik.

Het Landelijk Asbestvolgsysteem heeft als doel:

- Verbeteren van inzicht in de aanwezigheid van asbest.
- Het transparanter maken van het asbestverwijderingsproces.
- Verbeteren van de naleving van asbestregelgeving.
- Verbeteren van het toezicht op de asbestverwijdering.
- Vereenvoudigen van alle administratieve handelingen bij de asbestverwijdering.
- Vergemakkelijken van het doorlopen van wettelijke procedures.

Het Landelijk Asbestvolgsysteem is niet bedoeld om de formele opdracht tussen de verschillende partijen te verstrekken. De opdrachtgever dient dit buiten het Landelijk Asbestvolgsysteem om te regelen met het inventarisatiebureau en het asbestverwijderingsbedrijf.

De voorgaande tekst is ontleend aan de website www.lavsinfo.nl.

Omdat LAVS nog niet operationeel is en de toegang tot het systeem beperkt, is nog maar weinig ervaring opgedaan. Toch zijn er een aantal bezwaren en verbetermogelijkheden.

- LAVS werkt met elektronische herkenning (e-herkenning). Het is aan het bedrijf (inventariseerder, saneerder, laboratorium voor eindcontroles et cetera) dat toegang wil tot LAVS overgelaten of men deze e-herkenning aanvraagt op concern-, holding-, bedrijfs- of locatieniveau, afhankelijk van welk KvK-nummer men invoert. Met een e-herkenning op holding- of concernniveau wordt toegang verkregen tot informatie van alle ketenpartijen binnen het betreffende object (bouwwerk, object, kadastraal vak enzovoort). Als de ketenpartijen zich binnen een holding of concern bevinden is dus niet langer gegarandeerd dat men zich onafhankelijk gedraagt, omdat men in elke rol (inventariseerder, eindcontrole, etc.) in het systeem kan kijken en wijzigen.
- De inventariseerder zal meestal als eerste een 'dossier' (locatie, bouwwerk, object) aanmaken binnen LAVS, omdat hij als eerste informatie heeft om in te voeren. De inventariseerder krijgt daarmee de mogelijkheid om het proces binnen LAVS te beïnvloeden. Hij wordt in termen van LAVS de 'regievoerder'. Pas als de opdrachtgever/eigenaar van het pand deze rol zelf wil vervullen zal deze rol voor de inventariseerder komen te vervallen. De inventariseerder krijgt, als de opdrachtgever/eigenaar deze rol binnen LAVS niet actief naar zich toetrekt, daarmee een mandaat in de keuze van de saneerder. Omdat ook inventariseerders commerciële relaties onderhouden met saneerders (of zich in één concern bevinden) wordt hun integriteit zwaar op de proef gesteld. Het is wenselijk om te allen tijde de opdrachtgever, of een partij die volledig buiten de uitvoering/keten staat, deze keuze te laten maken.
- LAVS houdt in theorie alleen de status van de verschillende processtappen bij. Op veel plekken is het echter noodzakelijk zaken te 'accepteren' of af te wijzen, al dan niet onder voorwaarden. Een opdrachtgever (of gemandateerde) moet bijvoorbeeld binnen het systeem de status 'inventarisatie gedaan' accepteren, voordat een sanering kan worden aangemeld. Bij onwil van een van de partijen kan de status dus misbruikt worden om macht mee uit te oefenen. Andere procesdeelnemers kunnen dan tenslotte niet verder.

- Aan een melding aan Gemeente (bij voorgenomen asbestsanering) moeten documenten als het inventarisatierapport worden toegevoegd. LAVS zal in de toekomst die melding automatisch doen met alle noodzakelijke/beschikbare documenten. Het is met LAVS mogelijk om alle bronnen, die in dat ene inventarisatierapport staan, in een keer te melden. Dat slechts één van alle bronnen uit het inventarisatierapport nu wordt gedaan en de rest over dertig jaar is daarbij niet meer relevant.
- Binnen LAVS kiest de asbestsaneerder het laboratorium dat de eindcontrole moet gaan doen. De opdrachtgever/eigenaar kan slechts zijn voorkeur aangeven. Dit is een ongewenste situatie. De opdrachtgever moet te allen tijde de mogelijkheid hebben een (van de saneerder) onafhankelijk laboratorium te kiezen. Het is wenselijk om de opdrachtgever altijd en in alle situaties verplicht te stellen zelf een laboratorium te laten kiezen, zodat er een onafhankelijk oordeel over de sanering kan worden gegeven.
- In LAVS wordt de risicoklasse overgenomen uit het asbestinventarisatierapport. Echter, de risicoklasse wordt niet per definitie bepaald door de inventariseerder. In artikel 4.47 van het Arbobesluit is bepaald dat, in het kader van de risicobeoordeling, ook kan worden gemeten. Als de grenswaarde niet wordt overschreden is dat per definitie risicoklasse 1. LAVS voorziet niet in deze mogelijkheid.
- Een vergelijkbaar probleem ontstaat straks als LAVS via SC530 en SC540 verplicht gesteld gaat worden. De certificatieregelingen zijn geldend voor risicoklasse 2 en 3. LAVS is dus niet van toepassing bij risicoklasse 1. De melding aan de arbeidsinspectie moet echter wel gedaan worden, maar dus buiten LAVS om? Saneringen in risicoklasse 1 mogen door elke aannemer worden gedaan. Moet dan toch in LAVS een gecertificeerde saneerder worden gekozen? Samengevat is het onduidelijk hoe LAVS nu en in de toekomst zal omgaan met werkzaamheden in risicoklasse 1.

15.1 Conclusie LAVS

Het LAVS heeft, zoals het zich laat aanzien, een aantal elementen in zich die maken dat het niet alleen een 'volgsysteem' is. Binnen het systeem heeft de inventariseerder, de mogelijkheid om de rol van 'regievoerder' aan te nemen en daardoor een concurrentievoordeel te hebben. De gekozen asbestsaneerder wijst de instelling aan die de eindbeoordeling doet, niet de opdrachtgever. Risicoklasse 1 wordt bepaald door de inventariseerder, niet de eventuele uitvoerder van metingen waarop de risicoklasse is bepaald.

Met deze voorbeelden is aangegeven dat LAVS dus ook concurrentievoordelen of machtsposities creëert, en derhalve ongewenste effecten.

In onze ogen zou de opdrachtgever (eigenaar van het asbest) te allen tijde de regie moeten kunnen nemen ook zonder medewerking van betrokken partijen en eventueel gemandateerde regievoerder, zoals hij dat ook bij de uitvoering moet hebben of zou moeten hebben.

16 COMMERCIËLE RELATIES EN ONAFHANKELIJKHEID

In discussies over de kwaliteit van het asbestwerk hoor je vaak dat partijen 'niet onafhankelijk' zijn. Deze opmerking heeft ook eigenlijk nauwelijks waarde omdat we geen van allen volledig onafhankelijk kunnen werken. Je bent altijd afhankelijk van je klanten, de regelgeving, je financiële positie en je financier, je marktpositie en de werkzaamheden van je collega's.

Echter, wat men natuurlijk bedoelt, is dat partijen geen belang zouden moeten hebben bij de uitkomst van een andere stap in de keten.

Een saneerder moet bijvoorbeeld geen belang hebben bij de hoeveelheid asbest die wel of niet wordt aangetroffen bij een inventarisatie c.q. wel of niet aanwezig is in een pand. Als de saneerder een belang heeft (bijv. aandeelhouder is) bij het inventarisatiebureau dan kan hij daar sturing op geven en zodoende meerwerk creëren. Deze vorm van afhankelijkheid is natuurlijk ongewenst.

In het verleden zijn door SZW in SC540 en SC530 regels opgenomen die een dergelijke 'onafhankelijkheid' binnen de keten bevorderen, zoals:

- Het uitvoeren van combinaties van asbestinventarisatie en asbestverwijderingswerk* binnen een onderneming is niet toegestaan.
- Gecombineerd aandeelhouderschap of bestuursfunctie is daarbij niet toegestaan.

En op projectniveau:

- Een werknemer, aandeelhouder of bestuurder van een asbestverwijderingsbedrijf en/of concern of inventarisatiebedrijf en/of concern mag binnen eenzelfde project niet werken bij asbestverwijdering c.q. asbestinventarisaties en geen eindcontrole doen.

(De regels zijn in SC530 en SC540 wat omvangrijker opgesteld, maar komen hier ongeveer op neer.)

Echter, deze regels betekenen zeker niet dat partijen onafhankelijk van elkaar werken. De volgende ongewenste afhankelijkheidsrelaties bestaan nog steeds, althans kunnen nog steeds bestaan:

- De CKI die toeziet op het certificaathoudende inventarisatiebedrijf of -verwijderingsbedrijf heeft een commerciële relatie met dat bedrijf. De CKI zit in een afhankelijkheidspositie en heeft een belang in het in stand houden van deze commerciële relatie. Deze situatie is ongewenst omdat de CKI daardoor minder kritisch zal zijn richting zijn opdrachtgever dan van hem verwacht mag worden. Uit het onderzoek door Inspectie SZW als onderdeel van het toezicht op de CKI's (te verschijnen eind 2013) blijkt ook dat de (de meeste) CKI's zwaar onderpresteren, met dit als mogelijke voornaamste verklaring.
- Ook de onder accreditatie werkende bedrijven die eindbeoordelingen uitvoeren kennen deze afhankelijke positie. Deze vrijgavelaboratoria werken (vrijwel altijd) rechtstreeks in opdracht van de asbestverwijderingsbedrijven, die ze vervolgens bijzonder kritisch moeten beoordelen. De concurrentiepositie maakt het vrijwel onmogelijk daarbij al te kritisch te zijn. Als deze commerciële afhankelijkheid van de vrijgavelaboratoria met de asbestsaneerder via regelgeving wordt beëindigd kan dat direct leiden tot een aanzienlijke verhoging van de kwaliteit van de eindbeoordeling.
- Een inventarisatiebureau heeft vaak binnen het bedrijf een laboratorium beschikbaar voor het uitvoeren van metingen en analyses. Het inventarisatiebureau kan meestal vergaand sturen op de uitvoering, de kwaliteit en zelfs de uitkomsten van deze 'onafhankelijke' metingen en analyses. Het is bekend dat er inventarisatiebureaus zijn die zelf metingen uitvoeren onder de accreditatie van het zusterbedrijf. Het is ook bekend dat inventariseerders zelf (zonder bevoegdheid daartoe en zonder accreditatie) analyses uitvoeren. Dat is echter alleen op het moment van de uitvoering vast te stellen.
- Een Deskundige Toezichthouder Asbest (DTA) is in het verleden in de regelgeving geïntroduceerd om vanuit die rol de kwaliteit van de sanering (c.q. naleving van de regelgeving) te bevorderen. De DTA is echter in dienst van het asbestverwijderingsbedrijf en zal zijn broodheer moeten dienen. Hij kan daarin niet onafhankelijk werken. De 'toezichthoudende' taak die hem is toegeschreven kan hij niet onafhankelijk uitvoeren.

- Zowel de auditors van de CKI's (ten aanzien van SC530) en de 'laboranten/inspecteurs' van de vrijgavelaboratoria werken als persoon direct met de DTA van het asbestverwijderingsbedrijf. Deze heeft, gezien zijn rol in het bedrijf, maar één belang en dat is zijn werkgever zo goed mogelijk dienen. Dat doet hij door de auditor en laborant/inspecteur zo veel mogelijk onder druk te zetten zodat zo min mogelijk problemen ontstaan voor de werkgever. Als hem dat niet lukt of onvoldoende lukt zal dat door de werkgever ook als 'zijn probleem' worden gezien, met alle consequenties. Dus zowel afkeuringen (bij vrijgave) en daardoor oponthoud als afwijkingen worden de DTA aangerekend. Dit resulteert in een zeer vervelende positie van de auditor en de vrijgavelaborant/inspecteur die maakt dat ook zij niet onafhankelijk kunnen werken. Omdat de personen elkaar regelmatig treffen zal er een modus worden gevonden die voor beide partijen prettig werkt, waarbij het doel, de controle en toezicht op de kwaliteit, uit het oog verloren is. Als de personen die controleren zouden rouleren, kan het geen persoonlijke relatie worden met de DTA en kan de beoogde taak op een kwalitatief veel hoger niveau worden uitgevoerd.
- Asbestinventarisatiebedrijven zijn vaak tevens adviesbureaus die projectbegeleiding of directievoering bij een asbestverwijdering doen. Daarnaast is er binnen de holding ook meestal wel een vrijgavelaboratorium te vinden. Primair heeft het adviesbureau een belang bij de uitkomst van een inventarisatie. Hoe meer asbesthoudende materialen en besmettingen daar worden gevonden, met de nodige risicobeoordelingen, hoe groter de noodzaak is om te saneren. Het is vervolgens volstrekt logisch om hen (inventarisatiebedrijf/adviesbureau) dat dan ook te laten regelen. Hier ontstaat een tweede belang: Het adviesbureau plaatst zich nu in een positie waarin het deels namens de opdrachtgever kan handelen. Het maakt de keuze voor het asbestverwijderingsbedrijf en het vrijgavelab. Het maakt de keuzes voor de uitvoering van eventueel (door hem) noodzakelijk geacht onderzoek, hemzelf natuurlijk. En het bepaalt de wijze en omvang van de sanering. De opdrachtgever komt er pas gaande weg achter wat de consequenties zijn van dit mandaat. Doordat het adviesbureau bepaalt welk saneringsbedrijf moet worden ingeschakeld ontstaat een machtspositie richting saneringsbedrijven. Deze bedrijven zullen dus een relatie aangaan met het adviesbureau, waarin (financiële) afspraken worden gemaakt. Onderdeel daarvan is dat bijvoorbeeld alle eindcontroles (ook buiten het project) weer aan het vrijgavelaboratorium van het inventarisatiebedrijf/adviesbureau worden gegund. Gaat een saneringsbedrijf daar niet of onvoldoende in mee dan wordt men gepasseerd. Het verwijderingsbedrijf wordt dus min of meer gedwongen om mee te werken met het inventarisatiebedrijf/adviesbureau. De onafhankelijke positie tussen asbestinventariseerder en asbestverwijderaar, zoals beoogd in SC530/SC540 (zie voorgaande pagina bij *), is daarmee niet meer gegarandeerd. Door de gekozen formuleringen is dit mogelijk wel toegestaan. Ook als wordt aanbesteed verlopen die processen vaak via het onzorgende adviesbureau, waarbij dergelijke constructies worden nagestreefd.

Het resultaat van deze 'mogelijkheid' is dat de kosten van het werk kunstmatig hoger worden gemaakt dan noodzakelijk is. Er zal meer werk worden geadviseerd en tegen hogere kosten worden gedaan.

Invloed belanghebbenden

Aanhakend op het voorgaande: Bij de hoofdstukken over SC540 en SC530 en over NEN is geschreven dat de invloed van de belanghebbenden op de norm maximaal is. De partijen die geld verdienen aan het asbestprobleem hebben bijzonder veel invloed op de teksten die daar geschreven worden. Deze teksten worden vervolgens via verwijzing in het Arbobesluit verplichtend. Men kan dan bij de uitvoering gemakkelijk roepen dat iets moet want men moet tenslotte conform werken. Een eigenaar van asbest heeft dus niks meer in te brengen, zaken worden verplicht gesteld, zonder nut en noodzaak of financiële mogelijkheden mee te nemen.

'Onafhankelijkheid' in de markt

Op dit moment zijn er ontwikkelingen gaande die 'onafhankelijkheid' in de markt in een ander perspectief zetten.

Er zijn grote investeerders bezig met het verwerven van bedrijven die in de asbestsector werken. Inmiddels zitten binnen de Acta Holding (via investeerder NPM Capital) diverse bedrijven uit de asbestsector:

Acta Holding

- Kiwa, waaronder certificering van SC530 en SC540
- Shield group, waaronder:
 - Fibrecount
 - Oesterbaai
 - AnalyseBureau Safety
 - AnalyseBureau Safety Inventarisatie
 - Quality group, waaronder
 - IC Laboratorium services
 - Aksys
- BME holding, waaronder:
 - BME Ingenieurs
 - BME Asbestconsult
 - BME Opleidingen
- Examencentrale Nederland B.V., waaronder
 - IBEX

Bovenstaand overzicht is niet compleet.

Een groot deel van de asbestlaboratoria, asbestinventariseerders, opleidingsinstituten en examenbedrijven zijn dus nu in handen van één concern. De markt wordt in belangrijke mate gedomineerd door drie grote partijen: Acta, Search en RPS.

Er zijn allerlei voorbeelden te verzinnen van ongewenste afhankelijkheden bij het hebben van combinaties tussen opleidingsbedrijf, examenbedrijf, inventarisatiebedrijf, laboratoria, adviesbureaus, waar in het voorgaande voorbeelden van gegeven zijn. Het is de vraag of de overheid de ongewenste gevolgen die hier uit gaan volgen wil voorkomen of accepteren.

Invloed uitoefenen

Binnen de huidige NEN-commissie zijn nu 3 leden vanuit Acta vertegenwoordigd, waardoor de invloed vanuit Acta op de norm onevenredig groot is.

Het is daarbij zeker niet ondenkbaar dat Acta, als grootste dienstverlener in de asbestsector, die positie zal aanwenden om invloed uit te oefenen, op de politiek, op Ascert of NEN. Op dit moment zien we al dat de grotere partijen in de branche dat doen, alleen al doordat ze meer tijd en geld beschikbaar hebben om in dergelijke overleggen aanwezig te zijn (als branchevertegenwoordiging).

We moeten ons ook afvragen of we het risico willen nemen dat, als bijvoorbeeld Acta en Search samenwerking zoeken, zij onderdelen binnen de asbestmarkt volledig kunnen overnemen. En dat hoeft niet zichtbaar te zijn voor de buitenwereld.

Search en Acta bezitten bijvoorbeeld alle opleidingsbedrijven en examenbureaus ten aanzien van asbest in Nederland.

Geen keuzemogelijkheden

In hoeverre wordt voorkomen dat een conflict binnen één van de bedrijven van de Acta Holding straks leidt tot uitsluiting van diensten door één van de andere bedrijven. Omdat er op onderdelen geen keuzemogelijkheden meer zijn, kan ook niet meer worden uitgeweken. Dat leidt ertoe dat men, om te voorkomen dat men wordt uitgesloten, moet toegeven aan dit machtsblok.

Belangen

Er zijn geluiden dat, in afwijking van het gestelde in het Arbobesluit, er wel degelijk personen van (bijvoorbeeld) inventarisatiebureaus, bestuurlijk en/of financiële belangen of aandelen hebben in asbestverwijderingsbedrijven. Hier wordt echter niet actief toezicht op gehouden.

Oplossingsrichtingen:

- Maak de financiële en bestuurlijke belangen binnen de asbestbedrijven inzichtelijk, zodat ongewenste situaties worden herkend en daarop kan worden gehandhaafd of beleid kan worden ingericht.
- Bewerkstellig dat er geen financiële afhankelijk bestaat tussen bedrijven en controleurs, zoals de CKI's met certificaathouders en vrijgavelaboratoria (eindbeoordeling) met de asbestsaneerders.
- Maak van de DTA een echte toezichthouder die los van het asbestverwijderingsbedrijf werkt.
- Verbiedt inventarisatiebureaus een 'eigen' laboratorium of adviesbureau te hebben.
- Breng projectbegeleiding onder certificering, waardoor er op dat werk toezicht komt.
- Breng voorzieningen aan om te voorkomen dat inventariseerders zelf luchtmetingen doen, stofmonsters nemen en analyses uitvoeren (materiaal, kleefmonsters), incl. toezicht.
- Breng voorzieningen aan om te voorkomen dat één concern of holding meer dan x % van de omzet in de markt kan genereren.
- Wellicht kan de NMA een rol voorzien om te voorkomen dat er machtsblokken binnen het asbeststelsel ontstaan.

16.1 Conclusie commerciële relaties en afhankelijkheden

Er zijn diverse afhankelijkheidsrelaties aan het ontstaan die mogelijk ook oneerlijke commerciële voordelen bieden. Te denken valt aan dat sturing wordt gegeven aan onderzoeksresultaten (inventarisaties, metingen, analyses en eindbeoordelingen) om zodoende bedrijven in de eigen holding of eigen klantenkring een voordeel te geven. In welke omvang dat voorkomt is niet duidelijk en zou onderwerp van onderzoek moeten zijn.

Daarnaast ontstaat een commercieel voordeel als bedrijven, holdings of concerns een machtsblok kunnen vormen in de overlegstructuren die er zijn. Ze kunnen, vanwege de beschikbaarheid van meer middelen een grotere invloed aanwenden. Dat is niet verwijtbaar maar wel van betekenis. Ze kunnen vanwege de bezetting van meerdere stoelen meer invloed uitoefenen dan de andere belanghebbenden, zoals nu door de bedrijven onder Acta in de NEN-commissie.

De beperkingen die zijn aangebracht in SC530 en SC540 om afhankelijkheid te vermijden lijken weinig effectief, omdat het probleem veel verder gaat dan op persoonsniveau of 'bloedverwantschap'.

17 TOEZICHT

De regelgeving ten aanzien van asbest komt van verschillende ministeries:

- Arbowetgeving en certificatieschema's – Ministerie SZW
- Asbestverwijderingsbesluit – Ministerie IenM
- Bouwbesluit – Ministerie BZK

En is vervolgens nader ingevuld via Ascert (certificatieschema's) en diverse NEN-normen, die via verwijzing verbindend zijn verklaard.

Het toezicht is verdeeld over:

- Inspectie SZW (I-SZW)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Gemeenten
- Provincies
- Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's, voorheen ook wel omgevingsdiensten genoemd)
- Certificatie en Keuringsinstituten (CKI's)
- En Politie, Evoa, et cetera

Een aantal toezichthouders houdt toezicht op de uitvoering door asbestsaneerders: I-SZW, gemeenten, RUD's en CKI's, maar allen met een ander doel en andere taak.

De CKI's worden in het hoofdstuk Certificatie en Keuringsinstituten behandeld.

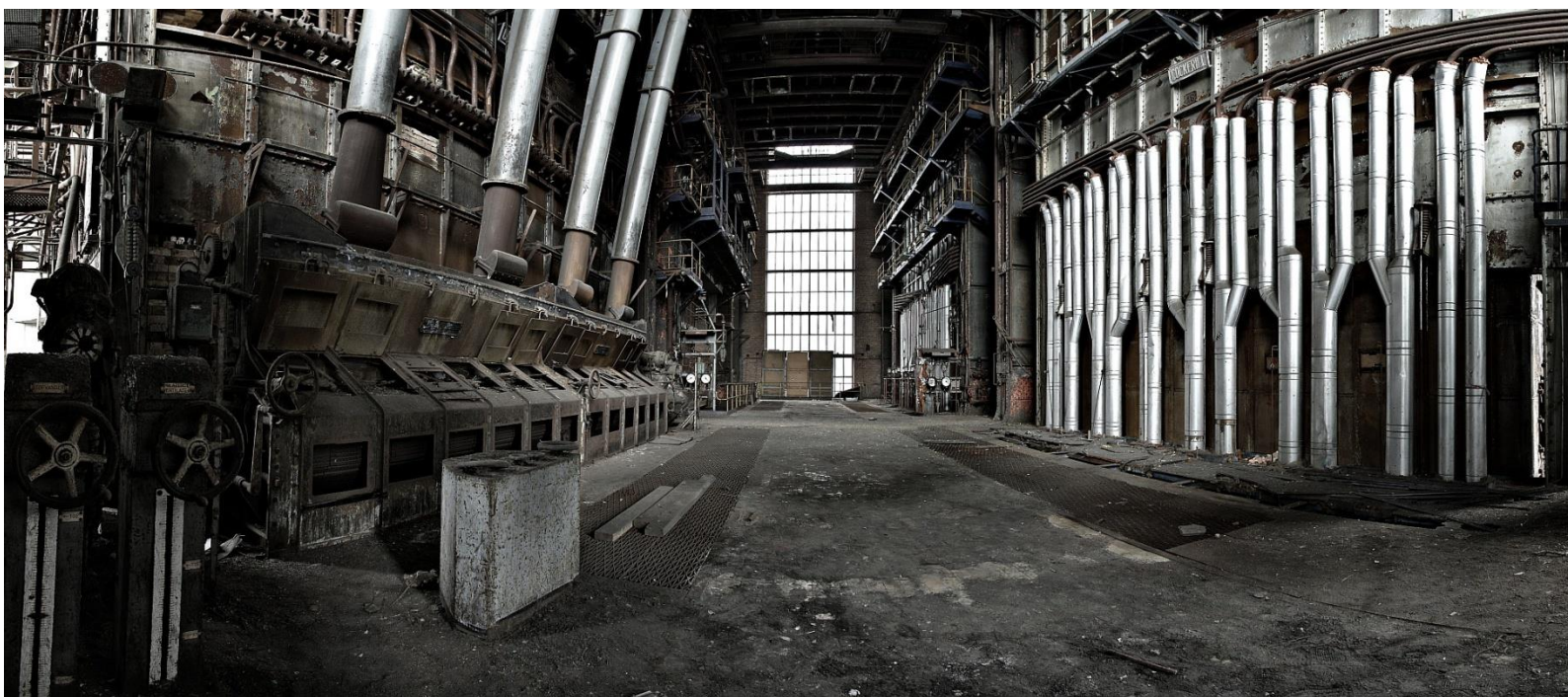


Foto: Flickr, Wolf-Ulf Wulfrolf.

17.1 Algemeen

Voor een effectieve handhaving is vereist dat wet- en regelgeving, waaronder de certificatieschema's en NEN-normen dusdanig zijn verwoord dat een willekeurige toezichthouder daarmee zonder twijfel kan vaststellen of een situatie of handeling afwijkt van hetgeen is voorgeschreven.

Het doel van de regels moet dan ook helder en duidelijk zijn.

In dit document zijn tientallen voorbeelden gegeven van dat het huidige stelsel dusdanig is geformuleerd dat doel en regels niet duidelijk zijn. Het hele proces van toezicht en handhaving kan dan ook niet effectief zijn.

Daar komt nog bij dat ook de capaciteit die ter beschikking staat laag is en de capaciteit die effectief aan asbest wordt besteed ook nog eens laag is.

Het nalevingsgedrag kan dus ook niet bijzonder hoog zijn. Ook voor de mensen in het werkveld zelf is vaak niet helemaal duidelijk wat van hen wordt verwacht. En een deel is zelfs actief op zoek naar omissies in regelgeving die het mogelijk maken om, zonder problemen met het toezicht, een concurrentievoordeel te halen.

De tendens om de certificatieschema's en NEN-normen steeds meer 'open' of 'vrijblijvend' te schrijven kan dan ook geen goede ontwikkeling zijn, omdat handhaving daardoor onmogelijk wordt. Als handhaving, met weinig capaciteit, effectiever moet worden, moet volstrekt helder zijn waaraan men moet voldoen. De overheid ontkomt er daarom niet aan maatstaven ten aanzien van doel, duidelijkheid, navolgbaarheid en handhaafbaarheid aan te leggen waaraan wet- en regelgeving, certificatieschema's en NEN-normen (die beoogd zijn of via verwijzing verbindend te worden) moet voldoen.

De effectiviteit van het beperkte aanbod van handhaving kan aanzienlijk worden verhoogd.

Oplossingsrichtingen:

- Zie voorgaande paragraaf oplossingsrichtingen, LAVS. De ruimte om autonoom te handelen in het toekennen van afwijkingen weghalen en de beperking die is opgelegd door de formele rol weghalen, door elke handhaver (waaronder CKI's) te verplichten elke afwijking die wordt geconstateerd te registreren en in het systeem vast te leggen. Doordat niet alleen afwijkingen worden geconstateerd binnen het eigen taakgebied wordt de effectiviteit aanzienlijk vergroot. Of de afwijking voldoende is onderbouwd kan vervolgens door de handhaver die belast is met het toezicht op dat specifieke gebied worden gecontroleerd.
- Het sanctiebeleid hiertoe volledig uitwerken op elk item wat in wet- en regelgeving, certificatieschema's en NEN-normen voorkomt, met volledige onderbouwing en rechtsgronden. Hierdoor wordt voor iedereen, inclusief de toezichthouder, direct duidelijk dat een vermoeden van afwijken ook daadwerkelijk een afwijking betreft.
- Aanleggen van criteria waaraan wet- en regelgeving en met name certificatieschema's en NEN-normen moeten voldoen ten aanzien van het beperken van onduidelijkheden, onvolledigheid en interpretatieruimte en toetsen tegen deze criteria bij herziening.
- Herschrijven van alle wet- en regelgeving en met name certificatieschema's en NEN-normen tegen voornoemde criteria.
- Onderzoek welke delen in de asbestregelgeving niet onder toezicht staan.

17.2 Regionale Uitvoeringsdiensten en gemeenten

Op gemeentelijk niveau is het toezicht op de bouw- en milieuwetgeving (Bouwbesluit, Asbestverwijderingsbesluit, et cetera) problematisch omdat niet duidelijk is waar het toezicht thuishoort, door de omschrijving van het verplichte basistakenpakket (RUD's), de kwaliteitscriteria en de hoeveelheid en complexiteit van de wet- en regelgeving die moet worden gekend.

Verplicht basistakenpakket of minimum takenpakket

Dit takenpakket moeten gemeenten verplicht onderbrengen in de RUD's

In het Basistakenpakket voor Regionale Uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011, is over sloopwerkzaamheden het volgende opgenomen:

4. Het milieutoezicht op de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten:
- sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen,

Bovenstaande zinsnede levert bij de uitvoering discussie op:

- Is bedoeld louter de sloop van bedrijfspanden?
- Moet de nadruk juist meer liggen op het 'in opdracht van bedrijven'?
- Op asbest verwijderen rust niet langer een vergunningsplicht maar een meldingsplicht; hoe moet dit worden geïnterpreteerd?
- Hoe gaan we om met vrijkomende agrarische opstallen die na bedrijfsbeëindiging feitelijk geen bedrijfsgebouwen meer zijn?

De praktijk is nu dat er gemeenten zijn die van deze vage omschrijving gebruikmaken en dus stellen dat de gemeente voor alle asbestsaneringen die niet aan de bovenstaande criteria voldoen de toezichthoudende instantie is en blijft en niet de RUD's. Echter, hebben ze veelal niet voldoende opgeleid personeel om deze taak effectief uit te voeren.

Uitgangspunten in tegenspraak

²⁰"Sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen" zijn dus in het basistakenpakket van de RUD's gebracht. Voor "sloopwerkzaamheden in opdracht van particulieren" is een uitzondering gemaakt. Deze zijn niet in het Basispakket opgenomen. Bij een "niet-Wabo-brede inbreng" blijft dit onderdeel bij de gemeenten.

Omdat deze twee uitgangspunten mogelijk met elkaar in tegenspraak zijn, ontstaat er bij de uitvoering veel discussie. Het onderwerp ligt gevoelig en het zet druk op de eenduidigheid van de uitvoering van de taken van de RUD's. Dit wordt zichtbaar bij het toezicht en de handhaving op de verwijdering van asbest. Asbest verwijderen valt namelijk onder slopen.

'Complexe' activiteiten

Op de website van Uitvoering met Ambitie (Veel gestelde vragen) wordt uitgelegd dat sloopwerkzaamheden in opdracht van particulieren, waarbij asbest in het geding is, aangemerkt zouden moeten worden als complexe activiteiten. Waarom dat zo moet worden aangemerkt wordt echter niet uitgelegd.

Daarnaast wordt beschreven dat het milieutoezicht op bedrijfsmatige activiteiten met asbest, afval, bouwstoffen enzovoort valt onder het basistakenpakket. Men stelt dat het daarbij gaat om het milieutoezicht op de bedrijven die het asbest inventariseren en verwijderen, ook als de asbestinventarisatie en -verwijdering in opdracht is van een particulier.

Deze 2 punten lijken in tegenspraak met de uitzondering die voor particulieren is gemaakt.

²⁰ De teksten met betrekking tot RUD's zijn ontleend aan dhr. H. Kremer en bewerkt.

Toezicht op sloopwerkzaamheden particulieren

Asbestsaneringen vinden overal plaats en het gesaneerde asbest wordt naar diverse locaties in het hele land afgevoerd (de stortlocaties zijn niet altijd logisch). Asbestsaneringen zijn *niet-locatiegebonden activiteiten*.

Het werken in meerdere gemeenten en regio's, het maken van onderlinge afspraken om regels te omzeilen en de marges te verhogen waardoor normale concurrentie wordt bedreigd, maakt dat *asbestverwijdering als ketenonderwerp* moet worden benaderd.

De *complexiteit met asbest* schuilt in de regelgeving en het aantal partijen dat belast is met het toezicht en de handhaving op die regelgeving.

Het toezicht op sloopwerkzaamheden met asbest behoort dus, ook ten aanzien van particulieren, thuis bij de omgevingsdiensten in plaats van de gemeenten.

Door onduidelijkheid over de taken tussen gemeenten en RUD's is het toezicht op asbestverwijdering aan het versnipperen en wordt de effectiviteit van het toezicht alleen maar tegengewerkt.

Capaciteit ontoereikend

Enkele gemeenten hebben onvoldoende kennis en/of capaciteit in huis. Bekend is dat men geen capaciteit beschikbaar heeft om toezicht te houden op asbestverwijdering.

Effectiviteit van toezicht

Een ander probleem dat een efficiënt en effectief toezicht belemmert, is de verouderde en versnipperde asbestwetgeving.

Bij de invoering van het Bouwbesluit 2012 is het hoofdstuk met betrekking tot de (model)bouwverordening vervallen. Het artikel "Asbest verwijderen conform de best bestaande technieken" (8.3.5) is niet in het nieuwe Bouwbesluit teruggekomen. Dit artikel werd door de gemeentelijke handhavers bij foutief saneren het meeste gebruikt. Dat resulteert erin dat het voor omgevingsdiensten en gemeenten zeer lastig is om handhavend te kunnen optreden bij mogelijk onjuist of malafide handelen bij asbestverwijdering.

Wat nu wordt gedaan is dat dergelijk handelen wordt gemeld als klacht bij de certificerende instelling. De praktijk wijst uit dat die weinig met klachten van gemeenten en RUD's doen. Zie hoofdstuk Certificatie en KeuringsInstellingen voor een toelichting waarom die daar weinig mee doen of kunnen doen. Incidenteel wordt ook de al onderbezette I-SZW ingeschakeld.

De effectiviteit van toezicht via gemeenten of RUD's kan dus aanzienlijk worden verhoogd.

Herziening wetgevingen

Halverwege 2012 leek dat er een oplossing zou komen voor de ontoereikende en verouderde asbestwetgeving zou komen. Vanuit het ministerie van Leefomgeving en Milieu werd er voorzien in een nieuw Asbestbesluit die het Asbestverwijderingsbesluit, Productenbesluit en Asbestwegenbesluit zou vervangen. Echter dit traject ligt momenteel stil.

Om een effectievere en efficiëntere toezicht en handhaving mogelijk te maken is herziening van de eerder genoemde wetgevingen noodzakelijk. Het toegezegde Asbestbesluit zou een stap in de goede richting zijn. Een conceptversie is met enkele, toen nog, gemeentelijke toezichthouders besproken en doorgenomen en deze konden zich in de conceptversie goed vinden en zagen het als een zeer goede verbetering

Sloopmelding

Op dit moment moet men (meestal) 4 weken voorafgaand aan een voorgenomen bouwkundige sloop of asbestverwijdering een sloopmelding doen. Aan deze melding is geen houdbaarheidsdatum gekoppeld. In principe betekent dit dat iemand nu kan melden en pas over 20 jaar kan slopen.

Via het Landelijk Asbestvolgsysteem kunnen straks deze meldingen worden gedaan. Het is daarbij gemakkelijk om alle asbesthoudende bronnen die in een pand (of deel daarvan) voorkomen in één keer te melden, ongeacht de termijn waarin dit pand (of deel daarvan) daadwerkelijk gesloopt of gesaneerd gaat worden.

Eindcontroles

Er bestaat een zeer groot verschil in de rapportages van de eindbeoordelingen die conform Arbobesluit na een asbestsanering moeten plaatsvinden. Ook de kwaliteit van deze eindcontroles valt regelmatig tegen. Op basis van de huidige wet- en regelgeving (waaronder NEN2990) is het voor de RUD's bijna ondoenlijk om handhavend op te treden richting de verantwoordelijke inspectie-instelling/laboratorium die de eindbeoordeling uitvoert.

De vigerende norm (NEN2990:2005), maar ook de toekomstige norm (NEN2990:2012) is te vaag. Een verduidelijking van de normen is vereist:

- Waar moet een visuele inspectie en een luchtmeting aan voldoen.
- Hoe moeten die uitgevoerd worden – harde duidelijke randvoorwaarden en richtlijnen.
- Hoe moeten de uitkomsten gerapporteerd worden, zonder een wildgroei van soorten rapportages.
- En wie is verantwoordelijk als achteraf blijkt dat een inspectie/meting niet juist is uitgevoerd.

Hetzelfde kan gezegd worden over NEN2991 (risicobeoordeling).

En wie is bevoegd gezag richting deze bedrijven?

Oplossingsrichtingen:

- Verhoog de effectiviteit en efficiency bij RUD's en gemeenten:
 - Maak de wetgeving dusdanig dat opsporing, toezicht en handhaving ook mogelijk wordt.
 - Voorzie in voldoende capaciteit en kennis bij gemeenten, of hevel deze taak volledig over naar partijen die deze taak wel effectief kunnen uitvoeren, zoals RUD's.
 - Breng een heldere scheiding aan tussen taken van gemeenten en RUD's door een heldere niet interpreteerbare formulering van het basistakenpakket voor RUD's.
- Draag er zorg voor dat:
 - elke malversatie of vermoedens daartoe centraal worden geregistreerd, ongeacht de waarnemende toezichthouder en los van zijn/haar formele taak of autoriteit;
 - en dat deze vermoedens worden opgevolgd door onderzoek of handhaving door de formeel aangewezen toezichthouder met de nodige autoriteit, met registratie van vervolgacties.

Op deze wijze blijkt snel wat de effectiviteit is van verschillende toezichthouders en de effectiviteit is van de handhaving die daaruit volgt. Hiaten daarin kunnen dan leiden tot optimalisatie van het systeem of de regels. Tevens blijkt snel wat de trends zijn (in afwijkingen). Mogelijk kan hierbij worden aangesloten bij het in ontwikkeling zijnde Landelijk Asbestcontrolesysteem (LACS, O. Hegeman).

17.3 Conclusie toezicht

De effectiviteit en efficiency van overheidstoezicht kan aanzienlijk worden verhoogd door de wet- en regelgeving, waaronder de certificatieschema's en NEN-normen die bindend zijn verklaard, veel duidelijker op te schrijven.

Als het geheel duidelijker is opgeschreven zal alleen daardoor al de navolging worden vergroot. Ook de handhavers krijgen daardoor sneller door wanneer wordt afgeweken en wat dus moet worden gehandhaafd.

De criteria, waaraan alle wet- en regelgeving zou moeten voldoen, zijn nu in het algemeen ongeschreven en liggen voor de hand (navolgbaar, eenduidig, handhaafbaar, etc.). Gezien de teksten die er nu liggen is daar nog veel te verbeteren. Daarom zouden de criteria moeten worden uitgeschreven en als toets worden gebruikt voordat nieuwe wet- en regelgeving en dan met name de certificatieschema's en NEN-normen en revisies daarvan, kunnen worden geaccepteerd.

Een van de criteria zou kunnen zijn dat tussen de verschillende onderdelen van de wet- en regelgeving geen overlap of hiaten mogen bestaan. Dat zou betekenen dat bij formulering van alle onderdelen regie wordt gevoerd om de samenhang te bewaken.

Niet alle regelgeving wordt nu gehandhaafd. Een deel van de regelgeving, zoals persoonscertificering, asbestmetingen- en analyses, eindbeoordelingen, asbestverwijderingswerkzaamheden in containments en een groot deel van de certificatieschema's worden effectief niet gehandhaafd. Wat is dan het doel van de regelgeving als naleving niet wordt afgedwongen?

De effectiviteit van het toezicht kan aanzienlijk worden uitgebreid als alle capaciteit die er is ook volledig wordt benut. De toezichthouders zouden niet mogen worden beperkt tot de formele rol die hen is aangereikt. Elke toezichthouder zou, ondersteund met de nodige middelen, elke misstand of afwijking van welk onderdeel dan ook in de asbestketen moeten kunnen handhaven of tenminste registreren en zodoende handhaving of opsporing door de specialisten initiëren. Dat impliceert dat iedereen in een specifieke toezichthoudende rol dus de 'ogen' zijn voor de andere toezichthouders. Dat betekent ook dat iedereen in een handhavende rol als zodanig moet zijn uitgerust en dat daarvoor eisen worden gesteld die de deskundigheid en onafhankelijkheid garanderen.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

VVTB	Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen
VAVB	Vereniging van asbestverwijderende bedrijven
VERAS	Vereniging van Sloopaannemers, fusie van de voormalige VS en BABEX
VOAM	Vereniging voor Onderzoek naar Asbest en Milieubedreigende stoffen
CI/CKI	Certificerende (en keurende) Instellingen
CCvD	Centraal College van Deskundigen
Ascert	Stichting Certificatie Asbest, voorheen SCA
SCA	Stichting Certificatie Asbest, nu Ascert
AVS	Asbestvolgsysteem
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
I-SZW	Inspectie SZW, voorheen arbeidsinspectie
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
NEN	voorheen NNI Nederlands Normalisatie Instituut
SC530	SCA certificatieschema asbestverwijderen
SC540	SCA certificatieschema asbestinventarisatie
RVA	Raad voor Accreditatie
VCA	Veiligheid Checklist Aannemers
VBN	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
SMA-rt	Stoffen Manager Asbest- risicoclassificatie tool
DTA	Deskundig Toezichthouder Asbest, SC510
DIA	Deskundig Inventariseerder Asbest, SC560
DAV	Deskundig Asbest Verwijderaar, SC520
ADK	Asbestdeskundige, SC570
DAA	Deskundig Asbest Acceptant, SC580
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

BIJLAGEN

CHECKLIST LASTENARM MAKEN NORMEN

Nederlands Normalisatie-instituut, Doc. Nr. 2012-14

1. Draagvlak en doelgroep Een normalisatietraject zal pas starten wanneer uit een marktonderzoek blijkt dat er voldoende draagvlak bestaat bij de doelgroep, de belanghebbende partijen. Om dit draagvlak te analyseren zal een stakeholderanalyse worden uitgevoerd. De resultaten hiervan worden samen met het met de norm te bereiken doel ter besluitvorming voorgelegd aan de desbetreffende beleidscommissie. Ook keuze of norm het juiste instrument is voor het behalen van het doel van de norm wordt voorgelegd;
2. Proportionaliteit Bij de vaststelling van een norm wordt een weloverwogen keus gemaakt van de te maken afspraken. Het proportionaliteitsprincipe is hierop van toepassing. De te maken keuzen in de norm dienen te zijn afgesteld op het te bereiken doel;
3. Alle belanghebbenden en consensus De norm wordt vastgesteld in consensus tussen alle belanghebbenden. Normcommissies moeten zijn samengesteld uit leden die gezamenlijk de belanghebbende groeperingen vertegenwoordigen bij een onderwerp waarover deze partijen via NEN een afspraak willen maken. Om ervoor te zorgen dat alle partijen geïnformeerd een beslissing tot deelname kunnen nemen wordt een stakeholdersanalyse uitgevoerd. Dit geldt voor zowel nieuwe normcommissies als al bestaande commissies. Deze toets vindt ten minste iedere vier jaar plaats. De Beleidscommissies evalueren de resultaten van de stakeholderanalyse en beslissen over de samenstelling van normcommissies;
4. Eenduidigheid Een norm zal te allen tijde eenduidige eisen en afspraken moeten bevatten die niet voor meerder uitleg vatbaar zijn;
5. Leesbaarheid Een norm zal in duidelijke taal gesteld zijn en niet onnodig complex, zodat de gebruiker deze goed toe kan passen. Waar mogelijk zal een eenvoudige toepassingsvariant worden opgenomen;
6. Herziening Bij een herziening worden de voorafgaande versies van de norm genoemd met hun ingangsdatum. Significante technische wijzigingen ten opzichte van eerdere versie moeten worden gespecificeerd en de redenen voor de herziening van de norm moeten in het voorwoord worden gegeven;
7. Verhouding baten lasten Een norm mag niet leiden tot niet gerechtvaardigde verhoging van de (administratieve en nalevings) lasten voor de gebruiker. De lasten dienen in een gezonde verhouding te staan tot het te bereiken doel;
8. Compatibiliteit Een norm moet compatibel zijn met de organisatieprocessen binnen de sector waar hij moet worden toegepast, extra aandacht voor de processen van organisaties die de norm uiteindelijk gebruiken;
9. Doorverwijzingen Een norm zal zo weinig mogelijk doorverwijzingen bevatten naar andere normen die voor de toepassing essentieel zijn;
10. Doel versus middel Waar mogelijk zal de norm geen keuze maken in de in te zetten middelen om het doel te bereiken;
11. Niet boven wettelijke eisen De norm zal in principe geen eisen stellen die strenger zijn dan de in een wet vastgelegde eisen;
12. Mededinging De norm zal in principe geen afspraken bevatten die in strijd zijn met de regels voor mededinging. De norm bevat geen zodanige eisen dat sprake is van gedwongen winkelnering;
13. Keurings- en beproevingseisen Normen behoren geen onnodige beproevingen ,onnodige eisen of onnodige keuringsfrequenties voor te schrijven. In de norm behoren geen aspecten te worden behandeld die niet duidelijk onder het onderwerp en toepassingsgebied van die norm zijn beschreven.

