

Reactie op 'Besluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit i.v.m modernisering asbeststelsel alsmede enkele technische wijzigingen van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012'.

Rob Arzoni, 16-3-2021

Wijzigingen Arbobesluit

TNO heeft zich in haar adviezen t.a.v. dit beleid gebaseerd op gemiddelde meetwaarden, van geschoonde datasets, verkregen bij gecontroleerde metingen (onder toezicht). In de praktijk zal er véél meer variatie zitten in blootstellingsrisico's, waarbij de grenswaarden wel degelijk zullen worden overschreden. Bij werkzaamheden in groep A zou men kunnen veronderstellen dat de grenswaarde niet wordt overschreden, waar dat slechts geldt voor de gemiddelde emissies. Hoe verhoudt zich dat met de Arbowet waarbij passende maatregelen moeten worden genomen als het 'op enigerlei wijze mogelijk is dat de grenswaarden overschreden worden'? Wordt met het beleid niet vals gesuggereerd dat bepaalde handelingen met carcinogene stoffen veilig kunnen plaatsvinden waarbij dat feitelijk niet zo is. Daarbij is de focus gericht geweest op emissies en zijn andere blootstellingsroutes volledig buiten zicht gebleven (contactbesmettingen, meelopen asbest).

In groep A wordt gewerkt zonder containment(verplichting) en zonder breed toezicht (accreditatie, certificatie en eindcontroles), waardoor verwacht mag worden dat emissieniveaus toenemen. Hoe gaat de wetgever zorgdragen dat werknemers passend zijn beschermd? Hoe gaat de wetgever voorkomen dat de niveaus van MTR en VR (zoals geadviseerd door de Gezondheidsraad) niet worden overschreden c.q. geadviseerde risiconiveau-concentraties nog verder overschreden worden als gevolg van het voorgestelde beleid?

Bij eindbeoordelingen worden geen luchtmetingen gedaan als (door de wetgever) aangenomen mag worden dat het concentratieniveau tijdens de werkzaamheden onder 10.000 vezels/m³ is gebleven. Of dat feitelijk zo is, is (blijkbaar) niet langer relevant. Hoe verhoudt deze concentratie van 10.000 vezels/m³ zich met de risiconiveaus die door de Gezondheidsraad zijn geadviseerd? Is het acceptabel dat containments worden afgebroken, zonder dat bekend is wat de werkelijke blootstellingsrisico's zijn en waarbij direct daarna (mogelijk) zowel grenswaarde, MTR, VR en Bouwbesluitnormen worden overschreden? Veronderstelt is dat containments langdurige worden geventileerd en dat daardoor de concentraties altijd beneden de grenswaarde zullen zijn op het moment van ontmantelen. Op welk onderzoek is dat gebaseerd? Geldt deze bewering ook voor het niveau van het MTR en VR?

In het huidige systeem wordt bij klasse 2 in een binnensituatie gewerkt in een containment, dat ná het werk wordt gecontroleerd op 'asbest- en stofvrij'. Hiermee wordt óók bereikt dat secundaire bronnen (asbest dat gerelateerd is aan de 'primaire te saneren bron') worden gereinigd. Denk bijvoorbeeld aan contactvlakken (b.v. asbestcement in een raamwerk) en besmettingen (b.v. vezelresten in een kabelgoot onder een leidingisolatie). Het reinigen van de secundaire bronnen is impliciet gemaakt en het niet expliciet benoemen van deze bronnen bij de asbestinventarisatie levert geen risico's op omdat de omgeving (het werkgebied c.q. containment) tóch wordt mee gereinigd, omdat het anders niet aan de eisen van de eindbeoordeling kan voldoen. Doordat in groep A geen verplichting bestaat om zaken in containment te saneren zullen mogelijk wel aanwezige niet geïnventariseerde secundaire besmettingen niet worden gereinigd. Secundaire besmettingen zijn meestal niet visueel waarneembaar. Doordat de eindbeoordeling lichter is én uitsluitend gebaseerd zal zijn op een visuele controle van visueel waarneembare restanten blijven er mogelijk risico's achter.

De risico's voor het opruimen van verontreinigingen met asbestvezels in gesedimenteerd stof of contactvlakken met het asbesthoudende materiaal kunnen daarbij anders zijn (ook hoger) dan voor het demonteren en/of verwijderen van de toepassing. Is er onderzoek gedaan waaruit blijkt wat de risico's zijn van het reinigen van secundaire besmettingen? Hoe wordt geborgd dat deze risico's bekend zijn en er passende

maatregelen worden genomen bij de verwijdering en dat het eindresultaat acceptabel is? Denk bijvoorbeeld aan de 'volledig omsloten branddeur, met kernplaat van asbesthoudend materiaal'. Het is bekend dat de restanten van de passend maken van de deur en aanbrengen van het slot leidt tot het verontreinigen van de omgeving. Als de omgeving daarna niet gereinigd is (zoals bij schachtkasten van W- en E-installaties) dan zijn deze besmettingen nog aanwezig bij de sanering van de deur. De restanten zullen als aparte bron moeten worden geïventariseerd en gereinigd. Aanbevolen wordt om in de regelgeving expliciet op te nemen dat (ook) alle secundaire bronnen worden opgenomen in het asbestinventarisatierapport.

4.47b De tekst 'wordt de arbeidsplaats en de arbeidsmiddelen ..doeltreffend gereinigd' is te beperkt. Installaties, roerende goederen, etc. waaruit of waarvan het asbest of verontreinigingen zijn gesaneerd moeten óók worden gereinigd en betrokken zijn bij een vorm van eindbeoordeling of controle. Denk aan het uitsluiten van goederen uit het werkgebied ten tijde van de werkzaamheden. Deze zijn nu niet (per se) betrokken bij de reiniging en eindbeoordeling/controle. Hoe moet worden omgegaan met goederen die niet zijn onderzocht (asbestinventarisatie) maar wél voorkomen in 'de gevarezone'? Deze omissie kan hersteld worden door in de regelgeving expliciet te maken dat alle secundaire bronnen, waaronder verontreinigde installaties, roerende goederen e.d., worden opgenomen in het asbestinventarisatierapport én deel moeten uitmaken van de eindbeoordeling.

4.47d Wat is bedoeld met 'gelijkwaardig'. In het verleden moest dat worden uitgelegd als 'gelijkwaardige invulling aan de wettelijke verplichtingen'. Nu moet het een gelijkwaardig resultaat opleveren. Wat als een preciezere of nauwkeurigere methode wordt gebruikt? Wat als de 'genormaliseerde meetmethode' bovenwettelijke eisen stelt (zoals NEN689 en NEN2990)? SZW heeft in het verleden gesteld dat NEN689 en SCI548 de enige geschikte beoordelingsinstrumenten zijn. Echter bij incidentele metingen wordt dan niet getoetst aan de grenswaarde, maar aan een percentage daarvan. Dat zou betekenen dat bij het gros van de activiteiten aanvullende maatregelen (opschalen in risicoklassen en certificatieplicht) van toepassing gaan zijn. Hoe wordt hiermee omgegaan? TNO heeft een beoordelingsinstrument toegepast bij de indeling van 'toepassingen' in groep A en B. Als bij uitvoering wordt getoetst met een andere methode, zou dan kunnen blijken dat de indeling anders had moeten zijn? Gaat niet regelmatig blijken dat bij klasse 1 en groep A wél toetswaarde overschrijdingen voorkomen? Hoe moet hiermee worden omgegaan?

4.48a Moet de verplichting 'het ter beschikking stellen van aantoonbaar passende en geschikte ademhalingsapparatuur...' en de overige ongewijzigde elementen uit artikel 4.48a niet altijd gelden c.q. óók voor klasse 1 en groep A? Ook bij indeling in klasse 1 en groep A is er incidenteel een risico dat (het niveau) van de grenswaarde of de toetswaarde wordt overschreden. Dat is het direct gevolg van de indeling in groep A/B, waarbij is gewerkt met geschoonde datasets en gemiddelden c.q. niet worst-case. Normoverschrijdende emissies komen in de praktijk natuurlijk wel degelijk voor (zie rapport Arcadis), alleen al door het gebrek aan toezicht. Omdat de grenswaarde/toetswaarde kán worden overschreden zouden passende maatregelen, alsof er toetswaarde-overschrijdingen zijn, verplicht moeten zijn. De medewerker zal ademhalingsapparatuur (en andere beschermingsmiddelen) die hij niet heeft ook niet kunnen gebruiken, daarom de aanwezigheid (en liefst ook gebruik) in klasse 1 verplicht stellen.

4.50-5. 'Indien gebruik wordt gemaakt van het door de minister aangewezen beoordelingsinstrument, bedoeld in artikel 4.47, tweede lid, onderdeel a, worden de voorschriften en maatregelen die door dit instrument worden weergegeven, in het werkplan opgenomen.' Wat zijn die voorschriften en maatregelen en kennen ze (altijd) een wettelijke grondslag? Wie vult het 'beoordelingsinstrument' met deze teksten? Hoe verloopt dat proces? Als bij de uitvoering van de werkzaamheden de toetswaarde aantoonbaar niet wordt overschreden (4.47), moeten dan toch deze voorschriften en maatregelen worden overgenomen en waarom? Hoe worden commerciële invloeden voorkomen?

4.51a Eindbeoordeling binnenruimte

Artikel 2 zegt 'visuele inspectie' echter zonder eindresultaat (bijv. te verwijderen asbest weg, geen visueel waarneembare resten meer aanwezig, geen asbest meer aanwezig of geen risico's meer aanwezig). Artikel 3 (uitzondering op art.2) 'te verwijderen asbest niet meer visueel waarneembaar'. Artikel 4 vult artikel 2 niet verder aan wat betreft de visuele inspectie. Kortom, als te verwachten is dat de concentratie groter is dan 10.000 vezels/m³ dan is niet duidelijk wat het resultaat moet zijn van de visuele inspectie.

Hoe moet worden gehandeld als er wél restanten en bronnen zijn c.q. asbestrisico's, ten tijde van de eindbeoordeling, maar die niet 'te verwijderen' zijn? Wat als deze bronnen wel/niet geïnventariseerd en wel/niet aannemelijke risico's opleveren? Kan de 'gevaarzone' worden opgeheven als er nog asbestrisico's achterblijven (door niet-te-verwijderen bronnen en resten)? Omdat de focus is verschoven naar 'te verwijderen asbest' is niet langer duidelijk wat mag worden geaccepteerd (aan asbest of asbestrisico's) bij de eindbeoordeling. Daarbij kan de vraag worden gesteld of het maatschappelijk verantwoord is asbestrisico's achter te laten.

Indeling in groep A (laag risico sanering) is niet-worst case gebaseerd op geschoonde dataset en veronderstelling dat mensen netjes werken (zoals bij de meting), terwijl de praktijk toch echt anders uitwijst, zie jaarverslagen ISZW. Door vervolgens ook de eindbeoordeling op dezelfde aanname (dat de concentratie wel onder 10.000 zal blijven) te baseren is erg risicovol. Het doel van de eindbeoordeling zou moeten zijn dat wordt vastgesteld of men in het werkgebied of gevaarzone veilig is en men niet wordt blootgesteld aan carcinogene stoffen.

De motivatie in Nota van toelichting dat de ruimte door te ventileren gespoeld wordt waardoor de concentratie logischer wijs op het moment van de eindbeoordeling altijd onder de toetswaarde zit (dat moet de grenswaarde zijn, niet 10.000) is niet juist. Dat geldt alleen als de ruimte optimaal wordt geventileerd, waarbij alle ruimten en dode hoeken zijn betrokken. In de praktijk is dat zelden zo en regelgeving op dat vlak ontbreekt.

Artikel 4.51a schrijft niet voor welke apparatuur of methode voor de metingen moet worden gebruikt, maar bepaalt alleen de waarde waar naar gemeten moet worden. Mochten er andere of aangepaste technieken zijn, die de vezelconcentraties in relatie tot de voorgeschreven toetswaarde kunnen meten, dan zijn die ook toegestaan. Hoe moet worden omgegaan met methoden waar wél nauwe, bovenwettelijke en dwingende eisen (vanwege accreditatieverplichting) in staan (bijvoorbeeld NEN2990)? Zou de wetgever de voorgeschreven normen niet moeten toetsen voordat ze onderdeel worden van wet- en regelgeving?

4.51b Eindbeoordeling buiten.

Moet de eindbeoordeling zich richten op de 'gevaarzone' of het gehele werkgebied waar gewerkt is met asbest, dus inclusief transportroutes, afvalopslag en de directe omgeving van alle activiteiten, zoals nu 5 meter rondom het werkgebied van de saneerder?

4.54b Uitzonderingen asbestinventarisatie

Zouden de uitzondering op de inventarisatieplicht niet moeten gelden voor álle ondergrondse toepassingen omdat die door hun aard nu eenmaal niet eenvoudig zijn te onderzoeken? Denk aan verloren bekisting van fundering en beganegrondvloeren. En waarom beperkt tot het 'ondergrondse openbare leidingnet' en niet ook voor niet-openbaar, gezien de onmogelijkheden van een dergelijk onderzoek.

De lijst met uitzonderingen op de inventarisatieplicht (én artikelen uit 4.54 Deskundigheid) is gedateerd (vanwege lagere grenswaarde) en het is onduidelijk waarom (sommige) zaken nog steeds zijn uitgezonderd. Wat zijn de beslisregels geweest en waarom wordt deze lijst niet herzien (zie ook onderzoek Tempelman).

Het LAVS blijft gekoppeld aan certificatieplicht en dus alleen voor 'hoog risico'-toepassingen (ook in RK1).

Het Bouwbesluit regelt de verplichte sloopmelding, alleen voor 'hoog risico'-toepassingen, dus gecertificeerde bedrijven.

Hoe houdt men toezicht op niet-gecertificeerde activiteiten als de sloopmelding niet meer verplicht is?

Wijziging Arboregeling

Artikel 4.30c Asbesttoepassingen met potentie tot hoge blootstelling

1. Als asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot een hoge blootstelling als bedoeld in artikel 4.54d, eerste en tweede lid, van het besluit worden uitsluitend aangemerkt:

f. niet-gebonden asbesttoepassingen, waaronder in ieder geval spuitasbest en isolatiemateriaal.

Vallen besmettingen, diffuse verontreinigingen (zonder kennelijke bron), verontreinigde contactvlakken met de toepassing, druipstroken, afval in goten, breukresten etc., onder 'toepassingen'? Door de formulering van het artikel met het woord 'toepassing' vallen deze voorbeelden daar mogelijk niet onder. Leiden deze dan niet tot normoverschrijdende concentraties? Op welk onderzoek is dat gebaseerd? Mogelijk kan het artikel worden uitgebreid met een ruime definitie van het begrip 'toepassing' of kan het artikel worden aangevuld met de genoemde voorbeelden.

Buiten de 'toepassingen' genoemd in deze lijst zijn er product-handelingscombinaties waarbij wel degelijk hoge risico's ontstaan en de grenswaarde of het niveau van de grenswaarde worden overschreden. Een voor de hand liggend voorbeeld is het verwijderen van asbesthoudende bitumenlijm met een frees (hoogtoerig gereedschap). Waarschijnlijk zijn er meer voorbeelden te noemen. Wordt dit voorbeeld toegevoegd aan de lijst met 'potentie tot hoge blootstelling'? Hoe moet worden omgegaan met andere toepassingen waarvan vaststaat of in de toekomst komt vast te staan dat er hoge risico's zijn? Hoe gaat dat in z'n werk (wat is het toetskader)? Of is het voor de beleidsmaker acceptabel dat het frezen van asbesthoudende bitumenlijm met hoogtoerig gereedschap en emissies ver boven de grenswaarde in groep A gedaan kán worden?

Wanneer zijn asbestcementtoepassingen verweerd of sterk verweerd?

Wanneer zijn toepassingen niet-gebonden of lichtgebonden?

Artikel 4.30c

2. In afwijking van het eerste lid geldt dat een asbesttoepassing niet wordt aangemerkt als asbesttoepassing die de potentie heeft om te leiden tot een hoge blootstelling, indien deze asbesttoepassing bij de aanvang van de werkzaamheden geheel omsloten is door niet-asbesthoudend materiaal en zij als geheel verwijderd kan worden.

Wanneer is iets 'geheel omsloten' (luchtdicht, niet zichtbaar, voor 90% omsloten)?

Bijvoorbeeld: Sleutelgat in branddeur, branddeur met nog wel zichtbare kernplaat, flenspakking?

Algemene opmerking:

- Het brede toezicht is beperkt tot gecertificeerde activiteiten. Hoe weten we dan of er bij niet-gecertificeerde activiteiten conform de regelgeving wordt gewerkt? Hoe kan dan (later) worden vastgesteld dat het beleid effectief is geweest? Hoe voorkomen we dat we in de handhavingsparadox komen (meer gericht toezicht, meer fouten, meer reden tot toezicht) waarbij alleen naar groep B wordt gekeken?
- Trajecten bij falen zijn niet helder. 'Wat als'-vragen moeten worden gesteld en beantwoord.
- In het Panteia-rapport zijn de kosten van falen en herstel niet onderzocht.
- De focus van de onderzoeken van TNO hebben sterk geleund op blootstellingsrisico's door asbestvezels in de lucht. Blootstellingsrisico's, door contact met handen/voeten/kleding worden volledig gemist.

