

Notitie : 1VERAS-ASB.14364.N
Voor : Ministerie van SZW, Ministerie van IenW en Ministerie van BZK
Datum : 22 maart 2021
Betreft : inspraakreactie ontwerpbesluit wijziging Arbobesluit Asbeststelsel

Deze notitie geeft onze inspraakreactie op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de modernisering asbeststelsel, alsmede enkele technische wijzigingen van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012. Hieronder worden de belangrijkste punten samengevat. In de **bijlage** bij deze notitie is onze uitgebreide inspraakreactie opgenomen.

1. Wij onderschrijven de keuze om de certificatieplicht los te koppelen van de risicoklasse-indeling. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een knelpunt waarvoor wij sinds 2018 reeds de aandacht vragen. De huidige koppeling vormt enerzijds een gevaar voor de borging van veilig en gezond werken en belemmert anderzijds innovatie in de sector. In de NvT wordt dat treffend toegelicht.
2. Het criterium voor de indeling van asbesttoepassingen in groep B (certificatieplicht) vinden wij te beperkt. Naast de blootstelling tijdens de sanering, moet ook rekening worden gehouden met het risico op het achterblijven van asbestrestanten en secundaire besmettingen. Het criterium voor asbesttoepassingen in groep B is te abstract. De indeling is daardoor willekeurig en het resultaat van een bestuurlijke en politieke afweging. Dat is onwenselijk.
3. Dat asbesttoepassingen in risicoklasse 2 kunnen worden vrijgesteld van de certificatieplicht, vinden wij erg onverstandig. Er is bij risicoklasse 2 sprake van asbestblootstelling boven de wettelijke grenswaarde en er moeten specialistische beheersmaatregelen worden getroffen. Daarvoor is de borging van deskundigheid van bedrijven en personeel vereist. Asbesttoepassingen in risicoklasse 2 leiden immers tot blootstelling boven de wettelijke grenswaarden, dus hebben zeker de potentie om te leiden tot hoge blootstelling. Deze asbesttoepassingen horen daarom in groep B (certificatieplicht) thuis.
4. Het uitgangspunt van “geen certificatieplicht tenzij” vinden wij onverstandig. Er gaat een verkeerd signaal vanuit. Dit zal in de dagelijkse (bouw)praktijk leiden tot een (verdere) afkalving van de risicoperceptie rondom asbest. Er zijn ook veel juridische kanttekeningen bij te plaatsen, die wij in de bijlage uitgebreid toelichten.
5. Onduidelijk is wat de reden is voor het verder inperken van de certificatieplicht. Lastenverlichting kan de reden niet zijn, omdat uit onderzoek blijkt dat hierdoor geen lastenverlichting wordt verwacht. Er is in dat onderzoek overigens geen rekening gehouden met de toename van de kosten van publiek toezicht, dan wel het risico dat het toezicht op risicoklasse 2 / groep A per saldo sterk zal afnemen met alle maatschappelijke kosten van dien.
6. Wij bevelen aan om in het Arbobesluit als regel te (blijven) bepalen dat een certificatieplicht geldt voor het verwijderen van asbest, tenzij er sprake is van een wettelijke vrijstelling. Concreet worden wat ons betreft asbesttoepassingen vrijgesteld die “zonder de toepassing van specifieke werkmethodes en emissiebeperkende maatregelen kunnen worden weggehaald en waarbij er geen risico is op asbestblootstelling boven de wettelijke grenswaarde”.

7. Wij hebben veel vragen over de groepsindeling van asbesttoepassingen. De indeling is juridisch niet toetsbaar en zal leiden tot veel discussies in de praktijk. Dat wringt temeer nu wordt uitgegaan van het principe “geen certificatieplicht, tenzij”. Er ontbreken in groep B voorts asbesttoepassingen, waarvan algemeen bekend is dat deze de potentie hebben om tot hoge blootstellingen te leiden. Verder is het onjuist om de groepsindeling alleen te baseren op de productgroep en niet op de koppeling met aan in de praktijk gangbare werkmethoden. Diverse wetenschappers hebben voorts kritische kanttekeningen geplaatst bij het TNO rapport waarop de groepsindeling is gebaseerd. Daarmee is niets gedaan.
8. Het voornemen om best practices voor het uitvoeren van asbestsaneringen vast te leggen steunen wij. Wij maken echter bezwaar tegen de eenzijdige vaststelling daarvan door TNO in het beoordelingsinstrument (SMART-ns). Best practices worden vastgesteld door werkgevers en werknemers gezamenlijk. Wij dringen er op aan om het blootstellingsinstrument onder te brengen bij een overlegorgaan met daarin in ieder geval vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.
9. Verder roepen wij het Ministerie van SZW met klem op om zorg te dragen voor een vlotte afwikkeling van voorstellen voor de aanpassing van de ‘best practices’. Voorstellen voor verbetering van uitvoeringsmethoden liggen meer dan 2,5 jaar bij het Ministerie van SZW. Hiermee hadden substantiële kostenbesparingen kunnen worden bereikt.
10. Er zijn twijfels bij de validiteit van een beoordelingsinstrument voor asbestblootstelling op basis van modelinschattingen, zeker nu deze gebaseerd zijn op uitvoeringswijzen zonder dat daarbij praktijkdeskundigen betrokken zijn en zonder dat dit in de praktijk robuust wordt getoetst en gemonitord. De juridische status van het beoordelingsinstrument is onduidelijk en over de praktische invulling bestaan de nodige vragen. Verder pleiten wij er voor om de ‘alternatieve route’ voor een beoordelingsinstrument in artikel 4.47, lid 2c, te schrappen.
11. Wij onderschrijven de keuze om te differentiëren in de wijze van onafhankelijke eindbeoordeling, maar de keuze om dit alleen te koppelen aan de (modelmatig) verwachte blootstelling tijdens de sanering kunnen wij niet volgen. Wij vragen ons af of dit methodisch valide is.
12. Er ontbreekt in het ontwerpbesluit een doorkijk naar toekomstige asbestgrenswaarden, in relatie tot het voornemen van de SER Subcommissie Grenswaarde voor Stoffen op de Werkplek om de huidige grenswaarde voor amfibool asbest die geldt sinds 2016 te evalueren. Onduidelijk is verder wat het ontwerpbesluit voor een concrete gevolgen heeft voor de inhoud van de certificatieschema’s en de norm voor de eindbeoordeling. Tot slot is er een aantal detailopmerkingen over de inhoud en formulering van de voorgenomen wijziging van voorschriften in het Arbobesluit.

VERAS en VVTB vertegenwoordigen samen ruim 130 sloop- en asbestverwijderingsbedrijven
VERAS is een branchevereniging voor sloopbedrijven en asbestverwijderingsbedrijven. De VVTB is een branchevereniging voor bedrijven die zich bezighouden met verwijderen van toxische en gevaarlijke bouwmaterialen. Gezamenlijk vertegenwoordigen beide brancheverenigingen ruim 130 bedrijven die zich in hun dagelijkse werkpraktijk bezighouden met het saneren van asbest. Zie voor meer informatie www.sloopaannemers.nl en www.vvtb.nl.

BIJLAGE: uitgebreide inspraakreactie ontwerp Arbobesluit Asbeststelsel

In deze uitgewerkte inspraakreactie wordt thematisch gereageerd op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de modernisering asbeststelsel alsmede enkele technische wijzigingen van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012.

1. Loskoppelen van de certificatieplicht van de risicoklasse

Wij onderschrijven het voornemen om de certificatieplicht los te koppelen van de risicoklasse. De achterliggende jaren hebben wij meermaals de aandacht gevraagd voor de bezwaren die kleven aan de huidige koppeling tussen risicoklasse en certificatieplicht. In 2018^{1,2} hebben wij er al voor gepleit om onderscheid te maken tussen het arbeidshygiënische regime gebaseerd op de risicoklasse en het beheerregime (de borging). De onderbouwing en motivatie van de voorgenomen ont koppeling in de Nota van Toelichting (hierna NvT) is doeltreffend en sluit aan bij de inbreng vanuit de branche.

2. Criterium voor de indeling van asbesttoepassingen in groep B is te beperkt en niet geoperationaliseerd

De 'certificatieplicht' gaat volgens het ontwerpbesluit gelden voor asbesttoepassingen die "inherent gevaarlijk" zijn (NvT, paragraaf 2.2). De certificatieplicht geldt niet voor asbesttoepassingen "waarvan duidelijk is dat bij verwijderingswerkzaamheden de blootstelling aan asbestvezels in het algemeen beperkt blijft (zelfs wanneer zich incidenten zouden voordoen, bijvoorbeeld door menselijke fouten, onzorgvuldige uitvoer, of andere gedragselementen)". Verder wordt in de NvT toegelicht dat de certificatieplicht geldt voor asbesttoepassingen waarvoor vaker specialistische beheersmaatregelen moeten worden genomen.

De overwegingen in de NvT voor de indeling van asbesttoepassingen in groep B, waarvoor een specifieke borging van veilig en gezond werken nodig is, kunnen wij in beginsel delen en sluiten aan bij onze eerdere voorstellen.

Juridisch wordt de certificatieplicht gekoppeld aan het criterium "asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot een hoge blootstelling" (zie onder andere artikel 4.47b en 4.54d). Dit criterium gaat alleen uit van de asbestblootstelling tijdens de sanering. Dat is ons inziens een te beperkte formulering en dat sluit ook niet aan bij de overwegingen in de NvT.

In de afweging moet namelijk ook de veiligheid en gezondheid worden betrokken van werknemers in brede zin. Meer concreet gaat het dan om (bouw- en sloop) werknemers die na de sanering een ruimte betreden. Ook moet worden betrokken de veiligheid van gebruikers van gebouwen en de omgeving na de sanering.

¹ "De systematiek van risicoklasse-indeling moet zo snel mogelijk worden verduidelijkt en aangepast!", VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, juni 2018. Zie www.sloopaannemers.nl/site/media/upload/files/1429_risicoklasse-indeling-asbest-moet-op-de-schop-juni2018voam-vkba-vvtb-veras-fenelab-definitief_pdf_20190418155057.pdf

² Position Paper "Certificatiestelsel Asbest; Veilig en gezond asbestverwijderen: behoud wat goed werkt en verbeter waar mogelijk", VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, mei 2018, versie 1.0. Zie www.sloopaannemers.nl/site/media/upload/files/1251_visie-certificatiestelsel-asbest-voam-vkba-veras-vvtb-fenelab-definitiefmei-2018-versie1-0_pdf_20180517101334.pdf

Het belang van de borging van de juiste uitvoering van de saneringswerkzaamheden wordt daarom ook mede bepaald door het risico dat asbestrestanten achterblijven, die kunnen leiden tot secundaire asbestbesmettingen. Dit speelt bijvoorbeeld als specifieke werkmethoden (repetierend) worden toegepast. Bij de indeling van asbesttoepassingen in groep B dient derhalve ook dit aspect te worden betrokken. In hoofdstuk 4 van deze inspraakreactie komen we hierop nog terug in relatie tot de wetgeving technische keuze om de groepsindeling op het niveau van de Arboregeling te regelen.

Opvallend is dat het criterium “asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot een hoge blootstelling” in het ontwerpbesluit niet is geoperationaliseerd. Het is een abstract begrip, zonder dat dit is omgezet in meetbare kenmerken. Gevolg is dat nu en in de toekomst niet herleidbaar is op basis van welke overwegingen de groepsindeling in de ontwerp Arboregeling heeft plaatsgevonden. De indeling lijkt daarmee willekeurig en het resultaat van een bestuurlijk-politieke afweging. Dat klemt temeer nu wordt gekozen voor het uitgangspunt van “geen certificatieplicht, tenzij”. Zie hiervoor hoofdstuk 4 van deze inspraakreactie, waar we ook een concreet alternatief voorstel doen.

3. Onbegrijpelijk om asbest in risicoklasse 2 vrij te stellen van de certificatieplicht

Het voornemen om de sanering van bepaalde asbesttoepassingen in risicoklasse 2 vrij te stellen van de certificatieplicht vinden wij onbegrijpelijk. Saneringshandelingen met een asbestblootstelling boven de wettelijke grenswaarde hoeven daardoor niet langer te worden uitgevoerd door gecertificeerde bedrijven en personen. Wij vinden dat zeer onverstandig en bovendien ook strijdig met de (andere) uitgangspunten van het wijzigingsvoorstel en de NvT.

Asbesttoepassingen die tijdens de sanering een blootstelling veroorzaken hoger dan de wettelijke grenswaarde, zijn aan te merken als toepassingen die *daadwerkelijk* leiden tot een hoge blootstelling. Er is dan per definitie sprake van “asbesttoepassingen die de *potentie* hebben om te leiden tot een hoge blootstelling”. Risicoklasse 2 indelen in groep A is daarmee in strijd met de andere bepalingen in het ontwerp besluit en staats haaks op de overwegingen in de NvT.

De blootstelling wordt bepaald door het “beoordelingsinstrument”, aangeduid als SMART-ns. Volgens de NvT zal SMART-ns werken met modelinschattingen, uitgaande van een werkmethode volgens de ‘stand van wetenschap’. Er wordt aldus de NvT daarbij afgestapt van de “worst-case” benadering, wat daaronder overigens ook moet worden verstaan in de grillige praktijk van asbestsanering. Als op basis van het beoordelingsinstrument sprake zal zijn van een overschrijding van de wettelijke grenswaarde (risicoklasse 2), is er derhalve zeker sprake van de “potentie tot een hoge asbestblootstelling”.

Hoe dan ook, er dienen voor de sanering van asbesttoepassingen in risicoklasse 2 maatregelen te worden getroffen, zoals bedoeld in artikel 4.48a Arbobesluit. Dat zijn specialistische beheersmaatregelen, zoals ook aangeduid in de NvT. Naast het dragen van adembeschermingsmiddelen betreft dat bijvoorbeeld:

- het realiseren van een goed werkend containment met adequate luchtstroming en onderdruk;
- het voorzien in een goede decontaminatieprocedure en de daarvoor benodigde arbeidsmiddelen;
- het inzetten van een asbeststofzuiger en andere bronmaatregelen;
- het reinigen van de werkplek en tijdens de sanering gebruikte arbeidsmiddelen (hetgeen ook cruciaal is om secundaire asbestbesmettingen te voorkomen).

Juist hiervoor is specialistische kennis nodig en is het belangrijk dat het werk wordt uitgevoerd door deskundige en ervaren asbestsaneerders die werkzaam zijn binnen gespecialiseerde bedrijven. Daarvoor is borging van deskundigheid van bedrijven en personen vereist.

Ons advies is derhalve om asbesttoepassingen in risicoklasse 2 altijd in groep B in te delen.

Bepaalde risicoklasse 2 saneringen vrijstellen van de certificatieplicht leidt ook tot een ongelijkspelveld en tot rechtsongelijkheid tussen gecertificeerd en niet gecertificeerde saneringsbedrijven. Gecertificeerde bedrijven worden strenger en intensiever gecontroleerd en voor deze bedrijven geldt een streng sanctiebeleid, waardoor het certificaat kan worden ingetrokken. Voor niet gecertificeerde bedrijven die hetzelfde werk mogen doen is dat niet aan de orde.

Dat geldt temeer indien gecertificeerde bedrijven een informatieplicht richting LAVS houden en niet gecertificeerde bedrijven niet vallen onder de verplichting inzake LAVS, nog daargelaten de kosten die dat voor gecertificeerde bedrijven met zicht meebrengt³.

Een ander punt is de verzekeraarbaarheid van het asbestwerk. Het is voor gecertificeerde bedrijven al lastig (en kostbaar) om zich te verzekeren voor bedrijfsaansprakelijkheid bij asbestsanering en de werkgeversaansprakelijkheid. Voor niet gecertificeerde bedrijven is dat op dit moment, voor zover wij weten, niet mogelijk. Bovendien kiezen niet gespecialiseerde bedrijven er vaak voor om zich hiervoor niet te verzekeren (of ze vergeten dat). Dat brengt (financiële) risico's met zich mee voor opdrachtgevers, derden rondom een project en werknemers. Ook de blootstellingsregistratie is binnen niet gecertificeerde bedrijven niet geborgd. In de toekomst is de herleidbaarheid tot de oorzaak van mogelijke beroepsziekten daardoor extra moeilijk⁴.

Het indelen van alle risicoklasse 2 saneringen in groep B is ook logischer, nu voor deze toepassingen aldus het ontwerpbesluit wel een onafhankelijke visuele inspectie nodig is. De situatie is dan: geen borging door certificatie, maar wel een onafhankelijke visuele inspectie. Dat is nodeloos ingewikkeld en leidt tot een lappendeken van regels. De verplichting voor niet gespecialiseerde bedrijven om (op incidentele basis) een onafhankelijke visuele inspectie te laten uitvoeren, is niet te handhaven en zal tot onduidelijkheid en discussie leiden.

³ Wij reageren in deze inspraakreactie niet op de voorgenomen wijziging van het Arbobesluit in relatie tot de reikwijdte van het LAVS. Zie daarvoor onze inspraakreactie op verzoek van het Ministerie van IenW d.d. 23 oktober 2020 met kenmerk 0VERAS-ASB.14047.B. Deze reactie dient hier als geheel herhaald en ingelast te worden beschouwd. Door het voltallige Stakeholdersoverleg LAVS is inmiddels ook om een advies van de Stuurgroep LAVS gevraagd.

⁴ Hiervoor hebben wij in 2019 ook de aandacht gevraagd. Zie brief VERAS en VVTB aan Ministerie van SZW d.d. 11 februari 2019, waar we voorstellen om bij het structureel uitvoeren van werkzaamheden in risicoklasse 1 extra te kijken naar "de juridische aspecten (in de verhouding werkgever-werknemer, opdrachtgever-opdrachtnemer en bewoners / gebruikers)". Zie www.sloopaannemers.nl/themas-actueel/alles/-1402-veras-en-vvtb-doen-voorstel-voor-wijziging-werkmethode-asbesthoudende-vensterbanken/.

4. Uitgangspunt “geen certificatieplicht, tenzij.....” is onverstandig en onnodig

Het ontwerpbesluit gaat uit van het uitgangspunt dat er geen certificatieplicht geldt, tenzij een asbesttoepassing is ingedeeld in groep B. Daarmee wordt gebroken met de al jarenlang bestaande praktijk dat een asbesttoepassing wordt ingedeeld in risicoklasse 2 (dus certificatieplicht), tenzij uit blootstellingsonderzoek blijkt dat deze in risicoklasse 1 kan worden ingedeeld⁵.

De overweging in de NvT dat de huidige regelgeving het risico in zich heeft van een ‘te worst-case’ benadering en dat dit de introductie van nieuwe en innovatieve werkmethoden kan belemmeren, wordt door het loskoppelen van de certificatieplicht van de risicoklasse reeds verholpen.

Vooropgesteld, wij delen het uitgangspunt dat asbestbronnen niet onder de certificatieplicht horen te vallen indien deze “zonder de toepassing van specifieke werkmethodes en emissiebeperkende maatregelen kunnen worden weggehaald en waarbij er dus geen risico is op asbestblootstelling”⁶.

Wij vinden het uitgangspunt van “geen certificatieplicht tenzij” echter onverstandig. Er gaat een verkeerd signaal vanuit en het zal in de dagelijkse (bouw)praktijk leiden tot een (verdere) afkalving van de risicoperceptie rondom asbest. Dat risicobesef staat al langer onder druk en daarvoor hebben wij al meermaals de aandacht gevraagd⁷.

Het saneren van asbest is in de regel specialistisch werk. Dit vereist een goede opleiding van werknemers, een juiste ervaringsopbouw op de werkvloer, specifieke arbeidsmiddelen en de inbedding van dat alles in een bedrijfsorganisatie die zich toelegt op de veilige en gezonde uitvoering van asbestsaneringswerkzaamheden. Verder blijkt uit onderzoek dat vooral ook gedragsaspecten een belangrijke rol spelen bij het veilig en gezond asbest saneren⁸. Daarvoor is nodig dat er voortdurend wordt gewerkt aan de juiste veiligheidscultuur onder werknemers en binnen bedrijven die actief zijn op het gebied van asbestsanering. De ervaring leert dat goede werkmethoden zonder regelmatig onafhankelijk toezicht en zonder inbedding in een kwaliteitssysteem, mede door druk in de uitvoeringspraktijk, snel ‘sleets’ raken. Naast de borging door certificatie is de branche van gespecialiseerde bedrijven structureel hiermee actief via www.vezelveiligheid.nl.

Het uitgangspunt moet ons inziens daarom zijn dat asbestsanering wordt uitgevoerd door gecertificeerde bedrijven en personen, tenzij er sprake is van een wettelijke uitzondering.

⁵ Wij vragen ons ook af of dit in overeenstemming is met de Europese asbestrichtlijn (Richtlijn 2009/148/EG), waarin staat dat bedrijven vooraf hun bekwaamheid moeten aantonen.

⁶ Hoofdstuk 4, Position Paper “Certificatiestelsel Asbest; Veilig en gezond asbestverwijderen: behoud wat goed werkt en verbeter waar mogelijk”, VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, mei 2018, versie 1.0.

⁷ Zie bijvoorbeeld de brief van VERAS en VVTB aan de Staatssecretaris van SZW d.d. 15 maart 2019, kenmerk 9VERAS-ASB.12270.B (https://www.sloopaannemers.nl/site/media/upload/files/1410_9veras-asb-12720-b-brandbrief-szw_pdf_20190318111630.pdf).

⁸ Blootstellingsonderzoek Asbestdaken (paragraaf 4.4), Arcadis in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 27 oktober 2020, kenmerk 31152691. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/01/rapport-arcadis-blootstellingsonderzoek-asbestdaken

Dat sluit ook aan bij het gestelde in de NvT, waar staat dat de certificatieplicht niet geldt niet voor asbesttoepassingen “waarvan duidelijk is dat bij verwijderingswerkzaamheden de blootstelling aan asbestvezels in het algemeen beperkt blijft (zelfs wanneer zich incidenten zouden voordoen, bijvoorbeeld door menselijke fouten, onzorgvuldige uitvoer, of andere gedragselementen)”.

Wij zijn dus voorstander van het vasthouden aan de certificatieplicht voor bedrijven en personen die werkzaam zijn in de asbestverwijdering. Dat laat onverlet dat wij binnen het stelsel diverse verbetermogelijkheden zien. In 2018 hebben we daarvoor reeds concrete voorstellen gedaan⁹.

Ook om juridische en praktische redenen is het uitgangspunt van “geen certificatieplicht tenzij” onverstandig. Zoals wij verderop toelichten, is de voorgestelde indeling in groep A en B in de ontwerp Arboregeling op veel punten onduidelijk.

Het is nu zo dat bij onduidelijkheid of discussie over de groepsindeling, een asbesttoepassing onder groep A valt c.q. door de praktijk in deze groep zal worden ingedeeld. Dat is onwenselijk en daarmee is veilig en gezond werken niet geborgd.

Het uitgangspunt van “geen certificatieplicht tenzij” is ook verwarrend nu betreffende de asbestinventarisatie in artikel 4.54d van het Arbobesluit juist de regeling is opgenomen van “wel een asbestinventarisatie, tenzij”.

Dat brengt ons bij een fundamenteel punt, namelijk waarom de indeling in groep B op het niveau van de Arboregeling wordt geregeld. Dat is onlogisch nu de uitzonderingen op de asbestinventarisatie, die de facto ook leiden tot een uitzondering op de certificatieplicht voor asbestverwijdering, op een hoger niveau in het Arbobesluit zijn geregeld.

Ook wetgeving technisch plaatsen wij vraagtekens bij deze keuze. Waarom een belangrijke zaak van wie wel en wie niet asbest mogen verwijderen (of anders gezegd wanneer daarvoor wel en geen wettelijk verplicht certificaat vereist is) op het niveau van de Arboregeling te bepalen? Dat klemmt temeer nu het abstracte criterium op basis waarvan deze keuze wordt gebaseerd niet geoperationaliseerd is.

Er is nog een reden waarom het regelen van de certificatieplicht in de Arboregeling niet valt te volgen. De certificatieplicht in artikel 4.54d van het Arbobesluit gaat weliswaar uit van de veiligheid en gezondheid van werknemers die de sanering uitvoeren, maar het Arbobesluit werkt door in het omgevingsrecht. In het Asbestverwijderingsbesluit 2005 en het Bouwbesluit 2012 (en straks in het Besluit bouwwerken leefomgeving) wordt immers verwezen naar de groepsindeling zoals bedoeld in artikel 4.54d Arbobesluit. De keuze van wel / geen certificatieplicht is dus breder dan een afweging van de Minister van SZW alleen. Ook daarom ligt het voor de hand om dit op het niveau van het Arbobesluit te regelen.

⁹ Position Paper “Certificatiestelsel Asbest; Veilig en gezond asbestverwijderen: behoud wat goed werkt en verbeter waar mogelijk”, VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, mei 2018, versie 1.0.

Uit de NvT op het ontwerpbesluit blijkt niet wat de motieven zijn om het uitgangspunt van “geen certificatieplicht, tenzij” te introduceren en om meer asbesttoepassingen vrij te stellen van de certificatieplicht. In de praktijk geconstateerde knelpunten worden reeds weggenomen door het loskoppelen van de certificatieplicht van de risicoklasse.

Van een relevante lastenverlichting is in ieder geval geen sprake. Panteia¹⁰, die in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen voor de nalevingskosten, concludeert dat het laten vervallen van de certificatieplicht in risicoklasse 2 waarschijnlijk niet zal leiden tot een lastenverlichting. Uit het Panteia rapport blijkt dat geïnterviewde opdrachtgevers helemaal niet van plan zijn om niet gecertificeerde aannemers in te schakelen.

Panteia vat treffend samen wat wij als branche al jaren betogen, namelijk dat de nalevingskosten niet afhankelijk zijn van het feit dat een aannemer gecertificeerd is of niet¹¹ maar van de te treffen arbeidshygiënische maatregelen.

Panteia verwacht zelfs dat de gecertificeerde aannemer door deskundigheid en ervaring iets goedkoper kan werken. Hier zit ook precies ons zorgpunt, namelijk dat de concurrentie tussen gecertificeerde en niet gecertificeerde aannemers wordt gevoerd op de kwaliteit van de uitvoering. Veilig en gezond werken is dan het kind van de rekening.

Overigens is de kostenanalyse van Panteia onvolledig. Er is namelijk geen rekening is gehouden met de kosten van publiek toezicht op niet gecertificeerde bedrijven die in risicoklasse 2 aan de slag gaan, dan wel het risico dat het toezicht op risicoklasse 2 / groep A per saldo sterk zal afnemen met alle maatschappelijke kosten van dien.

Wij bevelen daarom aan om in het Arbobesluit als regel te bepalen dat een certificatieplicht geldt voor het verwijderen van asbest, tenzij er sprake is van een wettelijke uitzondering (naar analogie van de uitzonderingen op de asbestinventarisatie in artikel 4.54d Arbobesluit).

Concreet worden wat ons betreft vrijgesteld van de certificatieplicht de asbesttoepassingen die “zonder de toepassing van specifieke werkmethodes en emissiebeperkende maatregelen kunnen worden weggehaald en waarbij er geen risico is op asbestblootstelling boven de wettelijke grenswaarde”¹².

Asbesttoepassingen in risicoklasse 2 vallen daarmee (zoals nu ook het geval is) altijd onder de certificatieplicht. In ons voorstel vallen asbesttoepassingen in risicoklasse 1 onder de certificatieplicht als de onderschrijding van de wettelijke grenswaarde het resultaat is van het toepassen van een specifieke en gedetailleerde werkmethode met specialistische beheersmaatregelen (zoals in de NvT staat: in risicoklasse 1 door het nemen van beheersmaatregelen waarvoor bepaalde deskundigheid nodig is).

¹⁰ Impact wijzigingen Arbobesluit Asbest; Gevolgen voor de nalevingskosten van bedrijven, Panteia, 25 november 2020.

¹¹ Dit ontkracht overigens ook de jarenlange ongefundeerde beweringen van partijen dat asbestsanering miljarden teveel kost, zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2238687-asbest-weghalen-kost-miljarden-euro-s-te-veel.html> en <https://www.aedes.nl/artikelen/bouwen-en-energie/gezondheid-in-woningen/asbest/tweede-kamer-verander-asbeststelsel-en-geef-ruimte-aan-innovatie.html>.

¹² Zie ook hoofdstuk 4 van de Position Paper “Certificatiestelsel Asbest; Veilig en gezond asbestverwijderen: behoud wat goed werkt en verbeter waar mogelijk”, VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, mei 2018, versie 1.0.

5. Groepsindeling B: veel vragen, onvolledig en onderbouwing ontbreekt

Wij herhalen hier dat de koppeling (of anders gezegd een herleidbaar verband) tussen de in artikel 4.30c Arboregeling genoemde asbesttoepassingen met het criterium van “asbesttoepassingen met potentie tot hoge blootstelling” ontbreekt. Daarmee lijkt de indeling willekeurig en het resultaat van een bestuurlijk en politieke afweging.

Hieronder lichten wij onze bezwaren tegen de groepsindeling nader toe. Voor ons alternatieve en veel eenvoudiger voorstel wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze inspraakreactie.

Er zijn in de praktijk meer dan 3.500 asbesttoepassingen te onderscheiden. Er is geen vaststaande nomenclatuur van asbesttoepassingen. Dat leidt er in de praktijk toe dat asbesttoepassingen door (Deskundig Asbestinventariseerders) vaak verschillend worden gekwalificeerd en ingedeeld. De opsomming van asbesttoepassingen in artikel 4.30c is niet voorzien van definities. Daardoor is de indeling juridisch niet toetsbaar en dat zal leiden tot veel discussies in de praktijk. Dat wringt temeer nu wordt uitgegaan van het principe “geen certificatieplicht, tenzij”.

Voorbeeld zijn “asbestcementtoepassingen in een binnenruimte, tenzij zij losliggen of alleen geklemd zijn”. Deze worden ingedeeld in groep B. Asbesthoudende vensterbanken bestaan uit asbestcement, maar worden ook wel aangeduid als imitatiemarmer¹³. Onduidelijk is dus of vensterbanken nu onder groep A of groep B vallen. Indien vensterbanken onder groep A vallen, is onduidelijk waarop dat is gebaseerd omdat de behandeling van asbestcement tot imitatiemarmer geen verandering brengt in de potentie tot blootstelling tijdens de sanering.

In dat verband pleiten wij er opnieuw voor om vensterbanken in groep B in te delen, tenzij de vensterbanken losliggen. Het onderbrengen van de specifieke saneringsmethode voor het verwijderen van vensterbanken in risicoklasse 1, terwijl de borging van de juiste uitvoering daarvan onverminderd belangrijk is, hebben wij in februari 2019¹⁴ reeds bepleit. Helaas is dit voorstel door het Ministerie van SZW niet overgenomen. Met de ont koppeling van risicoklasse en certificatieplicht in voorliggend ontwerpbesluit wordt dat alsnog logisch en mogelijk.

Er ontbreken in groep B voorts asbesttoepassingen, waarvan algemeen bekend is dat deze de potentie hebben om tot hoge blootstellingen te leiden. Voorbeelden daarvan zijn het verwijderen van asbesthoudend dakbeschot, asbesthoudende lijm van colovinyltegels en asbesthoudende tegellijm¹⁵.

Verder wordt aandacht gevraagd voor de keuze om de groepsindeling alleen te baseren op de productgroep en niet op de koppeling met aan in de praktijk gangbare werkmethoden. Ter illustratie daarvan wordt gewezen op asbestkit. Deze asbesttoepassing wordt tegenwoordig ingedeeld in risicoklasse 1. Het criterium voor de vrijgave is dat er visueel geen waarneembare asbestrestanten mogen zijn. Asbestkit hecht zich aan de twee oppervlakken die afgedicht zijn. Bij het saneren moeten deze hechtingsoppervlakken vrijgemaakt worden van visueel waarneembare kitresten.

¹³ Zie <https://www.ascert.nl/images/img-1596191633-5f23f391e202f.pdf> en daarin TNO rapport 0100308174.

¹⁴ Brief VERAS en VVTB aan Ministerie van SZW d.d. 11 februari 2019. Zie <https://www.sloopaannemers.nl/themas-actueel/alles/-1402-veras-en-vvtb-doen-voorstel-voor-wijziging-werkmethode-asbesthoudende-vensterbanken/>

¹⁵ Asbest in tegellijm: Reëel risico of hype?, Jan Tempelman, februari 2021.

Op poreuze en harde oppervlakken blijft er na reiniging met een krabber en of multitool visueel kit achter in de poriën. Om dat schoon te maken is het in de praktijk gangbaar om een laagje beton / metselwerk weg te schuren met behulp van een schuurmachine, zoals ook gebruikelijk is bij het opschuren van lijmlagen en tegellijm. De vezelemisatie bij deze saneringsactiviteit ligt in de dagelijkse praktijk in de ordegrrootte van miljoenen¹⁶. Hiermee wordt geen rekening gehouden, overigens ook niet in validatie-onderzoek, terwijl deze wel (de indruk wekken) betrekking hebben op kittoepassingen op metselwerk en beton.

Opmerkelijk is voorts dat uit het ontwerpbesluit alleen blijkt welke toepassingen in groep B worden ingedeeld. Het ontbreekt aan een gestandaardiseerd totaaloverzicht van toepassingen van waaruit de indeling (nu en in de toekomst) plaatsvindt.

Wij hebben verder de indruk dat de indeling in groep B heeft plaatsgevonden op basis van de (modelmatig) verwachte blootstelling bij saneringswijzen conform best practices (of in termen van SMART-ns: de 'stand van de wetenschap'). Daar zit precies ons zorgpunt, want voor deze werkwijze is juist een goede en voortdurende borging van veilig en gezond werken vereist.

De certificatieplicht geldt, aldus het ontwerpbesluit, voor asbesttoepassingen die de potentie hebben te leiden tot een hoge blootstelling. Hieruit volgt ons inziens dat voor asbesttoepassingen waarvan in blootstellingsonderzoek in het verleden bij gangbare werkmethode een concentratie boven de wettelijke grenswaarde is vastgesteld, behoren te worden ingedeeld in groep B.

De indeling in groep A en groep B is gebaseerd op het TNO-rapport "Aanknopingspunten voor differentiatie in risico's van werkzaamheden met asbest ten behoeve van beheersregimes"¹⁷. In 2019 hebben wij onderbouwde kritiek geleverd op dit rapport¹⁸. Het Ministerie van SZW heeft naar aanleiding daarvan besloten om een wetenschappelijke review te laten uitvoeren.

Vrijwel alle reviewers zijn zeer kritisch over het TNO rapport¹⁹. Er wordt onder andere kritiek geuit op de indeling in productgroepen. Een simpele indeling van wel / geen certificatieplicht op productgroepen wordt afgeraden. Aldus de wetenschappers kloppen de conclusies van TNO niet, missen deze een goede onderbouwing en is de gebruikte blootstellingsdata onvoldoende representatief en op onnavolgbare en inconsistente wijze getoetst. Hiermee is in het ontwerpbesluit niets gedaan.

¹⁶ Zie "Asbest in tegellijm: Reëel risico of hype?"; Jan Tempelman, februari 2021 en TNO R2004/523; november 2004.

¹⁷ TNO 2019 R11239, september 2019.

¹⁸ Brief VERAS / VVTB aan de Staatssecretaris van SZW d.d. 5 november 2019, kenmerk 9VERAS-ASB.13233.B. Zie www.sloopaannemers.nl/site/media/upload/files/1543_9veras-asb-13233-b-reactie-tno-rapport-definitief_pdf_20191107122525.pdf en www.sloopaannemers.nl/site/media/upload/files/1543_9veras-asb-13233-b-reactie-tno-rapport-bijlage-definitief_pdf_20191107122553.pdf.

¹⁹ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/09/aanpassingen-asbestregelgeving. Over de reviews is de Tweede Kamer per brief d.d. 9 november 2019 geïnformeerd, in de brief waarin de Staatssecretaris van SZW de beleidsvoornemens ter zake het Asbeststelsel heeft toegelicht gebaseerd op het bekritiseerde TNO rapport. Opmerkelijk is dat er pas in februari 2021 en in maart 2021 (op www.rijksoverheid.nl gedateerd 9 november 2020) reacties van TNO en SZW op de reviews zijn gepubliceerd.

6. Beoordelingsinstrument; van meten naar inschatten van asbestblootstelling.....?

In het voorstel tot wijziging van het Arbobesluit vormt het beoordelingsinstrument een belangrijke rol voor de indeling van asbesttoepassingen in risicoklasse 1 of 2. Wij onderschrijven de keuze om het beoordelingsinstrument juridische status te geven door deze bij ministeriële regeling aan te wijzen. Dat sluit aan bij onze voorstellen uit 2018²⁰, toen wij onze zorgen hebben geuit over het huidige SMART.

Op grond van het huidige artikel 4.47 vindt de vaststelling van het blootstellingsniveau plaats door metingen. Volgens het nieuwe artikel vindt de vaststelling van het blootstellingsniveau in het beoordelingsinstrument (4.47, lid 2a) plaats “op basis van metingen”.

In de NvT wordt aangegeven dat SMART-ns zal worden aangewezen als beoordelingsinstrument en dat dit instrument een gedetailleerde inschatting zal maken van de blootstelling bij specifieke werkzaamheden. TNO zal aldus de NvT “eigenstandig het blootstellingsmodel AREAT” beheren. Wij maken ons zorgen over de indeling van risicoklassen op basis van de inschattingen van de blootstelling. Althans, zeker als deze inschatting plaatsvindt op basis van een gedetailleerde omschrijving van de wijze van uitvoering van de saneringswerkzaamheden en zonder dat daarbij praktijkdeskundigen betrokken zijn en zonder dat dit in de praktijk robuust wordt getoetst. Wij wijzen daarbij ten overvloede op de grote gevolgen van de indeling in risicoklasse 1, bijvoorbeeld het op structurele en herhaalde basis verwijderen van asbesttoepassingen zonder adembescherming.

Blootstellingsinschattingen op basis van gedetailleerde werkmethode, is aldus de NVT juist de bedoeling. Toegelicht wordt namelijk: “SMART-ns zal nauwkeuriger het verwachte blootstellingsniveau vaststellen en te nemen maatregelen aangeven en minder ‘worstcase’-aannames bevatten en steeds de actuele stand van de wetenschap weergeven zoals vastgesteld door TNO”.

TNO gaat kennelijk bepalen welke werkwijze moet worden gehanteerd tijdens de sanering en op basis daarvan de risicoklasse. De in het beoordelingsinstrument voorgeschreven saneringswijze is, aldus de NVT, het resultaat van de “stand van de wetenschap”. Dat is een miskenning van de dagelijkse saneringspraktijk en een overschatting van de deskundigheid van TNO.

Het saneren van asbest is immers geen ‘wetenschap’, maar een vak voor praktijkmensen. De concrete uitvoeringswijze en de daarbij optredende asbestblootstelling is sterk afhankelijk van de specifieke situatie en omstandigheden. Dat blijkt ook uit het recente onderzoek in opdracht van het Ministerie van IenW naar de blootstelling bij het saneren van asbestdaken²¹. Daarin is geconcludeerd dat gedragsaspecten een belangrijke rol spelen bij het veilig en gezond asbest saneren. De vraag is hoe dit inzicht (ook voor de langere termijn) wordt betrokken bij het doen van modelinschattingen.

Wij zijn niet overtuigd van de validiteit van een beoordelingsinstrument op basis van modelinschattingen. In ieder geval is dat voor de werkpraktijk niet goed te overzien, omdat de opzet en het detailniveau van het blootstellingsmodel onbekend is.

²⁰ “De systematiek van risicoklasse-indeling moet zo snel mogelijk worden verduidelijkt en aangepast!”, VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, juni 2018.

²¹ Blootstellingsonderzoek Asbestdaken (paragraaf 4.4), Arcadis in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 27 oktober 2020, kenmerk 31152691.

Ook zijn de concrete gevolgen van de modelinschattingen ten opzichte van de huidige risicoklassering op basis van daadwerkelijke blootstellingsdata onbekend. De vraag is verder hoe wordt voorkomen dat door (steeds meer) detailaannames in het blootstellingsmodel, zonder systematische en robuuste monitoring, de kloof met de dagelijkse werkwijze alsmaar groter wordt.

Terzijde wordt opgemerkt dat het verschil in de onderzoeksmethode van blootstellingsonderzoek zichtbaar is in het verschil in de uitkomsten van dergelijk onderzoek. Dat vinden wij zorgelijk. Onderzoek van TNO, in opdracht van opdrachtgevers en het Ministerie van SZW, richt zich de laatste jaren op specifieke werkmethode die worden toegepast in geconditioneerde omstandigheden. De hypothese is dan dat met een strikte toepassing van een dergelijke werkmethode aan de grenswaarde zal worden voldaan. Validatieonderzoek levert de bevestiging van deze hypothese (en de stelling dat andere data 'te worst-case' is) en dat leidt in het huidige Asbeststelsel tot een lagere risicoklasse. Praktijkonderzoek naar asbestblootstelling die optreedt in de dagelijkse werkwijze wordt nauwelijks nog uitgevoerd. Dat is bovendien ook extra moeilijk geworden omdat de werkzaamheden niet langer door een relatief homogene doelgroep van gecertificeerde bedrijven en personen worden uitgevoerd. Risico is een vertekend beeld van de werkelijkheid in de saneringspraktijk.

Een ander en realistischer beeld geeft het onlangs uitgevoerde onderzoek door Arcadis naar de blootstelling bij het saneren van asbestdaken²², met concrete inzichten die ook worden onderschreven in een wetenschappelijke review. Het verschil in benaderingswijze en onderzoeksmethode leidt dus tot andere uitkomsten. Het Ministerie van SZW wordt opgeroepen hiervan kennis te nemen en dit te betrekken bij het maken van beleidskeuzes.

7. Beoordelingsinstrument; best practices

Volgens artikel 4.47d bevat het beoordelingsinstrument ook de "maatregelen" op basis van de "stand van wetenschap" voor de uitvoering van de asbestsanering. De meerwaarde om best practices branche breed (gelijk speelveld) vast te leggen onderschrijven wij. Een dergelijk instrument vereist echter concrete betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk en meer in het bijzonder van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers.

Wij maken bezwaar tegen de eenzijdige vaststelling van werkwijzen door TNO, zonder betrokkenheid van het werkveld. Dat staat overigens ook haaks op de algemene uitgangspunten van de arbowet- en regelgeving. Een goed voorbeeld daarvan is de arbocatalogus. Net zoals dat het ondenkbaar is dat een arbocatalogus eenzijdig wordt vastgesteld door TNO, is het voor ons onbestaanbaar dat de "maatregelen" zoals bedoeld in artikel 4.47d van het ontwerpbesluit worden vastgesteld door TNO.

Helaas illustreert het ontwerpbesluit op dit punt opnieuw hoe bij het Ministerie van SZW wordt gedacht over de positie van werknemers en werkgevers in de asbestbranche. Zo wordt de keuze voor een aangewezen beoordelingsinstrument welke "wordt vastgesteld door TNO" in de NvT als volgt gemotiveerd:

Hiervoor is gekozen, omdat is vastgesteld dat in de asbestsector veel discussies zijn over welke maatregelen genomen dienen te worden op basis van de stand van de wetenschap. Dit leidt ook geregeld tot juridische procedures. Het aanwijzen van een instrument door de minister verschaft hierover de gewenste duidelijkheid.

²² Blootstellingsonderzoek Asbestdaken (paragraaf 4.4), Arcadis in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 27 oktober 2020, kenmerk 31152691.

De onderbouwing van dit standpunt ontbreekt, maar is in ieder geval onjuist. De overwegingen in de NvT ter zake zijn een typisch voorbeeld van *selffulfilling prophecy*. Discussies hebben bovendien met name te maken met de koppeling van de risicoklasse aan de certificatieplicht. Deze worden weggenomen door de ont koppeling.

Als er al discussies zijn over uitvoeringsmethoden, dan zijn deze juist mede veroorzaakt door TNO in onderzoeken rondom de proportionaliteit van het asbestbeleid waarin onjuiste en ongefundeerde uitspraken zijn gedaan over werkmethoden en de kosten daarvan²³.

Wij bevelen dringend aan om de beschrijving van 'best practices' niet onder te brengen bij TNO, maar bij een overlegorgaan bestaande uit in ieder geval vertegenwoordigers uit de praktijk. Voor de toetsing op basis van blootstellingsgegevens en de modelinschatting daarvan kan een onafhankelijke deskundige worden ingeschakeld. Mogelijk kan dit bij het VIP worden ondergebracht.

Verder roepen wij het Ministerie van SZW op om zorg te dragen voor een vlotte afwikkeling van voorstellen voor de aanpassing van de 'best practices'. Daar zit momenteel namelijk het echte knelpunt.

Ter illustratie daarvan wordt verwezen naar de wijziging van certificatieschema's. Nadat door het CCvD Asbest voorstellen tot schemawijziging zijn gedaan die door alle betrokken partijen worden gedragen en die tot aanzienlijke kostenbesparingen zullen leiden, duurt het meer dan 1,5 jaar voordat deze schemawijzigingen ook worden ingevoerd²⁴.

Wij wijzen er in dat verband op dat er door de branche de achterliggende jaren meerdere goed onderbouwde voorstellen zijn gedaan over concrete uitvoeringsmethoden, die (eerst) niet zijn overgenomen (en nu wel worden overgenomen).

Voorbeelden hiervan zijn het voorstel tot vrijstelling van de DAV certificatieplicht voor machinisten²⁵ en ons voorstel voor wijziging van de eisen voor de decontaminatieprocedure²⁶. Hiermee hadden al geruime tijd substantiële kostenbesparingen kunnen worden bereikt.

²³ Zie bijvoorbeeld <https://www.sloopaannemers.nl/themas-actueel/alles/-1410-veras-en-vvtb-sturen-brandbrief-aan-staatssecretaris-van-szw-en-tno-over-rapport-proportionaliteit-asbestbeleid/>.

²⁴ Zie brief VERAS en VVTB aan het Ministerie van SZW d.d. 24 september 2020 waarin hiervoor aandacht wordt gevraagd, De schemawijziging is nog steeds niet doorgevoerd. Zie www.sloopaannemers.nl/themas-actueel/alles/-1769-wijziging-certificatieschema-asbest-duurt-te-lang/.

²⁵ Sinds 2011 vragen wij hiervoor de aandacht van het Ministerie van SZW. Op basis van concrete en goed onderbouwde argumenten is gevraagd om de DAV certificatieplicht uit te zonderen voor machinisten. In het voorliggende ontwerpbesluit wordt dit geregeld, waarin eindelijk ten volle tegemoet wordt gekomen aan het verzoek van de sector.

²⁶ Na een uitgebreide voorbereidingsprocedure liggen er sinds medio 2019 voorstellen bij het Ministerie van SZW ter verbetering van de eisen voor decontaminatie-units en duidelijkere en meer op de praktijk toegespitste regels voor het toepassen van de directe of indirecte decontaminatie procedure.

8. Beoordelingsinstrument; juridische status

De juridische status van het beoordelingsinstrument is onduidelijk. Aldus artikel 4.47d wordt het beoordelingsinstrument door de Minister “aangewezen”. Volgens artikel 4.30a van de ontwerp wijziging Arboregeling wordt ‘statisch’ naar SMART-ns verwezen, dus met versiedatum. Houdt dat in dat SMART-ns, zowel qua blootstellingsgegevens als qua maatregelen zoals bedoeld in artikel 4.47d, alleen wordt gewijzigd bij wijziging van de Arboregeling? Als dat zo is dan is de NvT onjuist, waarin staat dat de ‘actuele stand van de wetenschap’ wordt ‘vastgesteld’ door TNO.

De mogelijkheid in artikel 4.47, lid 2b, om door middel van een projectspecifieke meting het blootstellingsniveau te bepalen onderschrijven wij. Wij dringen er op aan om bij ministeriele regeling hieraan nadere eisen te stellen, om wildgroei in en discussies over werkwijzen te voorkomen (anders krijgen we een herhaling van de huidige discussies over de risicoklassen).

Artikel 4.47, lid 2c, biedt de mogelijkheid voor een ‘eigen beoordelingsinstrument’, mits deze gelijkwaardig is aan het door de Minister aangewezen beoordelingsinstrument. Deze ‘alternatieve route’ is wat ons betreft onwenselijk waar het gaat om het bepalen van het blootstellingsniveau. De procedure voor de aanwijzing van het blootstellingsinstrument SMART-ns is zwaar en daarnaar wordt statisch verwezen. Het valt dan niet te volgen dat voor de ‘alternatieve route’ geen enkele voorafgaande beoordeling plaatsvindt door of namens de Minister. Achteraf optreden tegen alternatieve beoordelingsinstrumenten die in de praktijk worden gebruikt blijkt juridisch ingewikkeld en duurt jaren.

Verzocht wordt daarom om artikel 4.47, lid 2c, te schrappen, dan wel dergelijke beoordelingsinstrumenten ook onderhevig te maken aan een voorafgaande toetsing door of namens de Minister. Dat geldt temeer nu deze ‘alternatieve route’, evenals het door de Minister aangewezen beoordelingsinstrument, gebaseerd is op modelschattingen in plaats van op metingen.

Aangaande de uitvoeringswijze van de sanering (dus de ‘maatregelen’) is er overigens reeds een ‘alternatieve route’, namelijk in artikel 4.47d, tweede lid. De bewijslast dat deze tot gelijkwaardige resultaten leidt (daargelaten wat onder ‘resultaten’ moet worden verstaan) ligt bij de werkgever. Dit pleit er temeer voor dat de uitvoeringspraktijk wordt betrokken bij de maatregelen die worden opgenomen in het door de Minister aangewezen beoordelingsinstrument en dat dit niet eenzijdig in handen komt van TNO. Werkgevers en werknemers zullen immers zoveel mogelijk willen werken volgens SMART-ns.

Nog een enkele detailopmerking.

Artikel 4.47 is verwarrend waar het gaat over de vraag of het vaststellen van de blootstelling het resultaat is van metingen of is gebaseerd op metingen (modelinschattingen). Zo staat er in artikel 4.47, lid 2 onder c “methode”, maar wordt er in lid 3 en 4 van dit artikel waar het gaat over zowel 4.47, lid 2b en 2c, gesproken over “methode”. Lid 5 hanteert weer de term “meetmethode”, terwijl 4.47, lid 2c, geen meetmethode lijkt te verplichten.

In verreweg de meeste gevallen wordt er in de asbestsector gewerkt op basis van SMART en straks op basis van SMART-ns. Daardoor is het niet zinvol en ook niet mogelijk om de blootstellingsgegevens op het niveau van de individuele werkgever te monitoren. Daarmee is ook de inhoud en concrete betekenis van artikel 4.47, lid 6, onduidelijk. Wij bevelen aan om dit artikel zo aan te passen dat hieraan door de werkgever wordt voldaan, indien wordt gewerkt volgens het aangewezen beoordelingsinstrument. Er zal daarbij moeten worden voorzien in een collectief monitoringsprogramma, waaraan alle (gecertificeerde) bedrijven deelnemen. Dat kan worden belegd in een organisatiestructuur van het aangewezen beoordelingsinstrument, waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. In dit verband wordt verzocht om ook artikel 4.47, lid 8, te verduidelijken, want in de context van de gemaakte beleidskeuzes is onduidelijk hoe een individuele werkgever hieraan invulling moet geven.

9. Toekomstige wettelijke grenswaarden en positie van vrijstellingen

De grenswaarde voor amfibool asbest in het Arbobesluit is per 1 januari 2017 gewijzigd. Aan deze wijziging is een uitgebreid voorbereidingsproces voorafgegaan. De SER Subcommissie Grenswaarde voor Stoffen op de Werkplek (hierna Subcie GSW) heeft jaren geleden geadviseerd om de grenswaarde voor amfibool asbest te verlagen naar 300 vezels/m³. Uit advies van de Gezondheidsraad (Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling, nummer 2010/10) bleek namelijk dat de gezondheidsrisico's van asbest ernstiger waren dan verwacht.

Omdat voor verschillende werkzaamheden het in 2014 technisch nog niet haalbaar bleek om de vezelconcentratie in de lucht te verlagen tot 300 vezels/m³, heeft de SER commissie destijds geadviseerd om de grenswaarde eerst te verlagen naar 2000 vezels/m³. De Subcie GSW heeft daarbij aangekondigd de ontwikkelingen in de stand van de techniek te volgen en binnen een periode van vijf jaar of eerder indien mogelijk de grenswaarde opnieuw te beoordelen om te bezien in hoeverre verdere verlaging van de wettelijke grenswaarde tot 300 vezels/m³ mogelijk is²⁷.

De fundamentele keuzes in het ontwerpbesluit ter zake bijvoorbeeld het bepalen van de blootstelling, de certificatieplicht en de (onafhankelijke) eindbeoordeling (luchtmeting) zijn gebaseerd op de huidige grenswaarde van 2.000 vezels per m³. Er ontbreekt een doorkijk naar toekomstige grenswaarden en ook is onduidelijk of hierover aan de Subcie GSW advies is gevraagd.

In dat verband is ook opmerkelijk dat er kennelijk geen heroverweging plaatsvindt van de wettelijke uitzonderingen in artikel 4.54b (inventarisatie) en dientengevolge ook niet van de certificatieplicht voor deze asbesttoepassingen. Er vindt alleen een uitbreiding van de wettelijke uitzondering plaats, maar niet ingegaan wordt op de vraag of dit arbeidshygiënisch verantwoord is. Wij hebben de achterliggende jaren meermaals verzocht om een evaluatie van deze uitzonderingen, maar dat is niet gedaan. In de NvT wordt hier niet op ingegaan en ook ontbreekt een duiding van het onderzoek dat is gedaan naar de reconstructie van de totstandkoming en onderbouwing van de uitzonderingen²⁸.

²⁷ Nota van Toelichting in Staatsblad 2016, nummer 340.

²⁸ Herkomst vrijstellingen asbestinventarisatieverplichtingen; Een reconstructie van de totstandkoming en onderbouwing van vrijstellingen van asbestinventarisatieverplichtingen, Bureau KLB (Dr. Kees Le Blansch, Ing. Ko den Boeft en Ing. Jan Tempelman), november 2016.

10. Onafhankelijke eindbeoordeling

Wij onderschrijven de keuze om te differentiëren in de wijze van onafhankelijke eindbeoordeling. Het voornemen om niet in alle gevallen een luchtmeting voor te schrijven begrijpen wij ook, maar de keuze om dit alleen te koppelen aan de verwachte blootstelling tijdens de sanering kunnen wij niet volgen en leidt binnen onze achterban tot veel vragen.

Allereerst is voor ons niet duidelijk of het blootstellingsniveau zoals bedoeld in artikel 4.51a (dus de 10.000 grens) ook wordt bepaald volgens (het beoordelingsinstrument in) artikel 4.47 Arbobesluit. In ieder geval is nodig dat er op dit punt een gelijk speelveld is, anders zal hierover in de praktijk veel discussie ontstaan vergelijkbaar met de huidige discussie over de risicoklasse gekoppeld aan de certificatieplicht.

Ook maken wij ons zorgen over de discussies die er zullen ontstaan als een ruimte wordt vrijgegeven door alleen een visuele inspectie en er naderhand discussies ontstaan met de opdrachtgever en / of gebruikers over de asbestconcentratie in de lucht. Dat geldt uiteraard vooral in ruimten, en zeker bij woningen, die na de sanering weer gebruikt worden. Wij vragen ons af of over deze gevolgen goed is nagedacht en of dat dit ook betrokken is bij de bij de beleidsafweging en de impactanalyse.

Als de noodzakelijkheid van een luchtmeting wordt bepaald volgens artikel 4.47, dan wijzen wij er nogmaals op dat de mogelijkheid van de 'alternatieve route' in artikel 4.47, lid 2c, tot discussie en onduidelijkheid zal leiden (temeer ook omdat daar mag worden uitgegaan van de inschatting van de blootstelling). Wij wijzen er daarbij op dat de 'druk' om onder een luchtmeting uit te komen niet zozeer zal gaan over de kosten van de luchtmeting an sich, maar om de inzet die moet worden gepleegd om de werkplek te reinigen (overigens is onduidelijk wat straks de status is van de NEN2990 als vrijgave norm en de positie van kleefmonsters daarin).

Wij vragen ons verder af of de koppeling van de onafhankelijke luchtmeting aan de modelinschatting van de blootstelling tijdens een goed uitgevoerde sanering (conform SMART-NS) valide is, nu de luchtmeting juist tot doel heeft om te borgen dat en te toetsen of de sanering volgens die werkmethode is uitgevoerd.

Verder is de vraag of het 10.000 criterium wel rekening houdt met relevante aspecten zoals de grote en complexiteit van het containment, het aantal asbesttoepassingen in één containment, het werktempo en aantal personen in het containment en het risico van secundaire besmettingen. Voorts is de vraag of bij het wegvallen van de luchtmeting er geen aanvullende eisen moeten worden gesteld aan de tijd die ligt tussen de laatste saneringshandeling en het moment waarop het containment wordt afgebroken.

Voorgaande vragen spelen temeer ingeval van amfiboolhoudende asbesttoepassingen.

11. Detailpunten

Hieronder vragen wij nog de aandacht voor enkele detailpunten.

Werkplan

Als gebruik wordt gemaakt van SMART-ns moeten de “maatregelen” worden opgenomen in het werkplan en moet dienovereenkomstig worden gewerkt. Dat is opgenomen in het nieuwe artikel 4.50, lid 5 en 7. Is dat dan niet het geval als artikel 4.47, lid 2b en 2c, wordt toegepast? Het vereiste van een werkplan zoals bedoeld in artikel 4.50 zou logischerwijs ook aan de orde moeten zijn ingeval van een sanering in risicoklasse 1 / groep B.

Reinigen werkplek

Aan artikel 4.47b, lid 1, wordt toegevoegd dat de arbeidsplaats en arbeidsmiddelen doeltreffende moeten worden gereinigd. Deze formulering is onvoldoende concreet en zal in de praktijk tot ‘oneindige’ discussie leiden. Het criterium voor de (onafhankelijke) visuele inspectie is de afwezigheid van visueel waarneembare asbestrestanten. Onduidelijk is of aan artikel 4.47b, lid 1, wordt voldaan als hiervan sprake is.

Tekstueel

Artikel 4.51a, lid 1: is het niet beter leesbaar als het laatste deel van het eerste lid (de verwijzing naar 4.47, lid 11 en 12) wordt verplaatst naar het tweede lid dat handelt over de luchtmeting?