

**BIJLAGE bij brief aan staatssecretaris van SZW d.d. 5-11-2019 (9VERAS-ASB.13233.B)
Reactie op TNO-rapport Aanknopingspunten voor differentiatie in risico's van
werkzaamheden met asbest ten behoeve van beheersregimes**

Procedure van het onderzoek en positie TNO

Dit onderzoek is uitgevoerd zonder enige betrokkenheid van het werkveld. Wij en anderen zijn door uw ministerie en door TNO niet betrokken bij het formuleren van de vraagstelling, niet bij de uitvoering van het onderzoek en ook niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op het conceptrapport.

Het is onbegrijpelijk dat een instituut als TNO een dergelijk rapport met de status definitief oplevert, zonder dat er sprake is van betrokkenheid van deskundigen uit het werkveld. Dat wringt temeer omdat het rapport niet zozeer gaat over objectieve onderzoeksresultaten, maar juist bol staat van opvattingen van de onderzoekers over uitvoeringstechnische aspecten van asbestsanering.

In de SZW stakeholdersbijeenkomst van 24 september jl. zijn de resultaten van het onderzoek mondeling gedeeld. Wij hebben daaraan niet deelgenomen, omdat wij het onaanvaardbaar vonden dat het (concept) rapport vooraf niet werd gedeeld. Dat is mondeling en schriftelijk aan SZW toegelicht. De motivatie van uw ministerie was dat de resultaten controversieel waren en dat daarom een duiding van de context nodig was. Wij vinden het opmerkelijk en bovendien zeer onverstandig dat het rapport vervolgens wel door u is aangeboden aan de Tweede Kamer, zonder enige duiding van de context en uw visie op de resultaten. Hierdoor is er opnieuw veel onrust en onduidelijkheid in het werkveld ontstaan.

TNO is niet onafhankelijk en overschat haar deskundigheid. In de Kamerbrief van september 2018 staat dat er afspraken met TNO gemaakt zullen worden om de onafhankelijkheid te borgen. Kennelijk heeft deze actie voor u geen prioriteit en ondertussen wordt TNO onverminderd ingeschakeld voor onderzoeksvragen waarover TNO eerder marktpartijen heeft geadviseerd.

Wetenschappelijke review

In uw brief aan de Tweede Kamer geeft u aan dat het TNO rapport voor een wetenschappelijke review zal worden voorgelegd aan onafhankelijke wetenschappers. Graag vernemen wij wie dat zijn. Wij wijzen u er op dat de review multidisciplinair moet zijn. Dus niet alleen blootstellingsdeskundigen, maar ook deskundigen op het gebied van de borging van veilig en gezond werken. Verder verzoeken wij u om bij deze wetenschappelijke review ook het werkveld te betrekken. Dat is zeker nodig nu dat in de onderzoeksfase van TNO niet heeft plaatsgevonden. Wij verzoeken voorts om onze reactie ter kennisname van de reviewers te brengen.

Vraagstelling van het onderzoek

De vraagstelling van het 'onderzoek' staat weergegeven en wordt uitgewerkt in paragraaf 1.2 van het TNO rapport. De vraagstelling is onsamenhangend en ons inziens fundamenteel onjuist (zie inhoudelijke reactie hieronder). Bovendien zijn met name de vragen 2 en 3 geen (wetenschappelijke) onderzoeksvragen, maar stellingen waarvoor aan TNO kennelijk een mening wordt gevraagd. Onduidelijk is of de uitwerking van de onderzoeksvragen (dus het niet vetgedrukte deel) van de hand van TNO is of dat SZW dit vooraf heeft aangereikt.

Aanpak van het 'onderzoek' en opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport, waaronder de "uitwerking van de onderzoeksvragen" in hoofdstuk 2 en de "uitwerking van de inhoudelijke aspecten" per onderzoeksvraag in hoofdstuk 3, is onsamenhangend en onoverzichtelijk. De methode van 'onderzoek' en in het bijzonder het (theoretisch en wetenschappelijk) kader waartegen de onderzoeksvragen zijn beoordeeld is onduidelijk.

Het rapport bestaat uit een lappendeken van lange en wollig geformuleerde teksten, van uiteenlopende aard en van verschillend detailniveau. Er zijn veel aannamen en beschouwingen en conclusies ontbreken. Daardoor is het onmogelijk om samenhangend op alle aspecten uit het rapport te reageren.

Inhoudelijke reactie op onderzoeksvraag:

Welke indeling van toepassingen is bruikbaar om onderscheid te maken tussen een groep waarvoor deskundigheid in de vorm van certificatie gevraagd wordt en waarvoor niet?

Eén van de hoofdvragen van het onderzoek is het indelen van asbestbronnen waarvoor deskundigheid in de vorm van certificatie nodig is en waarvoor niet. De zogenoemde indeling in groep A en B. In reactie op uw Kamerbrief van september 2018 en in diverse contacten met uw ministerie en in de stakeholdersbijeenkomsten hebben wij meermaals nadrukkelijk verzocht om betrokken te worden bij deze vraagstelling. Dat is helaas niet gebeurd.

In de vraagstelling staat het begrip 'complexiteit van werkzaamheden' centraal. Hiermee gaat TNO aan de slag vanuit een zeer eenzijdige benadering op basis van (beperkte en niet representatieve) blootstellingsgegevens. Daardoorheen vlechten de onderzoekers een 'lappendeken' van opvattingen over wat zij handelingen en werkzaamheden vinden waarvoor al dan niet 'een bepaalde mate van deskundigheid' en 'borging' nodig is.

Hier zit ons kernbezwaar. Om te beginnen is de vraagstelling fundamenteel onjuist, het gaat namelijk niet zozeer om de complexiteit van werkzaamheden. De tekstpassage in de vraagstelling "waarvoor deskundigheid in de vorm van certificatie gevraagd wordt" is de illustratie dat SZW en TNO niet begrijpen waar het werkelijk om draait en dat ook de bedoeling en werking van certificatie (of andere vergelijkbare instrumenten) niet goed wordt begrepen.

Het gaat namelijk om de kernvraag hoe in de (dagelijkse) werkprijktijk van het saneren van asbestbronnen kan worden geborgd dat er veilig en gezond gewerkt wordt. Dat is veel meer dan alleen de vraag of de werkzaamheden 'complex' zijn en welke 'deskundigheid' daarvoor nodig is. Wat voor de één een complexe handeling is, is voor de ander immers een eenvoudige handeling. Bovendien kan het best zo zijn dat de wil en het vermogen om volgens bepaalde voorschriften en protocollen te werken bij complexe werkzaamheden groter is dan bij minder complexe werkzaamheden met een hoog routinematig karakter.

Het is in dat verband opmerkelijk dat in het TNO rapport de vraagstelling van de indeling van werkzaamheden in een groep A of B op geen enkele wijze in de bredere context wordt geplaatst van het borgen van veilig en gezond werken. Het beschouwen van de referentiesituatie, namelijk hoe is nu de borging van veilig en gezond werken geregeld en hoe functioneert dat, ontbreekt.

Deze referentiesituatie gaat overigens niet alleen over de gespecialiseerde asbestsaneringpraktijk, maar ook over de wijze waarop met asbestrisico's wordt omgegaan in de brede en complexe bouwpraktijk (het geheel van actoren in de bouwketen, de onderlinge afhankelijkheden en de incentives om al dan niet veilig en gezond te [blijven] werken). Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de historische ontwikkeling van asbestregels in de bouw. En verder: wat zullen de concrete gevolgen zijn voor de korte en lange termijn indien het saneren van asbestbronnen met een hoog routinematig karakter wordt overgelaten aan bouwvakkers zonder dat sprake is van de huidige borging?

Kortom, de vraagstelling van de (her)indeling van asbestsaneringswerkzaamheden vereist een integrale en multidisciplinaire beleidsanalyse, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer:

- de kenmerken van het werk van asbestsanering (met daarbij ook vragen over 'complexiteit' en vereiste 'deskundigheid');
- de kenmerken van de beroepsgroep van asbestsaneerders, die dagdagelijks asbestsaneringswerkzaamheden uitvoeren, daarvoor zijn opgeleid en periodiek worden getoetst en de werkzaamheden uitvoeren binnen een gespecialiseerde en gecertificeerde onderneming (met positieve instrumenten om veilig en gezond te [blijven] werken en repressieve instrumenten als regels niet worden nageleefd);
- de aard en kenmerken van de risico's van blootstelling aan asbestvezels en de risicoperceptie;
- de incentives en (intrinsieke) motivatie om voorschriften / protocollen voor het veilig en gezond asbest saneren wel of juist niet na te leven;
- de historische context, zoals de regelgeving en de wijze van toezicht in de asbestsanering de achterliggende vijftien jaar en de effecten daarvan, niet alleen de gespecialiseerde asbestsanering, maar ook op de bouwpraktijk in brede zin en de gevolgen als deze regels worden aangepast (en ingeval van aanpassing welk flankerend beleid nodig is);
- de impact en (verwachte) gevolgen van de sanering van asbestbronnen door bouwvakkers die niet zijn opgeleid en gecertificeerd en de werkzaamheden niet uitvoeren binnen een gespecialiseerde en gecertificeerde onderneming;
- een omgevingsanalyse, namelijk het saneren van asbest in de bouwpraktijk met de nodige incentives om asbest te (laten) verwijderen tegen zo laag mogelijke kosten, inclusief de rol van 'de opdrachtgever' daarin.

Bovengenoemde integrale en multidisciplinaire aanpak ontbreekt geheel in het rapport.

In paragraaf 1.1 en verderop in het TNO rapport wordt meermaals gewezen op de 'weeffout' die door diverse stakeholders is geconstateerd. Aan deze constatering ligt een uitgebreide analyse van het huidige stelsel ten grondslag¹. TNO komt daarop niet verder terug en in het rapport ontbreekt bovendien een bronvermelding.

In de voornoemde notitie wordt door ons gepleit voor het splitsen van het arbeidshygiënische regime (de maatregelen en werkmethode om blootstelling aan asbestvezels te voorkomen) en het beheersregime (de instrumenten om te borgen dat deze maatregelen en werkmethode in de dagelijkse werkpraktijk wordt gevolgd). In het TNO rapport komt dit niet goed terug.

Betreffende het arbeidshygiënische regime speelt verder het volgende. Op dit moment is de regel dat een asbestsaneerder een adembeschermingsmiddel draagt. Alleen voor asbestbronnen waarvoor vaststaat dat de blootstelling sporadisch en van geringe intensiteit is, geldt deze eis niet. In menig TNO rapport en in uitingen van TNO in de media en op diverse podia, is de visie en overtuiging zichtbaar dat als er maar meer blootstellingsdata komen er dan ook vergaand kan worden gedifferentieerd in het arbeidshygiënische regime. Als voorbeeld: de ene keer een asbestdak weghalen met adembeschermingsmiddel en de andere keer zonder. Wij betwijfelen of dat een haalbare en werkbaar praktijk is. In de voornoemde notitie hebben wij aangegeven dat goed moet worden gekeken naar de neveneffecten (ook op de langere termijn).

Zo is de vraag of er wel tot een robuust en gevalideerd indelingssysteem kan worden gekomen, dat ook in de dagelijkse praktijk werkbaar is. Dus onderscheid maken in situaties waarin wel en waarin geen adembeschermingsmiddel nodig is. Ook is de vraag wat dit doet met het risicobewustzijn rondom asbest. De vraag is of medewerkers (en hun naaste omgeving) bereid zijn om zonder adembeschermingsmiddel asbest te saneren. Daartegenover staat de vraag wat het gevolg hiervan is voor de incentives van werknemers in de asbestsanering en andere betrokkenen om de voorschriften voor juist gebruik van adembeschermingsmiddelen en andere onderdelen van werkprotocollen te volgen. Is dat onderzocht en wordt ook gekeken naar vergelijkbare vraagstukken in het arbodomein en eventuele andere domeinen?

Aan dergelijke afwegingen komt TNO in haar rapport niet toe. Dat is ook niet verwonderlijk, want de TNO onderzoekers zijn niet deskundig op dit punt en bovendien ook niet onafhankelijk zoals blijkt uit de eerdere onderzoeken en rapporten van TNO in opdracht van opdrachtgevers.

De beschouwingen van TNO over 'deskundigheid', 'certificering' en 'borging' zijn daarmee niet meer dan persoonlijke opvattingen. De teksten zijn wollig geformuleerd, soms onnavolgbaar en met onjuiste gevolgtrekkingen. Echte conclusies ontbreken. Desgewenst zijn wij graag bereid om dit met concrete voorbeelden nader te illustreren.

¹ Het betreft de notitie "De systematiek van risicoklasse-indeling moet zo snel mogelijk worden verduidelijkt en aangepast! De feiten over de risicoklasse-indeling, in relatie tot de gedachtenvorming over het functioneren van het Certificatiestelsel asbest en met als praktijkcase de sanering van asbesthoudende vensterbanken", VOAM-VKBA, VVTB, VERAS en Fenelab, juni 2018.

Inhoudelijke reactie op onderzoeksvragen 2 en 3 en gebruik blootstellingsdata

Hieronder wordt kort en niet uitputtend gereageerd op de onderzoeksvragen 2 en 3 en de wijze waarop TNO blootstellingsdata gebruikt.

Vraagstelling 2 en 3 in het TNO rapport zijn onduidelijk en ons inziens fundamenteel onjuist. Wat hier door elkaar heen loopt is enerzijds de wettelijke onafhankelijke eindbeoordeling en anderzijds de wettelijke grenswaarde waarbij in geval van een luchtmeting moet worden getoetst.

Indien SZW het instrument van de eindbeoordeling wenst te heroverwegen, moet eerst aan de orde komen wat de motieven zijn voor de wettelijke eindebeoordeling en wat de werking van dit instrument is in de dagelijkse werkpraktijk. Het is logisch om daarbij ook de inzichten van het werkveld te betrekken, zoals praktijkervaringen van asbestsaneerders, eindbeoordelingsinstellingen, Inspectie SZW en de Raad voor Accreditatie. Er moet rekening worden gehouden met zowel de corrigerende werking van de eindbeoordeling alsook de preventieve werking.

Kortom, een dergelijke beleidsvraag vereist een integrale en multidisciplinaire beoordeling. Kennelijk zien SZW en TNO dat niet in. De vragen 2 en 3 zijn geen (wetenschappelijke) onderzoeksvraag, maar een stelling van SZW waarvoor zij bij TNO bevestiging zoekt. Bovendien kiest de vraagstelling direct de technische insteek van 'blootstellingen', terwijl dat maar een beperkt deel en niet het belangrijkste deel is van de echte afweging die moet worden gemaakt.

In dat verband wordt ook gewezen op de tekst in paragraaf 1.2 onder vraagstelling 3.1:

Duidelijk zal moeten zijn dat dit niet tot een onwenselijk gezondheidseffect zou kunnen leiden. Hiertoe loopt een adviesvraag aan het RIVM, waarover pas in juli – augustus uitsluitsel wordt verwacht. De vraag aan TNO gaat dus over de bruikbaarheid van de genoemde parameters en de definitie, niet over de gezondheidseffecten.

Wij zijn verrast door deze adviesvraag van SZW aan het RIVM. Tot op heden is dit om onbegrijpelijke redenen geen onderwerp geweest tijdens het stakeholdersoverleg. Ook voor deze adviesvraag geldt dat de vraagstelling, en de samenhang met de vraagstelling aan TNO, onsamenhangend en onjuist is.

Bij vraagstukken rondom de onafhankelijke eindbeoordeling en in het bijzonder de luchtmeting gaat het immers niet om de gezondheidseffecten, maar om de toetsing of aan de wettelijke grenswaarde wordt voldaan. Er wordt nu onduidelijkheid gecreëerd, namelijk dat de wijze van luchtmeting en de toetswaarde afhankelijk zijn van de gezondheidseffecten. Dat is pertinent onjuist en zeer verwarrend.

Overigens is de vraag welke ontwikkelingen we kunnen verwachten met betrekking tot de wettelijke grenswaarde. Het ministerie van SZW moet binnenkort aan de Commissie Grenswaarden van de SER² rapporteren over de invoering van de strenge grenswaarde voor amfibool asbest. De vraagstellingen in het TNO en RIVM onderzoek en de vraagstukken rondom de wijziging van het Asbeststelsel zijn hierop ook van invloed. Wij hebben hiervoor meermaals de aandacht gevraagd, maar SZW weigert om hier serieus op te antwoorden.

Een groot deel van het rapport bestaat uit uitgebreide beschouwingen van de blootstellingsdata waarover TNO kennelijk beschikt. Hierop wordt hieronder kort gereageerd.

- De aard van de blootstellingsdata en het motief waarmee de blootstellingsdata zijn gegenereerd verschilt. Wij hebben al meerdere keren dringend de aandacht gevraagd voor het gebruiken van blootstellingsdata uit zogenoemde validatieonderzoeken. Deze data zijn niet representatief voor het verwijderen van asbestbronnen in een niet geborgde werkpraktijk. Validatiemetingen worden uitgevoerd met een specifiek en vooropgesteld doel, namelijk aantonen dat het volgen van een specifiek werkprotocol leidt tot lage blootstellingen onder de grenswaarde. De sanering wordt in die situatie uitgevoerd door gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven en gecertificeerde, vakkundige en ervaren saneerders. Op zich is dat een goede zaak, maar de prangende vraag is wel of deze data representatief en relevant zijn voor het beantwoorden van de vraag wat blootstellingen (zullen) zijn buiten een geborgde werkpraktijk. TNO en het ministerie van SZW weigert om hieraan aandacht te besteden.
- In validatiemetingen en in recente blootstellingsonderzoeken worden alleen persoonsgebonden metingen uitgevoerd op personen die een adembeschermingsmiddel dragen en geen zogenoemde plaatsgebonden metingen. In oudere onderzoeken is dat wel het geval. Opmerkelijk is dat de blootstellingen bij persoonsgebonden metingen vaak substantieel lager zijn dan de 'blootstelling' bij een plaatsgebonden meting. De verschillen worden niet genoemd door TNO, laat staan dat naar een verklaring wordt gezocht. Mogelijk hebben de verschillende uitkomsten te maken met de invloed van het adembeschermingsmiddel. Adembeschermingsmiddelen blazen de uitgedemde lucht aan de voorzijde uit.

Met behulp van een rookbuisje is duidelijk waarneembaar dat daardoor een constante luchtstroming in stand wordt gehouden bij de persoon vandaan in de richting van de emissiebron en daardoor de man niet / minder bereikt. Daaruit volgt dat het de vraag is of een persoonsgebonden meting aan een persoon die een masker draagt wel representatief is voor een persoon die geen masker draagt, terwijl dat nu juist de vraag is die TNO wil beantwoorden.

² Zie NvT op wijziging Arbobesluit inzake asbestgrenswaarden (Staatsblad 2016, nummer 340): "De Subcie GSW neemt zich voor de ontwikkeling 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 is".

Inhoudelijke reactie op vergelijking regelgeving met omliggende landen

Het TNO rapport bevat omvangrijke teksten over de asbestregelgeving in andere landen. Een methodische evaluatie en analyse wordt echter gemist, maar er wordt wel geïmpliceerd dat Nederland strenger is dan andere landen. Wat SZW en andere betrokkenen met deze informatie moeten is onduidelijk. Een rechtsvergelijkend onderzoek gaat veel verder dan een uitgebreide opsomming van de regels die kennelijk gelden in andere landen, zonder dat te beschouwen in de context van wat die landen met de regels beogen afgezet tegen de doelstellingen van de Nederlandse regelgeving. Er moet dan ook worden gekeken naar de werking (effectiviteit en doelmatigheid) van buitenlandse regelgeving, wat de ambitie en het niveau van toezicht en handhaving is in het desbetreffende land en het nalevingsgedrag. Deze informatie moet dan weer worden gerelateerd aan de Nederlandse ambitie en praktijk. Dat alles ontbreekt in het rapport, alsook een toelichting op methode en aanpak van dit deel van het onderzoek en de betekenis van de uitkomsten. Kortom, ook dit onderdeel van het onderzoek bevat niet de relevante informatie die nodig is voor het maken van goed afgewogen beleidskeuzen.