

Notitie : 3VERAS-ASB.16558.N
Voor : Rijkswaterstaat en Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Datum : 21 november 2023
Betreft : reactie op concept rapport “Kostenvergelijking twee technieken voor asbestverwijdering”

1. Inleiding

Deze notitie geeft een reactie op het concept rapport “Kostenvergelijking twee technieken voor asbestverwijdering” (Sira Consulting b.v., versie 09). Wij verzoeken om ook inzage in de concept rapportage van TNO betreffende de blootstellingsmetingen, zodat daarop (in samenhang met de kostenvergelijking) ook kan worden gereageerd (bij het eerdere blootstellingsonderzoek van Arcadis was dit ook het geval en is gebleken dat inbreng vanuit de praktijk van grote toegevoegde waarde is).

2. Algemene reactie

Allereerst hechten wij eraan om op te merken dat wij alle inzet die wordt gepleegd om tot verbetering en optimalisatie van werkmethoden in de asbestsanering te komen toejuichen. Dat geldt zeker voor ontwikkelingen die kunnen leiden tot verlaging van de risico's op asbestblootstelling en de veiligheidsrisico's. Daarbij is overigens wel van belang om integraal naar alle (veiligheid- en gezondheids-)aspecten te kijken van gewijzigde / nieuwe werkmethoden.

Verder hechten wij eraan op te merken dat wij ook het toepassen van emissiebeperkende middelen zoals schuim toejuichen. De toepasbaarheid en praktische werkbaarheid daarvan is daarbij een belangrijke voorwaarde en dat verschilt per asbestbron en per situatie.

De kostenverschillen tussen het saneren van asbestdaken met en zonder “schuim” is al jarenlang een (politiek) onderwerp van gesprek. In de praktijk worden vastleggende middelen zoals schuim in de asbestsanering toegepast, maar niet of nauwelijks in de asbestsanering.

Wij zijn betrokken geweest bij de kostenevaluatie die op verzoek van de minister van IenW in 2022 is uitgevoerd binnen de Versnellingsaanpak asbestdakensanering. Daarin is geconcludeerd dat de kosten van beide werkwijzen (hoogstens) slechts minimaal verschillen.

Het is jammer dat wij als branche niet betrokken zijn geweest bij dit (vervolg)onderzoek. Dat is een gemiste kans, omdat onze input bij de voorbereiding en uitvoering van de pilot en de kostenvergelijking zou hebben geresulteerd in meer bruikbare onderzoeksresultaten. In onze inhoudelijke reactie hieronder lichten we dat toe.

3. Inhoudelijke reactie op hoofdlijnen

Hieronder geven wij een inhoudelijke reactie op hoofdlijnen. Deze is mede gebaseerd op de detailreactie in hoofdstuk 4 van deze notitie.

Onze conclusie is dat er in de pilot en in de daarop gebaseerde kostenvergelijking onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd en onjuiste aannames zijn gedaan. Bovendien is sprake van een kostenvergelijking op één specifiek (klein) project, die niet als representatief kan worden aangemerkt en waarvan de uitkomsten niet kunnen worden gegeneraliseerd.

In tabel 11 van het rapport wordt een vergelijking gemaakt tussen de werkmethode “zonder schuim / RK2” en “met schuim / RK1”(scenario gemiddeld). Los van onze opmerkingen op de opzet en uitvoering van de pilot en de aannames die zijn gedaan in de kostenvergelijking, is het kostenverschil zo gering (10%) dat hieraan niet de conclusie kan worden verbonden dat de saneringsmethode met schuim in die situatie voordeliger is.

Kostenvergelijkingen hebben in de gehanteerde opzet overigens sowieso een behoorlijke onzekerheidsmarge, naar wij verwachten (een stuk groter) dan 10%. In deze kostenvergelijking ligt dit naar ons oordeel hoger. In het rapport ontbreekt een (on)nauwkeurighedsanalyse.

In de kostenvergelijking wordt onderscheid gemaakt in het toepassen van de schuimmethode in risicoklasse 1 en 2. De schuimmethode kan, zoals ook wordt opgemerkt in het rapport, momenteel niet onder risicoklasse 1 worden toegepast. De vraag is of het dan wel opportuun is om deze situatie in de kostenvergelijking te betrekken. Bovendien geldt dat door het ministerie van SZW momenteel wordt gewerkt aan een wijziging van het Certificatiestelsel Asbest. In dat kader wordt “SMART nieuwe stijl” (SMART-ns) geïmplementeerd, gebaseerd op een door TNO ontwikkelde blootstellingsbeoordelingssystematiek. In een eerdere demoversie van SMART-ns is gebleken dat, volgens deze wijze van blootstellingsbeoordeling, asbestdaken in bepaalde situaties kunnen worden gesaneerd in een beheerregime dat vergelijkbaar is met het beheerregime dat in de kostenvergelijking voor de schuimmethode in risicoklasse 1 is aangehouden (halfgelaatsmasker en zonder decontaminatie). Met deze ontwikkeling is in de kostenvergelijking ten onrechte geen rekening gehouden. Ter zijde merken wij op dat wij nog grote vraagtekens hebben bij de toepassing van SMART-ns bij het saneren van asbestdaken.

Uit de kostenvergelijking blijkt dat het toepassen van de schuimmethode in risicoklasse 2 duurder is dan de saneringsmethode zonder schuim. De uitgangspunten en aannames die zijn gedaan bij de opzet en uitvoering van de pilot en de kostenvergelijking hebben eerder geleid tot een onderschatting van de meerkosten van de schuimmethode dan van een onderschatting. In werkelijkheid zullen de kosten voor het toepassen van schuim naar onze verwachting daarom (substantieel) hoger liggen.

In de samenvatting en in de conclusie (hoofdstuk 6) van het rapport staat het volgende:

We concluderen dat het werken met schuim bij het verwijderen van asbestdaken alleen goedkoper is in situaties wanneer de verwijdering met schuim in risicoklasse 1 valt in plaats van risicoklasse 2.

Deze conclusie kan ons inziens niet worden getrokken en is onjuist. De conclusie is dat het toepassen van schuim bij het saneren van asbestdaken op basis van de huidige inzichten kostenverhogend is. De meerkosten zullen waarschijnlijk nog hoger liggen dan blijkt uit de kostenvergelijking.

De praktische toepasbaarheid van schuim is niet onderzocht en staat niet vast. Het toepassen van de schuimmethode in risicoklasse 1 is thans niet aan de orde. Ingeval van een kostenvergelijking in RK1 zou juist ook moeten worden gekeken naar de werkwijzen / beheerregimes die in de toekomst mogelijk zijn bij toepassing van SMART-ns.

4. Detailreactie

- In het rapport ontbreekt een gedetailleerde beschrijving van hoe de werkzaamheden voor zowel de 'schuimmethode' als de 'traditionele' methode in de pilot zijn uitgevoerd. De concrete uitvoeringswijze is medebepalend voor de uitkomst van de kostenvergelijking. Doordat deze beschrijving ontbreekt is het voor de lezer die niet betrokken is geweest bij de pilot niet mogelijk om de kostenvergelijking goed te beoordelen.
- Uit de rapportage blijkt dat er niet zozeer sprake is geweest van een (genormeerde) kostenvergelijking tussen twee algemene werkmethoden, maar tussen een niet nader beschreven / gedocumenteerde 'traditionele' methode en een concreet emissiebeperkend product (FoamShield). De resultaten zeggen hooguit iets over de specifieke sanering in de pilot, maar kunnen niet worden generaliseerd.
- Het schuim is alleen aan de bovenzijde van het asbestdak aangebracht, terwijl volgens de gebruiksaanwijzing van FoamShield ook de onderzijde moet worden geschuimd (hetgeen een stuk tijdrovender is dan het aanbrengen aan de bovenzijde). Daarmee is de kostenvergelijking niet representatief. Dat geldt temeer omdat schuimen van de onderzijde grote gevolgen heeft voor de uitvoeringswijze van de sanering. Dat stelt namelijk (vergaande) voorwaarden aan de situatie in de ruimte onder het asbestdak en heeft ook grote gevolgen voor het reinigen van de werkplek.
- Er wordt geconcludeerd (hoofdstuk 6) dat het kostenvoordeel van het toepassen van schuim ligt in de productiviteit van de saneerders. Op basis van praktijkervaring in onze achterban wordt dit betwist. In de eerste plaats is het zorgvuldig en volgens de specificaties (aan twee zijden) aanbrengen van het schuim tijdrovend. Dat geldt overigens nog sterker in geval van asbestdaken met een grotere oppervlakte. Verder is dit (zoals uit de pilot ook blijkt) ook sterk afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden en de weersomstandigheden. In de tweede plaats is zeer de vraag of er sprake is van productiviteitswinst indien er (bij het toepassen van schuim onder risicoklasse 1) niet in shifts van 3x2 uur hoeft te worden gewerkt. De fysieke belasting van het wegtillen van de asbestplaten brengt namelijk met zich mee dat het onmogelijk / onwenselijk is om werknemers dit tweemaal 4 uur onafgebroken achter elkaar te laten doen (zie paragraaf 4.2). Overigens kan ook in een reguliere asbestsanering een andere tijdsindeling van de shifts worden gekozen, mits goed gemotiveerd en gedocumenteerd.
- In het rapport wordt als bijzonderheid / afwijkende omstandigheid de weersomstandigheden genoemd. Die zijn echter zelden 'normaal'. Ook bij enige regen en / of wind zal waarschijnlijk extra moeten worden geschuimd. Dat geldt zeker bij grotere daken, waarin bij het aanbrengen van 'grote vlakken' met schuim de gevoeligheid voor weersomstandigheden juist groter is. Dat zal leiden tot extra tijd en meer productgebruik. Er is ten onrechte geen rekening gehouden met 'bijgeschuimen'.

- Het reinigen van de werkplek (reinen van gordingen, de ruimte onder het asbestdak en het perceel rondom het asbestdak) vormt een belangrijk deel van het werk. Onduidelijk is of is nagegaan of hier relevante verschillen zijn tussen de twee 'werkmethoden'.
- In de inleiding staat dat "de voor- en nadelen van beide technieken in beeld worden gebracht". In het rapport lezen we hierover verder niets terug en de informatie in het rapport maakt het ook niet mogelijk om de ervaringen in de pilot te beoordelen en te toetsen. Onduidelijk is of is gekeken naar de toepasbaarheid van schuim bij dakensanering (bijvoorbeeld de gevolgen voor het zichtbaar zijn en kunnen losdraaien van de bevestigingsbouten) en de extra veiligheidsrisico's van het toepassen van schuim (zoals het vastpakken van gladde platen en het uitglijden en vallen van steigers en werkvloeren / werkplatforms).
- Als wij het goed begrijpen is slechts 25% van het dak gesaneerd op de "innovatieve manier" en 75% "traditioneel". De reden daarvoor is dat de schuimmethode meer tijd kostte dan werd verwacht. Dat staat haaks op de conclusie dat met de schuimmethode juist productiviteitswinst wordt verwacht. De kostenvergelijking is daarmee niet representatief, temeer nu de sanering in totaal slechts 483 m² betrof en er dus slechts circa 120 m² gesaneerd is met de schuimmethode.
- Overigens is het onze verwachting dat bij grote dakoppervlakken de meerkosten voor de schuimmethode relatief hoger zullen liggen.
- Het gebruik van de termen "innovatieve" en "traditionele" werkmethode in het rapport is verwarrend en onjuist. Ten onrechte wordt daarmee de indruk gewekt dat het volstrekt verschillende werkmethoden zijn. Dat is niet juist. Feitelijk is er sprake van dezelfde werkmethode, waarbij verschillende emissiebeperkende maatregelen worden toegepast (en aangenomen wordt dat dit kan leiden tot een verschil in de te treffen persoonlijke beschermingsmaatregelen).
- Kennelijk is er met FoamShield voor het schuim een vast bedrag per m² afgesproken, terwijl gedurende de uitvoering is gebleken dat substantieel meer schuim nodig was dan de hoeveelheid waarmee rekening is gehouden. Als wij het goed begrijpen is in de kostenvergelijking rekening gehouden met het 'vast bedrag', terwijl substantieel meer schuim is gebruikt (en de onderzijde niet is geschuimd). Bovendien blijkt FoamShield (in deze kostenvergelijking) veel goedkoper te zijn dan vergelijkbare producten. Zoals in het rapport wordt opgemerkt (paragraaf 5.5) kan dit van belangrijke invloed zijn op de uitkomsten.
- In tabel 2 / voetnoot staat dat bij "innovatie verwijderen met schuimtechniek" in risicoklasse 1 geen onafhankelijke visuele inspectie nodig is. Dat is echter wel vereist, omdat in de voorgenomen wijziging van het Certificatiestelsel Asbest bij alle groep B toepassingen een onafhankelijke visuele inspectie vereist is.
- Het is goed om op te merken dat het een kostenvergelijking van twee 'werkmethoden' betrof en geen kostencalculatie van een saneringswerk. De verwachting is dat (ook bij deze oppervlakte) het offertebedrag van een dergelijke (kleine) sanering lager zal liggen.