



National Institute for Public Health
and the Environment
Ministry of Health, Welfare and Sport

INFORMATIEVOORZIENING ASBEST

VERKENNEND ONDERZOEK

Briefrapportnummer: 601080001
Hans Könemann

Colofon

© RIVM 2011

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

Dr. Hans Könemann

Contact:

M. Koers-Jacquemijns

SEC

Marjorie.koers@rivm.nl

Rapport in het kort

Informatievoorziening asbest, een verkennend onderzoek

Het Nederlandse asbestbeleid is gericht op het voorkomen of reduceren van blootstelling aan asbest en het sluitend organiseren van veilige werkwijzen om asbest te verwijderen en af te voeren. Onderdeel van het beleid is bewustmaking van burgers en bedrijven. Een goede informatievoorziening over asbest schraagt die bewustwording. Dit rapport is de weergave van een verkennend onderzoek naar de informatievoorziening over asbest en is gebaseerd op een interviewronde en op vrije nieuwsgaring. Het blijkt dat voor alle betrokkenen er een ruime mate van informatievoorziening, d.m.v. folders, webinformatie en telefonische informatielijnen beschikbaar is. Opvallend is echter dat informatie verschillend is per bron. Dat werkt verwarrend. Meer stroomlijning tussen de sites van bijv. MilieuCentraal, InfoMil, Rijksoverheid.nl, ArboPortaal en Overheid.nl is gewenst en lijkt mogelijk.

De indruk is dat er niet zozeer een gebrek is aan kennis, maar vooral aan autoriteit. Er is grote behoefte aan het snel en slagvaardig afhandelen van vragen, zowel van burgers als van handhavers. Wij achten een centrale autoriteit, die alle soorten vragen beantwoordt niet zo goed denkbaar. Vragen over de asbestproblematiek in algemene zin kunnen prima centraal worden beantwoord, maar voor specifieke casussen geldt dat veel minder. Daarvoor ligt het meer voor de hand om ze lokaal af te handelen. Als substituut voor een centrale autoriteit of een gezaghebbend expertisecentrum kan voor een deel van de problemen ook gedacht worden aan een wegwijzer/ondersteuner bij gecompliceerde vragen, iemand die zich verantwoordelijk acht en snel een doeltreffend antwoord op een vraag weet te vinden.

Trefwoorden:

Asbest, informatievoorziening, overheid

Abstract

Information provision on asbestos, an exploratory study

The Dutch policy on asbestos aims at preventing or reducing exposure to asbestos and arranging safe practices for asbestos removal and disposal. Part of this policy is awareness raising among citizens and enterprises. Authorised information on asbestos supports this. This report presents an exploratory study of public available information on asbestos and is based on a series of interviews and the open literature. It appears that all parties provide access to lots of information, using leaflets, through information on the internet and help-lines. Remarkably, however, is that information differs for each source, resulting in confusion. Better streamlining between the sites of MilieuCentraal, InfoMil, Rijksoverheid.nl, ArboPortaal and Overheid.nl is desirable and seems possible. The impression is that there is not so much lack of knowledge, but lack of authority. There is a great need for fast and effective handling of questions originating from citizens and enforcers. We do not prefer a central authority that would answer any question. General questions about asbestos may well be answered centrally, but specific cases need local handling. As a substitute to a central authority a guide or facilitator could be established to deal with complicated questions, who would take responsibility for a fast and effective response to a question.

Key words:

Asbestos, information, government

INHOUD

1	Samenvatting en conclusies	- 6
1.1	Informatievoorziening voor burgers	- 6
1.2	Informatie voor werknemers	- 7
1.3	Kennis van uitvoerenden	- 7
1.4	Opties voor verbetering van de informatievoorziening	- 8
2	Inleiding	- 10
3	Informatievragers	- 12
3.1	Burgers	- 12
3.2	Werknemers	- 13
3.3	Gemeentebtenaren	- 14
3.4	Overige handhavers	- 14
4	Informatieverschaffers	- 16
5	Informatiebronnen	- 17
5.1	Telefoon/email	- 17
5.2	Brochures	- 17
5.3	Internet	- 18
5.4	Welke vragen leven er?	- 20
6	Internationaal	- 22
7	Verantwoording en dankwoord	- 23

1 Samenvatting en conclusies

Het Nederlandse asbestbeleid is gericht op het voorkomen of reduceren van blootstelling aan asbest en het sluitend organiseren van veilige werkwijzen om asbest te verwijderen en af te voeren. Onderdeel van het beleid is bewustmaking van burgers en bedrijven. Een goede informatievoorziening over asbest schraagt die bewustwording.

Dit rapport is de weergave van een verkennend onderzoek naar de informatievoorziening over asbest. Het rapport is gebaseerd op een interviewronde en op vrije nieuwsgaring over de informatievoorziening rondom asbest. In deze samenvatting wordt eerst het totale beeld geschetst dat de interviewronde bij ons heeft opgeroepen.

1.1 Informatievoorziening voor burgers

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

Opvallend is echter dat overheidssites met informatie voor burgers onderling meer verschillen in presentatie, dan uit de aard van de materie voortkomt. Dat schaadt de kwaliteit van de informatievoorziening (verwarrend) en lijkt beheersmatig inefficiënt. Meer stroomlijning tussen de sites van bijv. MilieuCentraal, InfoMil, Rijksoverheid.nl, ArboPortaal en Overheid.nl lijkt mogelijk en gewenst. Daarbij zou verzekerd moeten worden dat de beste informatie snel toegankelijk is en geactualiseerd wordt met FAQs aan de hand van nieuwe inzichten of actuele vragen.

Hetzelfde geldt voor de verschillen in asbestinformatie op de sites van de GGDs: deze vloeien niet voort uit de regionale verschillen in omstandigheden.

Ook sites van provincies en vooral gemeenten verschillen meer dan zinvol is. De meeste sites beperken zich tot de typische gemeentelijke kant van de asbestproblematiek (meldingen, vergunningen, afvoer). Andere dupliceren de informatie van de rijksoverheid. Wel is hier meer aan de hand dan bij bovengenoemde sites: de verschillen reflecteren vermoedelijk ook een verschil in uitvoeringspraktijk en taakopvatting. Sommige gemeenten verwijzen door, anderen bedienen burgers en bedrijven. Hoewel I&M laagdrempelig informatie ter beschikking stelt wordt deze niet altijd gevonden of gebruikt waardoor eenduidigheid in communicatie ontbreekt. Er valt daarom een aanzienlijke winst te boeken door een betere afstemming tussen de websites/brochures van de verschillende overheidsorganen, zowel in communicatief als in financieel opzicht. Omdat ook private partijen als ASCERT, Arbouw en TNO informatie verschaffen aan burgers, is ook afstemming met deze actoren gewenst. Die gewenste afstemming is niet beperkt tot informatie voor burgers, maar betreft ook informatie voor werknemers en bedrijven.

De vragen naar maatwerkinformatie via telefoon en email berusten ten dele op onvrede over de regelgeving, het beleid en de uitvoering. Beantwoording is in veel gevallen niet heel moeilijk, maar leidt niet altijd tot tevredenheid. Vragenstellers klagen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dat komt ongetwijfeld ten dele doordat zij op de verkeerde deur kloppen (vragen

voor de VI die bij de AI binnenkomen en *vice versa*). Maar ook verkeerde doorverwijzingen dragen bij aan dit gevoel. Er is stroomlijning mogelijk van de doorverwijsstrategieën van de verschillende instellingen, wat er voor kan zorgen dat vragenstellers sneller op de goede plek terecht komen. Voor rijksinstellingen lijkt dat zeker haalbaar. Op gemeentelijk niveau zit daar veel meer aan vast. De verschillen in informatievoorziening op gemeentelijk niveau hangen nauw samen met de verschillen in ambitie inzake de uitvoering van het asbestbeleid en kunnen waarschijnlijk het beste in samenhang worden aangepakt.

Het is ook van belang de bij de overheid binnenkomende vragen snel en efficiënt te monitoren en na te gaan welke (beleidsmatige) ondersteuning nodig is (inzake arbo en milieu, op beleid- of handhavingsgebied).

1.2 Informatie voor werknemers

De opleidingsprogramma's voor asbestwerkers voorzien in kennis bij deze doelgroep. Als werkgevers binnen het ontwikkelde stelsel van asbestregelgeving blijven, zou dat toereikend moeten zijn.

Er zijn verschillende voorzieningen voor mogelijk in het verleden blootgestelden. In het kader van dit onderzoek is dit thema niet nader onderzocht.

Minder duidelijk is de situatie van werknemers die "toevallig" in een gebouw verblijven waarin asbestblootstelling blijkt op te treden. Een adequate ondersteuning vanuit arbodiensten lijkt in dergelijke situaties niet altijd verzekerd. Het is de vraag of dat wel een reële doelstelling is. Er zou ook kunnen worden overwogen om met de GGDs afspraken te maken dat de medisch milieukundigen bij zulke zaken inspringen. De aard van de (beroepsmatige) blootstelling wijkt in zulke situaties immers niet af van die van de algemene bevolking.

1.3 Kennis van uitvoerenden

Er is op vele niveaus veel kennis aanwezig over allerlei aspecten van de asbestproblematiek, zowel in de publieke als private sector.

Voor bedrijven in de saneringssector is er een gedetailleerd stelsel van certificering, waarin de kennis in beginsel goed wordt opgebouwd. Dat neemt niet weg dat er interpretatievragen kunnen zijn. Discussies over de interpretatie van regelgeving zijn vaak gebaseerd op de wens kosten te vermijden en over wat de één gewenst acht en de ander te riskant. Ook zijn er allerlei discussies over (bouw)technische aspecten en juridische interacties met andere regels (bijv. privaatrechtelijk). Kennis van wet- en regelgeving over asbest volstaat daarom vaak niet, kennis van de specifieke case is ook noodzakelijk. Achter vragen kunnen meer zaken schuil gaan dan bij eerste lezing blijkt, wat veel specifieke vragen, vooral op centraal niveau, moeilijk te beantwoorden maakt. Sommige gemeenten sturen altijd adviseurs op zulke vragen af, wat een goede strategie lijkt.

Het kennisniveau van veel betrokkenen in de handhaving en uitvoering van de asbestregelgeving is wisselend, maar iedereen heeft wel een netwerk van "echte" experts. Er is een beperkt rijtje namen waarop veelvuldig een beroep wordt gedaan als landelijke asbestdeskundigen worden gezocht (individuele en bureaus), maar ook regionaal zijn er ongetwijfeld vele vraagbaken (ervaren collega's, adviesbureaus etc.).

Onze indruk is dat er niet zozeer een gebrek is aan kennis, maar vooral aan autoriteit. Discussies over casussen worden, bijv. op Viadesk, wel gestart, maar niet voortvarend beslecht. Er is grote behoefte aan het snel en slagvaardig afhandelen van vragen, zowel van burgers als van handhavers. Gezaghebbend knopen doorhakken kan nooit alléén op kennis zijn gebaseerd. Daar staat wel tegenover dat een ondeskundige autoriteit snel zijn gezag verliest.

Er lijkt nog wel winst te boeken door een meer gezamenlijk optreden van betrokken diensten bij interpretatie van regelgeving en bij handhavingvraagstukken. Dit kan voorkomen dat partijen tegen elkaar worden uitgespeeld en dat het lang duurt voordat beslissingen kunnen worden genomen.

Wij achten een centrale autoriteit, die *alle* soorten vragen beantwoordt niet zo goed denkbaar. Vragen over de asbestproblematiek in algemene zin kunnen prima centraal worden beantwoord, maar voor specifieke casussen geldt dat veel minder. Daarvoor ligt het meer voor de hand om ze lokaal af te handelen. Vermoedelijk zijn niet alle gemeenten even goed toegerust om deze rol te vervullen, of hebben ze die ambitie niet. Het systeem van asbestambassadeurs is een interessante aanzet om de lokale expertise te versterken en gemeenten meer gezaghebbend te maken. Wij hebben in dit kader niet onderzocht hoe functioneel deze benadering is. Wel kregen we signalen dat de ondersteuning door middel van Viadesk vooral een discussieplatform oplevert en dat het oplossend vermogen ervan door de gebruikers te beperkt wordt gevonden.

Het beleggen van deskundigheid over de asbestproblematiek bij de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUDs) zou een optie kunnen zijn. De communicatie met een beperkt aantal RUDs is ongetwijfeld eenvoudiger dan met alle gemeenten. Of dit een effectieve optie is hangt mede af van de taakopdracht van deze RUDs en de expertise die daarin wordt ondergebracht. De ontwikkelingen op dit terrein zijn in deze verkenning niet meegenomen.

Als substituut voor een centrale autoriteit of een gezaghebbend expertisecentrum kan voor een deel van de problemen ook gedacht worden aan een wegwijzer/ondersteuner bij gecompliceerde vragen, iemand die zich verantwoordelijk acht en snel een doeltreffend antwoord op een vraag weet te vinden. Zo'n benadering vereist echter wel een goede afbakening en kan mogelijk overlappen met (soortgelijke) bestaande opdrachten van instituten.

1.4 Opties voor verbetering van de informatievoorziening

De in het bovenstaande gesignaleerde mogelijke verbeteringen van de informatievoorziening worden hier puntsgewijs samengevat:

- Het vervangen van alle thans beschikbare afzonderlijke digitale asbestpagina's van de rijksoverheid door één overzichtelijke toegang tot de actuele informatie;
- Het verbeteren/actualiseren van de aansluiting tussen de aangepaste rijksinformatievoorziening en de voorzieningen van andere overheden;
- Het bezien of er meer synergie mogelijk is tussen de informatievoorziening van de overheid en de belangrijkste private spelers op dit terrein (bijv. ASCERT, Arbouw, TNO);
- De GGDs structureel inschakelen bij informatievoorziening aan werknemers die zelf niet betrokken zijn bij asbestwerkzaamheden (met name kantoor- en winkelpersoneel);

- Het versnellen van het afhandelingstraject van vragen over het asbestbeleid;
- Het sneller ophelderen van en beslissen over uitvoerings- en handhavingsvraagstukken (bijvoorbeeld door middel van Viadesk).

2 Inleiding

Dit rapport is de weerslag van een verkennend onderzoek naar de informatiebehoefte en informatievoorziening over asbest. Het rapport gaat niet over de risico's van asbest (zie hierover bijvoorbeeld het rapport "Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling" van de Gezondheidsraad van juni 2010 en het daarop aansluitende TNO-RIVM rapport "Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest" 2010), noch over het proces of de effectiviteit van handhaving van het asbestbeleid.

Het gebruik van asbest is in Nederland wijd verbreid geweest maar sinds 1994 geheel verboden. Gegeven de risico's van asbest zijn veel instellingen in Nederland betrokken bij de inspanningen om blootstelling aan nog aanwezig asbest te voorkomen en te reduceren. Hierdoor zijn er velen die enigerlei behoefte hebben aan informatie over de risico's van asbest, het asbestbeleid en de uitvoering daarvan. Dit onderzoek is erop gericht een beeld te vormen van die informatiebehoefte aan de hand van de vragen die *publieke instellingen* krijgen van *betrokkenen*. De interpretatie van beide gecursiveerde termen in dit kader behoeft enige toelichting:

Publieke instellingen: het onderzoek is gericht op actoren in verschillende bestuurslagen (departementen, hun inspecties, provincies, gemeenten, politie, adviesinstellingen en private instellingen met min of meer publieke taken)

Betrokkenen: burgers, medewerkers van bovengenoemde instellingen, betrokkenen bij de sanering van asbest, beroepsmatig (potentieel) blootgesteld.

De onderzoekers hebben gepoogd de informatiestroom kwalitatief en semikwantitatief te analyseren en knelpunten en wensen in kaart te brengen. Daartoe zijn open interviews gehouden, waarbij de volgende vragen leidraad zijn geweest:

- Wat is uw specifieke expertise m.b.t. asbest;
- Aan wie verstrekt u deze kennis;
- Wat is de vraagomvang;
- Welke vragen krijgt u die u moeilijk kunt beantwoorden;
- Naar wie verwijst u door;
- Hoe wordt de beantwoording van vragen gefinancierd.

De keuze van de ondervraagde instellingen is gebaseerd op een overleg tussen SZW, I&M en RIVM op 10 februari 2011. Op basis van dit overleg is gesproken met de volgende organisaties (in alfabetische volgorde): Arbeidsinspectie; Arbouw; ASCERT, Gemeente Utrecht, GGD-Kennemerland, I&M-beleid; I&M-voorlichting; InfoMil; KLPD; LOM, Provincie ZH; RIVM; SZW-beleid; SZW-voorlichting; TNO-B&O. Sommige van deze instellingen zijn privaat van karakter, maar vervullen ook min of meer publieke taken, waardoor het relevant is ze in dit onderzoek te betrekken.

Naast de interviews is ook informatie verzameld door kennis te nemen van de webpagina's over asbest van m.n. overheidsinstellingen.

Aan de hand van de bevindingen wordt hieronder een beeld geschetst van de informatievoorziening en knelpunten die zich hierbij voordoen. Daarbij wordt als eerste invalshoek de positie van de informatievragers gekozen en daarna nader ingegaan op de informatieverschaffers en de informatiebronnen.

De rapportage is gebaseerd op concrete waarnemingen, ervaringen, praktijkcases en opinies die hier niet aan specifieke bronnen worden toegeschreven inherent aan de gevolgde werkwijze. Bevindingen worden mede daarom veelal niet heel gedetailleerd onderbouwd, maar op een hoger aggregatieniveau gepresenteerd. Hiermee heeft deze analyse van de sterke en zwakke kanten van de informatievoorziening een signalerend karakter.

3 Informatievragers

Bijna alle geïnterviewden gaven aan vragen te krijgen van de burgers en professionals en die ook allemaal te beantwoorden. Alleen de VWA blijkt vragen over asbest systematisch door te verwijzen (naar de VROM-Inspectie). Voor verschillende typen van informatievragers zal nader worden toegelicht waar zij hun informatie van betrekken.

3.1 Burgers

Het bewustzijn dat asbest gezondheidsrisico's veroorzaakt is algemeen aanwezig. Daardoor gaan burgers actief op zoek naar informatie als ze met asbest geconfronteerd worden. Burgers kunnen vragen hebben over asbest in de woonsituatie (bouw, inrichting en apparatuur) en in de openbare ruimte. Dat kunnen bijv. de volgende vragen zijn:

- Waarin zit asbest, hoe kan ik asbest herkennen;
- Hoe kan ik mijn asbest verwijderen, moet ik een professional inschakelen;
- Wat zijn de gezondheidseffecten van een gegeven blootstelling;
- Hoe zit het met regelgeving, aansprakelijkheid.

Er is niet één favoriet informatiepunt voor burgers over asbest, wat mede komt door de heterogeniteit van de vragen. Burgers kunnen informatie over asbest op rijksniveau vinden via verschillende websites:

- Rijksoverheid.nl/Postbus51
- Publieksvoorlichting van I&M en SZW
- Milieucentraal
- InfoMil (al is de burger niet de doelgroep)

Beschikbare brochures van de rijksoverheid zijn zeer in trek en worden veelvuldig gedownload. Ook andere overheden en bijv. woningcorporaties geven wel asbestbrochures uit. Deze brochures lijken op zich adequaat, maar de meeste zijn erg beknopt en sluiten over het algemeen niet aan bij de rijksinformatievoorziening.

Op lokaal niveau zijn de gemeenten de belangrijkste informatieverschaffers. Als toezichthouders op bouwactiviteiten en verantwoordelijken voor afvalverwijdering zijn zij natuurlijke informatiepunten voor bewoners. Bij vermoedens van illegale activiteiten worden de politie of een van de inspecties geraadpleegd. Daarnaast blijken burgers ook informatie te betrekken bij deskundige instellingen als TNO en ASCERT.

Die grote variatie van informatieverschaffers vloeit ook voort uit de aard van de vragen die burgers hebben: voor algemene vragen over asbest kan men uitstekend op rijksniveau terecht, maar bij vragen over afvalverwijdering is gemeentelijke informatie nodig of informatie van verwijderaars.

Burgers zoeken hun informatie telefonisch, per email en via internet. De grootste stroom komt binnen via de communicatieafdelingen van SZW/I&M/Postbus51. Onder de kop Informatiebronnen/websites wordt wat meer over de presentatie van deze informatie door verschillende partijen gezegd. Telefonisch komen nog veel vragen binnen, maar vooral voorlichters moedigen

vragenstellers aan om de vraag per email te stellen. Dat maakt het gemakkelijker tweedelijns informanten in te schakelen. Deskundigen handelen telefonische vragen bij voorkeur direct af.

Verschillende geïnterviewden melden vragen van burgers over de aanwezigheid van asbest in specifieke producten, die niet altijd eenvoudig te beantwoorden zijn. Arbouw en TNO onderzoeken momenteel of het mogelijk is een meer uitputtende lijst van asbesthoudende producten op te stellen, t.b.v. een brochure "Asbesthoudende producten en hun toepassingen in gebouwen".

De meeste vragen van burgers zijn praktisch georiënteerd (wat te doen en wat te laten). Vragen over hun persoonlijke gezondheid ontstaan bij burgers bij concrete blootstellingen en worden (al dan niet na doorverwijzing) geadresseerd aan huisartsen en GGDs. Spontane vragen komen daar echter weinig binnen. Alleen rond saneringssituaties worden GGDs ingeschakeld en dan blijken ze over voldoende informatie(materiaal) te beschikken om adequate voorlichting te geven.

Ook de websites van GGDs bevatten informatie over asbest. Opvallend is dat elke GGD zijn eigen, unieke webpagina over asbest heeft.

3.2 Werknemers

Er is een grote groep werknemers professioneel bij asbest betrokken, vooral asbestsaneerders en werkers in de bouw. De kennis over de risico's van asbest lijkt daar i.h.a. goed aanwezig. Het systeem van certificering zorgt in principe voor geschoolde werknemers in de asbestverwijderingsketen. Zo nodig kunnen zij voor informatie terecht bij de SZW-site Arboportaal en bij ASCERT. Dit betekent niet dat uit deze groep nooit vragen komen: zo hebben we vragen gezien over verschillen van inzichten over de interpretatie van de regelgeving. Die vragen lijken eerder voort te vloeien uit pogingen grenzen van de regelgeving op te zoeken, dan uit gebrek aan kennis.

We hebben geen gedetailleerde informatie gekregen over kennis en kennisbehoefte over asbest in de reguliere bouw en onderhoud (incl. installatiebedrijven, dakdekkers, etc.). Er lijkt wel voldoende kennis beschikbaar te zijn voor deze doelgroepen. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen is echter voor werknemers niet eenvoudig te overzien. Wat handhaving betreft zal deze doelgroep bovendien minder gemakkelijk te overzien zijn, maar daarop is dit onderzoek niet gericht.

Wel zijn er signalen dat de buitenlandse bouwbedrijven, die volop in Nederland actief zijn, minder goed op de hoogte zijn van der risico's en regelgeving rond asbest.

Ook in industrietakken met een historisch gebruik van asbest zal de nodige kennis wel aanwezig zijn. Tijdens de interviewronde zijn we wel een enkele vraag tegengekomen over interpretatie van regels en de gevolgen van blootstellingen in het verleden (incl. aansprakelijkheid). Of hier regelmatig informatieknelpunten uit voortvloeien is ons nog niet duidelijk. Diverse organisaties zijn beschikbaar voor beantwoorden van zulke vragen (vakbeweging, Arbouw, Stichting Asbestslachtoffers etc.).

Minder goed geregeld is de situatie van werknemers die min of meer toevallig met asbest in aanraking komen, bijv. omdat ze in een gebouw werken waarin

blootstelling aan asbest blijkt op te treden (zoals winkel- en kantoorpersoneel). Zij beschikken niet over meer kennis van asbest dan de gemiddelde burger en hun werkgevers vaak evenmin. Voor zover er arbodiensten beschikbaar zijn, hebben deze vaak ook geen specifieke kennis over asbestrisico's. Gemeenten, inspecties (VI, AI) en de GGD vullen deze leemte, voor zover wij hebben kunnen nagaan, maar soms lijkt er een informatievacuüm te zijn. Dat komt ook doordat AI en GGD soms erg laat worden ingeschakeld en dan de nodige afstemming tussen de partijen ontbreekt. Opgemerkt wordt dat advisering van deze werknemers niet tot het takenpakket van de GGD behoort.

3.3 Gemeenteambtenaren

Alle gemeenten hebben een basiskennis over asbest, samenhangend met hun taken in de asbestverwijdering en bij het bouwtoezicht. I&M ondersteunt de gemeenten via InfoMil en met specifieke informatie (bijv. brochure "Beschrijving van het adequaat niveau gemeentelijke asbesttaken").

Afgaande op de informatie op gemeentelijke websites, lijkt de praktijk nog sterk te variëren en dat zal ook wel samenhangen met een aanzienlijk verschil in kennisniveau tussen de gemeenten. Ook recente rapporten over de handhavingspraktijk bevestigen dit beeld. In de afgelopen jaren hebben meer dan 250 gemeenteambtenaren een cursus Asbestdeskundige gevolgd. Sinds 2009 zijn er eindtermen voor de asbestdeskundige gemeenten (sc570) die afgerond kunnen worden met een diploma na behalen van theorie en praktijkexamen, afgenomen door een onafhankelijk examenbureau.

InfoMil ondersteunt met een Viadesk-applicatie en de aanstelling van asbest-ambassadeurs de inhoudelijke discussies en het netwerk. De asbestambassadeurs spelen zeker hun rol in de kennisnetwerken van gemeenteambtenaren, maar zij niet alleen. Intensief betrokken gemeenteambtenaren hebben hun zelf ontwikkelde netwerken van deskundigen. Het voordeel van Viadesk kan zijn dat dit platform een uniforme interpretatie van de regels bevordert. Op dit moment functioneert Viadesk volgens onze informatie echter nog niet naar wens: Viadesk wordt wel beschreven als "Klaagmuur". De discussies die er worden gestart, worden niet snel genoeg beslecht, waardoor verwarring kan voortbestaan.

In gesprekken kwam ook de mogelijkheid naar voren om meer asbestverantwoordelijkheden over te hevelen naar Regionale Uitvoeringsdiensten (RUDs), maar de vrees bestaat bij gemeenten dat zulke diensten weinig bouwkundige kennis zullen hebben. In het kader van dit onderzoek hebben we niet nader kennisgenomen van de lopende discussies op dit gebied.

3.4 Overige handhavers

Wij hebben geen contact gehad met de "werkvloer" van de handhavers (VI, AI, politiemedewerkers), alleen met asbestdeskundigen van deze instellingen. De indruk die we hieruit kregen is dat zij ten dele hetzelfde informatiezoekgedrag hebben als burgers (internet e.d.) maar daarnaast de weg vinden naar de specialisten binnen en buiten hun organisatie. Hoe meer ze bij asbestproblematiek betrokken zijn hoe beter netwerk ze hebben. In tegenstelling tot de gemeentelijke deskundigen zijn VI/ILT en AI medewerkers nog niet via sc570 opgeleid. Wel hebben ze een specifieke cursus asbest gehad.

Sommige specialisten gebruiken ook InfoMil/Viadesk, maar dat geeft geen snel antwoord op alle vragen, waar dat bij handhaving wel noodzakelijk is. Het grote aantal betrokkenen bij asbest maakt het voor de politie wel lastig om snel de juiste informanten te vinden. De noodzaak om bijv. causaliteit aan te tonen tussen asbestblootstelling en ziekte is complicerend en vereist maatwerk.

4 Informatieverschaffers

Publieksvoorlichters bij de rijksinstellingen beschikken over specifieke documentatie om hen te ondersteunen bij de voorlichting over asbest. De documentatie bestaat o.m. uit beschikbare brochures, verwijsinstructies en een netwerk van tweedelijns adviseurs.

In de praktijk zijn natuurlijk allen die bij uitvoering en handhaving van asbestregelgeving zijn betrokken naast informatievrager, ook informatieverschaffer.

5 Informatiebronnen

Informatie wordt verkregen via de telefoon, per email en van internet. Alle bovengenoemde groepen informatievragers gebruiken voor een groot deel dezelfde bronnen.

Wij gaan hier niet in op informatiebronnen die specifiek voor handhaving zijn/worden ontwikkeld (bijv. asbestvolgsysteem).

5.1 Telefoon/email

Vrijwel alle betrokkenen melden telefonisch en per email geraadpleegd te worden over asbest. Een deel van de telefonische vragen wordt rechtstreeks beantwoord. Vooral de inhoudelijke experts handelen zo vaak vragen af. Deze informatiestroom is in omvang niet heel groot, maar kan juist wel complexe vragen omvatten.

De grootste stroom van telefoontjes/e-mails aan de rijksoverheid loopt via de publieksvoorlichting van SZW, I&M, Postbus51 en InfoMil, die alle dagelijks informatievragen van burgers ontvangen. Ook instellingen als ASCERT en TNO beantwoorden overigens dagelijks vragen van burgers over asbest.

Bij deze instellingen worden alleen de eenvoudigste vragen direct telefonisch afgehandeld, de rest loopt verder via email, wat raadpleging van de tweede lijn gemakkelijker maakt. Beantwoording van de meeste publieksvragen levert geen grote problemen op: een groot deel wordt afgevangen door verwijzing naar bestaand brochures. Verder vindt doorverwijzing plaats naar specifiek verantwoordelijke instellingen (gemeente, AI, VI, e.d.).

Burgers weten ook de weg te vinden naar specialisten, zoals TNO en ASCERT. Ook deze instellingen beantwoorden telefonisch (geheel vrijblijvend) vele honderden vragen per jaar van particulieren. Er is op dit moment geen directe afstemming tussen deze informatieverstrekters en de overheidsdiensten.

Een veelgehoorde klacht is dat informatievragers van het kastje naar de muur worden gestuurd. Wij hebben hier inderdaad voorbeelden van gezien (e-mailvragen met een behandelingstraject van maanden), maar nog niet uitgebreid kunnen analyseren hoe deze klacht tot stand komt. Wel constateerden we dat sommige verwijzingen niet adequaat zijn: zo wordt verwezen naar de VWA die geen asbestvragen beantwoordt.

Onhandigheid van de vragenstellers speelt ongetwijfeld wel een rol, maar we tekenden ook het volgende citaat op: "iedereen acht zich betrokken, maar niemand acht zich verantwoordelijk".

5.2 Brochures

De belangrijkste brochures van de rijksoverheid over asbest zijn:

- Asbest in en om het huis (VROM 2010)
- Asbest in bedrijven en instellingen (VROM/SZW, 2006)
- Asbest, informatie voor werknemers (SZW, 2006)

De brochures uit 2006 zijn via internet niet gemakkelijk vindbaar. De brochure Asbest in en om het huis wordt maandelijks meer dan 500 keer gedownload, maar is niet meer verkrijgbaar in druk.

Verschillende instanties hebben hun eigen asbestfolder. Wij geven hier ter referentie enkele voorbeelden:

- GGD-richtlijn Asbest in woningen, 2002
- Asbest, wat nu? (GGD IJsselland, ongedateerd)
- Huishoudelijk Asbest? (Gewestelijke Afvalstoffen Dienst Gooi en Vechtstreek, 2010)
- Wat is asbest? (Gemeente Vlaardingen, 2009)
- Asbest, alles wat u moet weten (Woningcorporatie De Alliantie, ongedateerd)
- Asbest voor werknemers (Arbouw, ongedateerd)

Ten dele zijn deze brochures samenvattingen van wat ook te vinden is in de uitgebreidere bovengenoemde brochures van de rijksoverheid. Om aan deze behoefte aan beknoptere informatie te voldoen heeft het rijk onlangs ook zelf een beknopte uitgave uitgebracht: "Asbest! Wat u moet weten." Deze folder kent echter geen goede verwijzing naar uitgebreidere informatie: de internetlink klopt niet en de brochure Asbest in en om het huis wordt niet vermeld. Dat laatste komt wellicht omdat de brochure ook niet meer op papier is te verkrijgen.

5.3 Internet

Er is een grote variëteit aan internetbronnen over asbest beschikbaar. Het googlen op "asbest" in combinatie met woorden als "sloop", "sanering", "producten" of "risico" levert al gauw 50.000 – 150.000 hits op. Tientallen websites proberen een of andere vorm van overzicht te geven over de problematiek rond asbest. Er zijn speciale asbest-startpagina's. Veel van de informatie op die sites is min of meer gerecycled, vaak wordt – gelukkig – naar dezelfde bronnen verwezen. Wij hebben steekproefsgewijs gekeken naar de volgende sites:

- Milieucentraal
- InfoMil
- Arboportaal
- Rijksoverheid/Postbus51
- Overheid.nl (BZK)
- Gemeenten (vooral gericht op verwijdering)
- Provincies (i.h.a. beperkt, Gelderland en Overijssel meer, i.v.m. asbestwegen)
- GGDs
- Ingenieursbureaus
- Saneerders
- Brancheorganisaties (MKB)
- Arbouw
- woonwebsites

De googlende burger komt gemakkelijk aan zijn trekken en vindt hier informatie die in grote lijnen wel consistent is, maar wisselend van niveau. In deze rapportage gaan we niet in op de sites van private partijen, maar willen we wel enkele opmerkingen maken over de onderlinge afstemming van overheidssites. In kwantitatief opzicht hebben we alleen gekeken naar de sites van de

rijksoverheid: maandelijks worden meer dan 5000 pagina's over asbest opgevraagd.

Aan de hand van enkele categorieën onderwerpen zullen we nader ingaan op de gevonden informatie, waarbij we met name naar overheidssites hebben gekeken:

Ziekte door asbest

Informatie vooral op sites van Instituut asbestslachtoffers, vereniging asbestslachtoffers, comité asbestslachtoffers, GGD.

Aansprakelijkheid bij ziekte door asbest

Informatie vooral op sites van vakbeweging en advocaten

Asbest in en om het huis

Veel sites bevatten zulke informatie, bijv. Milieucentraal.nl, InfoMil.nl, Rijksoverheid.nl, Arboportaal.nl, gemeenten, maar ook Eigen Huis en woonwebsites.

Wet en regelgeving

SZW, I&M, Rijksoverheid en InfoMil (heel uitgebreid, ook aanvullende handleidingen voor gemeenten).

Asbestverwijdering door particulieren

Gemeentelijke sites zijn hierover het meest concreet, zowel over al dan niet toegestane werkzaamheden, als over de afvoer naar milieustraten.

Asbestverwijdering door professionals

Informatie is te vinden op de websites van de bedrijfstak, zowel bij overkoepelende organisaties (ASCERT, VOAM) als bij de individuele bedrijven

De verschillen in achtergrond van de informatieverstrekkers leidt ertoe dat de aard van de informatie sterk kan variëren. Onderwerpen die bij de één zijdelings worden besproken, komen bij de ander uitvoerig aan bod. Maar de verschillen zijn niet alleen daardoor te verklaren: organisaties met een volstrekt vergelijkbaar doel verschaffen ook uiteenlopende informatie. Enkele voorbeelden:

- De sites van MilieuCentraal, InfoMil en Rijksoverheid.nl overlappen elkaar deels, maar verschillen meer dan zinvol lijkt; de sites Overheid.nl en Antwoord voor Bedrijven zijn nogal beknopt;
- De GGDs hebben allemaal een asbestpagina, met een vergelijkbare inhoud, maar een verschillende presentatie. Ook de vermelde links verschillen (en zijn niet altijd up to date);
- Ook alle gemeenten hebben asbestpagina's. Deze vermelden altijd instructies voor afvoer van asbesthoudend materiaal. De overige gegeven informatie varieert sterk en wij hebben de indruk dat dit voor een deel correspondeert met de verschillen in beleidsuitvoering en handhaving. Zo verstrekken sommige gemeenten gedetailleerd advies en instructies voor persoonlijke bescherming voor particulieren (en soms zelfs de hulpmiddelen), terwijl andere zich veel passiever opstellen.

Bijhouden van de sites is een probleem: er zijn veel verouderde links (bijv. een verwijzing op rijksoverheid.nl naar de site meldasbest.nl, die niet meer bestaat, zelfde verwijzing in brochure "Asbest in bedrijven en instellingen", vermelding van rapporten die niet meer leverbaar zijn of van brochures, die wij niet konden vinden zoals 'Asbest en gezondheidsschade', "Spuitasbest, januari 1998).

De gemeentelijke sites zijn sterk gericht op het afvalverwijderingsproces. Heel wat gemeenten, maar zeker niet alle, volstaan voor inhoudelijke informatie met verwijzing naar rijksites. Soms is er ook eigen informatie te vinden (populaire

samenvatting). Ook de provinciale sites zijn summier, behalve in Gelderland en Overijssel, i.v.m. de asbestwegen.

Hoewel de overheidssites naar elkaar doorverwijzen, zijn er ook opvallende verschillen in wijze van presentatie, niveau van detail en vindbaarheid van informatie. Dat is soms verklaarbaar door verschillen in doelgroepen (bijv. MilieuCentraal/InfoMil), maar de zoekende burger is zich daarvan niet bewust. Vooral de informatie over de vindplaatsen van asbest (in producten en woningen) is van verschillend niveau. De meest uitgebreide informatie is te vinden in de brochure "Asbest in en om het huis". De samenvattende informatie is vaak minder adequaat. InfoMil heeft een visueel aantrekkelijke presentatie van een "asbesthuis", maar de informatie is niet erg specifiek. De komst van Rijksoverheid.nl is nog geen vooruitgang voor het onderwerp asbest: de speciale asbestpagina verschijnt niet direct meer als je het trefwoord asbest intypt.

Op het niveau van lagere overheden is informatie te vinden op sites

- Gemeenten
- Provincies
- Regionale milieudiensten

De informatie op deze sites lijkt in het algemeen summier en direct gericht op het proces van afvalverwijdering (gemeenten).

5.4 Welke vragen leven er?

In het kader van dit onderzoek is slechts beperkt gekeken naar de inhoud van de vragen die gesteld worden over asbest. Wij hebben inzage gekregen in recent gestelde vragen van PostBus51 en SZW-com en indrukken gekregen via geïnterviewden. Enkele impressies hieruit:

- Er lijken veel vragen voort te vloeien uit onvrede met regelgeving en de daaruit voortvloeiende kosten.
- Er is bij burgers onzekerheid of de gevolgde procedures bij sanering voldoende bescherming bieden
- Er blijft onduidelijkheid waarin nu precies wel en waarin geen asbest zit (bijv. vloerbedekking)
- Er zijn juridische vragen: bijv. hoe saneer ik mijn dak, als ik van dat van de buurman moet afblijven?
- Er zijn technische saneringsvragen, bijv.: "hoe waarborg ik het containment bij bepaalde handelingen?"
- Attendering op situaties waartegen niet adequaat zou worden opgetreden
- Melding van illegale handelingen en vermoedens van ongewenste blootstellingen
- Mensen klagen dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Ten dele is dat begrijpelijk, want in de instructie aan voorlichters komen loops voor (Pb51 verwijst naar instellingen die weer terugverwijzen)

Er kan een onderscheid gemaakt worden naar

- beleidsgerichte vragen
- uitvoerings- en handhavingsgerichte vragen

De beleidsgerichte vragen zijn op rijksniveau goed te beantwoorden, al betekent dat nog niet dat het antwoord de vragensteller tevreden zal stellen. Enigszins karikaturaal gesteld: zij die de kosten moeten dragen zijn op zoek naar

goedkopere oplossingen; zij die (potentieel) zijn blootgesteld vinden de maatregelen vaak niet ver genoeg gaan.

De uitvoerings- en handhavingsgerichte vragen zijn op rijksniveau maar moeilijk naar tevredenheid af te wikkelen. De vraag bevat niet altijd alle relevante informatie, kan technisch van karakter zijn en daarom op rijksniveau moeilijk te beoordelen. Het primaat voor zulke kwesties ligt vaak bij de gemeenten en vragen komen daarna regelmatig op rijksniveau terecht uit onvrede over de lokale antwoorden.

6 Internationaal

In de huidige beleidsfase is asbest in hoge mate een nationaal onderwerp. Toch zijn er enkele min of meer internationale aspecten aan dit onderwerp:

- Allereerst de vraag of Nederlandstalige voorlichting de allochtone burger voldoende bereikt. De indruk bestaat dat dit zo langzamerhand wel het geval is, maar dit is niet getoetst.
- Er werken in Nederland vele Oost-Europese bouwvakkers. In hun vaderlanden is asbest langer gebruikt dan in Nederland, maar inmiddels ook verboden. Vermoedelijk hebben zij onvoldoende kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving.
- Voor uitvoering in Nederland van werkzaamheden aan schepen waarin asbest verwerkt is, gelden de normale regels voor omgang met asbest. De internationale dimensie van scheepvaart, en in het bijzonder zeescheepvaart, is echter veel groter, omdat de vaartuigen gemakkelijk onttrokken kunnen worden aan de nationale jurisdictie (feitelijk, maar ook door omvlaggen). Ook nieuw gebouwde schepen blijken asbest te bevatten. Er lijkt in Nederland wel voldoende kennis te zijn over deze materie bij toezichthouders en professionals, maar of dit bij zeevarenden ook zo is, is minder zeker.

Er is geen verkenning uitgevoerd van de wijze waarop in andere EU-lidstaten informatie over asbest wordt verstrekt.

7 Verantwoording en dankwoord

Dit rapport is opgesteld door dr. Hans Könemann (consultant), onder verantwoordelijkheid van het RIVM. Het is gebaseerd op een reeks interviews met betrokkenen in publieke organisaties en enkele nauw bij de asbestproblematiek betrokken private organisaties en op vrije internetnieuwsgeving.

Geïnterviewden verleenden zeer openhartig hun medewerking, waarvoor onze dank. De door hen verschaft informatie is zo getrouw mogelijk gebruikt, maar alle conclusies en bevindingen uit dit rapport komen geheel voor rekening van de auteur.

De interviews die aan dit rapport ten grondslag liggen zijn gehouden door de auteur van dit rapport en Marjorie Koers (RIVM). Marjorie Koers zorgde ook voor verslaglegging van de meeste interviews.