



Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectierapport Asbest 2009/2010

Asbest:
stof tot nadenken



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Aanleiding, doelstellingen en opzet van het project	4
1.1 Aanleiding en doelstellingen	4
1.2 Opzet en uitvoering van de projecten	4
1.3 Communicatie	5
2 Projectresultaten	6
2.1 Resultaten van de inspecties bij de geselecteerde bedrijven	6
2.2 Resultaten bij de overige bedrijven	7
3 Conclusies en aanbevelingen	8
3.1 Conclusies	8
3.2 Aanbevelingen	8

Voorwoord

Voor het verwijderen van asbest gelden strenge regels die ervoor moeten zorgen dat de daarbij betrokken werknemers adequaat worden beschermd en geen gezondheidsschade oplopen. In principe mogen bedrijven alleen deze risicovolle werkzaamheden uitvoeren als zij hiervoor gecertificeerd zijn. Ook alle hierbij betrokken werknemers moeten in het bezit zijn van een persoonscertificaat.

Vanwege de grote gezondheidsrisico's die verbonden zijn aan het verwijderen van asbest inspecteert de Arbeidsinspectie ieder jaar op locaties waar deze werkzaamheden plaatsvinden.

De resultaten van de in 2009 en 2010 uitgevoerde inspectieprojecten laten zien dat asbestsaneringsbedrijven te vaak onverantwoord met asbestrisico's omgaan. Bij 55% van de saneringslocaties blijkt er sprake van overtredingen. Gemiddeld wordt bij 19% van de overtredingen een boete opgelegd, een proces verbaal geschreven en/of worden de werkzaamheden stilgelegd. Bij de bedrijven die aantoonbaar de regelgeving al niet goed naleefden, zijn deze cijfers nog veel zorgwekkender.

De Arbeidsinspectie zal in 2012 actief blijven inspecteren bij de asbestsaneringsbedrijven. Daarbij zal sprake zijn van een streng optreden. Dit zal gepaard gaan met de mogelijkheid om in de loop van 2012 ook fors hogere boetebedragen op te leggen. Gecertificeerde bedrijven die onvoldoende en herhaaldelijk de regels niet naleven, lopen het risico dat hun certificaat wordt ontnomen. De Arbeidsinspectie wil hier nauw samenwerken met de toezichthoudende certificerende en keurende instellingen (CKI's) in relatie tot de uitvoering van het bestaande informatieprotocol. In samenwerking met andere toezichthouders, zal de Arbeidsinspectie haar toezicht verder aanscherpen en zich meer en meer richten op bedrijven die de regelgeving stelselmatig overtreden. In het bijzonder zal de inspectie-aandacht daarbij gericht worden op niet-gecertificeerde bedrijven die asbest illegaal verwijderen. Van het begin 2012 aangescherpte certificatiestelsel wordt een sterke verbetering van een veilige asbestverwijdering verwacht. Waar mogelijk wordt ook actief samenwerking gezocht met sociale partners.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1 Aanleiding, doelstellingen en opzet van het project

1.1 Aanleiding en doelstellingen

In Nederland is in de vorige eeuw ongeveer acht miljoen ton asbesthoudende producten geproduceerd en gebruikt. Veelal als asbestcementproducten in de bouw, maar ook in een groot aantal andere toepassingen. Inmiddels is bekend dat hieraan grote gezondheidsrisico's verbonden zijn. Zo overlijden jaarlijks in Nederland meer dan 400 mensen aan longvlies- en buikvlieskanker¹; een direct gevolg van de blootstelling aan asbest in het verleden. Daarnaast bestaat er door blootstelling aan asbest nog een onbekend aantal sterfgevallen als gevolg van longkanker. Aantallen zijn daarbij niet te noemen, omdat asbest niet de enige oorzaak van longkanker is. Het gaat, hoogstwaarschijnlijk, ook hier om honderden gevallen per jaar.²

Vanwege de grote gezondheidsrisico's bestaat er in Nederland vanaf 1993 een algemeen verbod asbest of asbesthoudende producten te vervaardigen, in te voeren, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen, toe te passen of te bewerken. De bedrijven die zich bezighouden met het verwijderen van asbest zijn, vanwege de gezondheidsrisico's, aan strikte regelgeving gebonden. Bovendien is het verwijderen van asbest voor het overgrote deel voorbehouden aan hiervoor gecertificeerde bedrijven.

Daarnaast moet op de locatie waar het asbest verwijderd wordt, toezicht worden gehouden door een aangewezen gecertificeerde toezichthouder, de deskundig toezichthouder asbest (DTA-er). Ten slotte mogen de saneringswerkzaamheden alleen worden uitgevoerd door daarvoor gecertificeerde werknemers, de deskundig asbestverwijderaar (DAV-er). Certificerende instellingen moeten audits uitvoeren op de naleving van alle regels waartoe de door hen afgegeven certificaten de bedrijven verplichten.

¹ Rapport van de Gezondheidsraad : "Asbest: Risico's van milieu en beroepsmatige blootstelling" van 3 juni 2010

² Rapport van de Gezondheidsraad : "Asbest: Risico's van milieu en beroepsmatige blootstelling" van 3 juni 2010

In 2009 is door de Arbeidsinspectie en de certificerende instellingen een begin gemaakt met het wederzijds uitwisselen van informatie over aangetroffen misstanden bij asbestverwijderingsbedrijven. In een protocol is vastgelegd welke informatie de Arbeidsinspectie en de certificerende instellingen met elkaar moeten delen en welke consequenties hieraan verbonden moeten worden. Deze, uit de wet voortvloeiende verplichting, moet de certificerende instellingen meer mogelijkheden bieden om in voorkomende gevallen certificaten in te trekken of te schorsen. Voor de Arbeidsinspectie ligt de meerwaarde van de informatie-uitwisseling vooral in het meer gericht kunnen inspecteren.

Bij haar inspecties richt de Arbeidsinspectie zich vooral op het feitelijke verwijderingsproces omdat zich daar de grootste blootstellingsrisico's voor de werknemers voordoen. Inspecties in het verleden hebben bewezen dat, ondanks de extra kwaliteitsborging door de verplichte certificering, een naar verhouding groot aantal bedrijven de regelgeving onvoldoende naleeft. Omdat dit tot grote gezondheidsrisico's voor de werknemers kan leiden is extra inspectieaandacht bij deze bedrijven nodig. In 2009 is daarom een meerjarig inspectieproject gestart dat tot doel heeft juist deze bedrijven de regelgeving beter te laten naleven.

1.2 Opzet en uitvoering van de projecten

In Nederland houden ongeveer 400 gecertificeerde bedrijven zich bezig met het verwijderen van asbest. Voor minder dan de helft van deze bedrijven is deze activiteit slechts één van de activiteiten die zij uitvoeren; vaak zijn zij ook een "gewoon" sloopbedrijf. Voor ruim 200 bedrijven is het verwijderen van asbest hun enige activiteit. Slechts een kleine minderheid van deze bedrijven is aangesloten bij een brancheorganisatie. Deze bedrijven zijn daarom voor de Arbeidsinspectie niet of nauwelijks collectief aanspreekbaar via een brancheorganisatie.

De Arbeidsinspectie inspecteert vanaf 2009 de asbestverwijderingsbedrijven in twee met elkaar samenhangende projecten op verschillende wijze:

- Geselecteerde bedrijven: op basis van eigen gegevens van de Arbeidsinspectie zijn 50 gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven geselecteerd die in vergelijking met andere bedrijven in het recente verleden meer dan gemiddeld de arboregels voor het verwijderen van asbest overtreden hebben. Deze bedrijven zijn in 2009 en 2010 drie à vier maal per jaar op locatie geïnspecteerd. De inspecties waren diepgaand en bij aangetroffen ernstige misstanden werd tevens de certificerende instelling van het bedrijf geïnformeerd;
- Overige bedrijven: bij alle overige asbestverwijderingsbedrijven zijn in 2009 en 2010 'at random' inspecties uitgevoerd. Deze inspecties waren minder diepgaand.

Asbestbedrijven kunnen, al naar gelang de wijze waarop zij de regelgeving nu blijken na te leven, overgeheveld worden van het ene naar het andere project. Goede naleving wordt zo beloond met een minder zware inspectiedruk.

1.3 Communicatie

Voorafgaand aan de uitvoering van de twee inspectieprojecten is de opzet doorgenomen in een overleg met de diverse brancheorganisaties. Ook is over het project gesproken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) nu het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Tevens is de VROM-Inspectie geïnformeerd. Over de opzet, aanpak en doelstelling van het project is verder uitvoerig gecommuniceerd in het vakblad van de brancheverenigingen en het blad "Asbest en bouw".

2 Projectresultaten

Achtereenvolgens worden hieronder de resultaten van de twee in 2009/2010 uitgevoerde inspectieprojecten weergegeven. In paragraaf 3.1 zal bij de conclusies een vergelijking tussen de uitkomsten van de twee projecten worden gemaakt.

2.1 Resultaten van de inspecties bij de geselecteerde bedrijven

Er zijn tijdens de uitvoering van dit project in 2009 en 2010 in totaal 392 locaties geïnspecteerd bij 50 geselecteerde bedrijven. Hier werd asbest verwijderd door daarvoor gecertificeerde bedrijven. Op 259 van de 392 locaties werden overtredingen van de regelgeving geconstateerd (66%). In totaal ging het daarbij om 533 overtredingen. Gemiddeld ruim twee overtredingen per locatie. Het gaat daarbij om 48 van de 50 geselecteerde bedrijven (96%). Slechts bij twee van de geïnspecteerde bedrijven hoefde de inspecteur op geen enkele locatie te handhaven.

Tabel 1 Locaties/bedrijven met overtredingen

	Totaal	Aantal met Overtredingen	Percentage
Locaties	392	259	66%
Bedrijven	50	48	96%

Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan de inspecteur één meer of minder zwaar handhavingsinstrument inzetten. Bij 273 van de 533 geconstateerde overtredingen (51%) heeft de inspecteur een zwaar handhavingsinstrument ingezet als een directe boete, een proces verbaal of een (preventieve) stillegging van de werkzaamheden. Bij alle 48 bedrijven waar op één of meerdere locaties werd gehandhaafd betrof dit ook één of meerdere stilleggingen.

Tabel 2 Aantallen overtredingen met inzet zwaar handhavingsinstrument

Zwaar handhavingsinstrument				
alleen Boete	Stillegging met boeterapport	Stillegging zonder boeterapport	Proces verbaal	Totaal
92	81	89	11	273

De vijf meest voorkomende overtredingen:

- **Het werkplan:** voordat met het verwijderen van asbest kan worden begonnen moet daarvoor een schriftelijk werkplan worden opgesteld dat doeltreffende, op de specifieke situatie toegespitste, maatregelen bevat ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de betrokken werknemers. Vaak was er wel een werkplan gemaakt, maar lag dat bijvoorbeeld op het kantoor van het bedrijf. Dit betekent dat de werknemers op de locatie de te hanteren werkmethoden, niet op het werkplan konden baseren en dus naar eigen inzicht moesten handelen. Vaak was het werkplan incompleet of niet toegesneden op de betreffende locatie. Het risico hiervan is dat de betrokken werknemers onvoldoende informatie bezitten om de saneringswerkzaamheden goed en veilig te kunnen uitvoeren. Op een aantal locaties bleek ten slotte dat er wel een goed werkplan was gemaakt, maar dat bij de uitvoering van de werkzaamheden hiervan werd afgeweken. Uiteindelijk werd op 152 locaties op dit onderwerp gehandhaafd.
- **Maatregelen overschrijding grenswaarde:** bij de uitvoering van de werkzaamheden moeten de werkmethoden erop gericht zijn overschrijding van de gezondheidkundige grenswaarde voor asbest zoveel mogelijk te voorkomen. Op 77 locaties waren hiervoor op het moment van de inspectie niet alle noodzakelijke en doeltreffende maatregelen genomen. Dit kan leiden tot onnodige vezelemisatie en besmetting van de te saneren ruimte. Zo moet bij een sanering van asbest zoveel mogelijk het asbest zonder breuk worden verwijderd. Onnodige breuk leidt tot onnodige vezelemisatie. Ook het niet of niet goed volgen van de decontaminatieprocedure leidt tot onnodige besmettingen van ruimtes
- **Verpakking en afvoer:** als het asbest verwijderd is moet het zo spoedig mogelijk verzameld en afgevoerd worden in een geschikte en gesloten verpakking. Op 45 locaties troffen inspecteurs niet verpakt asbest aan of asbest in open zakken. Ook werd het niet altijd direct na het verwijderen afgevoerd. Hierdoor kan onnodige vezelemisatie ontstaan met de daaraan verbonden gezondheidsrisico's voor de betrokken werknemers.

- **Melding:** voordat met het saneren van asbest kan worden begonnen moet hiervan tijdig een melding worden gedaan aan de Arbeidsinspectie. Voor 53 locaties was deze melding niet of niet tijdig gedaan. Dit maakt het voor de Arbeidsinspectie moeilijk haar rol als toezichthouder goed in te vullen.
- **Voorzieningen bij werken op hoogte:** met enige regelmaat bestaat het te verwijderen asbest uit asbestcementhoudende dakbedekking. Bij het verwijderen daarvan moet vaak op hoogte worden gewerkt. Om deze werkzaamheden veilig te kunnen uitvoeren en valgevaar te voorkomen moeten voorzieningen als een steiger, een stelling of leuningen aangebracht worden. Op 26 locaties werd bij het uitvoeren van de inspectie geconstateerd dat op hoogte werd gewerkt zonder dat deze voorzieningen waren aangebracht.

2.2 Resultaten bij de overige bedrijven

Naast de inspecties bij de 50 geselecteerde bedrijven waar in het verleden meer dan gemiddeld handhavend moest worden opgetreden, zijn in 2009 en 2010 ook 'at random' inspecties bij de overige asbestverwijderingsbedrijven uitgevoerd. Deze inspecties zijn minder diepgaand en hebben vooral tot doel een inspectiedruk bij deze bedrijven te realiseren zonder hen daarmee overmatig te belasten. Als bij inspecties in het kader van dit project bleek dat een bedrijf toch volstrekt onvoldoende de regelgeving naleeft, werd dit bedrijf alsnog overgeheveld naar het andere inspectieproject om vaker en meer intensief geïnspecteerd te worden. De twee projecten verhouden zich hiermee tot elkaar als twee communicerende vaten.

In 2009 en 2010 zijn in totaal 1200 at random locatie-inspecties uitgevoerd bij de niet geselecteerde bedrijven. Dit lijkt een groot aantal maar moet in verhouding worden gezien tot de 30.000 asbestsaneringen die per jaar worden verricht. Gemiddeld is in 55% van de locaties handhavend opgetreden. Dit is ruim 10% minder dan bij de 50 geselecteerde bedrijven. Het gemiddeld aantal geconstateerde overtredingen per locatie ligt met twee overtredingen op hetzelfde niveau als bij de 50 geselecteerde bedrijven.

Tabel 3 Aantal locaties met overtredingen

	Totaal	locaties met overtredingen	percentage
Locaties	1200	660	55%

Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan de inspecteur één meer of minder zwaar handhavingsinstrument inzetten. Bij 249 van de 1302 geconstateerde overtredingen (19%) heeft de inspecteur een zwaar handhavingsinstrument ingezet als een directe boete, een proces verbaal of een stillegging van de werkzaamheden. Bij de 50 geselecteerde bedrijven was dit veel vaker het geval (51%).

Tabel 4 Aantallen overtredingen met inzet zwaar handhavingsinstrument

Zwaar handhavingsinstrument				
Boete	Stillegging met boete-rapport	Stillegging zonder boeterapport	Proces verbaal	Totaal
67	47	124	11	249

Opvallend is dat de meest voorkomende overtredingen in dit project voor een groot deel dezelfde zijn als bij de geselecteerde bedrijven. Er is wel minder vaak een zwaar handhavingsinstrument ingezet. Een verklaring hiervoor kan liggen in de ernst van de overtreding en de daarmee gepaard gaande risico's op blootstelling aan asbestvezels voor de werknemers.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De resultaten van beide inspectieprojecten die in 2009/2010 werden uitgevoerd bij de asbestverwijderingsbedrijven geven aan dat het slecht gesteld is met de naleving van de regelgeving in deze sector. Niet alleen bij de 50 geselecteerde bedrijven, die aantoonbaar in het verleden de regelgeving al niet goed naleefden, maar ook bij de andere asbestbedrijven is de naleving van de regelgeving volstrekt onvoldoende. Niet naleving van de regelgeving voor het verwijderen van asbest levert onacceptabele gezondheidsrisico's voor werknemers en derden op die zich in de loop van de komende decennia kunnen en zullen gaan manifesteren.

Dat de regelgeving bij asbestverwijderingsbedrijven zo slecht wordt nageleefd is des te verontrustender, omdat in vrijwel geen enkele andere bedrijfstak certificering van bedrijven en werknemers een wettelijke verplichting is om de werkzaamheden te mogen uitvoeren. Bij een goede werking van het systeem van certificering zou de kwaliteit van het saneren van asbest gewaarborgd moeten zijn. De resultaten van de twee in 2009/2010 door de Arbeidsinspectie uitgevoerde inspectieprojecten bij de gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven bevestigen dit echter allerminst. Het negatieve beeld dat uit de inspectieprojecten naar voren komt wordt ook bevestigd door het rapport van de Algemene Rekenkamer en het in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het toenmalige VROM uitgevoerde onderzoek door het bureau Bartels.³

De conclusie kan dan ook worden getrokken dat het certificeringssysteem en vooral het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend door de certificerende instellingen op dit moment niet in staat lijkt de vereiste kwaliteit van werken bij het saneren van asbest voldoende te waarborgen. Daarom zijn nieuwe, strengere, certificatieregels vastgesteld die per 1 februari 2012 gaan gelden. Deze regels, die in Staatscourant van 13 oktober 2011 zijn gepubliceerd, hebben vooral tot doel de certificerende instellingen in staat te stellen beter hun werk te doen. Zo is aan de

tekst van een certificatiereguleerend in het certificatiereguleerend, de maatregel toegevoegd die de certificerende instelling moet nemen bij overtreding van de betreffende regel. Nieuw is ook dat bij herhaaldelijk overtreden van een op zich minder belangrijke regel toch een zware sanctie aan het betreffende bedrijf moet worden opgelegd; de zogenaamde escalatieladder.

3.2 Aanbevelingen

Op dit moment worden er door diverse partijen initiatieven genomen om de naleving van de regelgeving door de asbestverwijderingsbedrijven te bevorderen. Duidelijk is dat dit alleen bereikt kan worden door een goede samenwerking tussen de verschillende toezichthouders binnen een sluitende ketenaanpak. Onder regie van het ministerie van I&M (voorheen VROM) wordt inmiddels rijksbreed gesproken over een doeltreffende, samenhangende aanpak van de asbestproblematiek. De Arbeidsinspectie scherpt zelf haar handhavingsbeleid verder aan. Boetes zullen worden verhoogd en ook bij recidive zal vaker een hogere boete worden opgelegd. Verder gaat de Arbeidsinspectie structureel informatie uitwisselen met de certificerende instellingen, de VROM-Inspectie, gemeenten en het Korps Landelijke Politiediensten. Inspectieprogramma's zullen op elkaar worden afgestemd en bij inspecties zal, op verzoek, ook informatie voor een andere toezichthouder worden ingewonnen.

In 2009 is tussen de Arbeidsinspectie en de certificerende instellingen een protocol afgesloten om elkaar wederzijds te informeren over aangetroffen misstanden. De uitvoering van het protocol zal, in overleg met de certificerende instellingen, moeten verbeteren zodat het aantal meldingen (over en weer) toeneemt. Dit moet – waar nodig – leiden tot intrekking van certificaten bij gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven. De Arbeidsinspectie scherpt haar handhavingsbeleid in de richting van de bedrijven die de regelgeving herhaaldelijk niet naleven verder aan. De 48 bedrijven uit dit inspectieproject, waar op locaties de regels overtreden werden, zullen ook in de komende

³ Rapport Bureau Bartels: "Naleving asbestregels" dd. 31-7-2009. Opgesteld i.o.v. Min. SZW en te vinden op www.rijksoverheid.nl

tijd op extra inspectieaandacht kunnen rekenen. Van de voorheen niet als “slecht” bekend staande bedrijven werden er tenminste 12 toegevoegd aan de lijst van asbestverwijderingsbedrijven die in het recente verleden meer dan gemiddeld de arboregels voor het verwijderen van asbest overtreden hebben.

Inmiddels worden ook digitale hulpmiddelen als het Landelijk Asbest Volgsysteem (LAVS) verder ontwikkeld. Dit systeem, dat vanaf begin 2012 in fasen operationeel wordt, zal de asbestketen, met alle acties van de onder certificatieverplichtingen vallende asbestverwijderingsbedrijven, digitaal in kaart gaan brengen. Het zal enerzijds de administratieve lastendruk van de bedrijven kunnen verminderen en anderzijds de transparantie binnen de asbestketen bevorderen.

De Arbeidsinspectie werkt volop mee aan de ontwikkeling en operationalisering van dit systeem en stelt daar waar dit mogelijk is ook haar eigen gegevens digitaal beschikbaar voor andere toezichthouders.

Alle initiatieven moeten er uiteindelijk toe leiden dat naleving van de regelgeving voor de gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven de norm is en niet naleven een uitzondering.

Colofon

Projectnummers
A914/A940 & AP009/A959

Landelijk Projectleider
Frans Leerkes

Landelijk Projectsecretaris
Cynthia Pasanea/Sonja van Dalen

Correspondentieadres
Arbeidsinspectie
Postbus 820
3500 AV Utrecht

www.Arbeidsinspectie.nl

November 2011

vijfkeerblauw | 507-283785

