

Vergaderjaar 1997–1998

**25 323**

## **Asbestproblematiek Cannerberg**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 maart 1998

#### **Inleiding**

Op 22 januari 1998 heeft de Werkgroep asbestproblematiek Cannerberg haar onderzoeksrapport over de besluitvorming rondom de asbestproblematiek Cannerberg, «Een berg met problemen», gepresenteerd. Het rapport beschrijft op een duidelijke wijze de besluitvorming in de periode 1967–1992 en de rol die Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Navo daarbij hebben gespeeld.

In grote lijnen kan ik de conclusies in het rapport onderschrijven. In antwoorden op schriftelijke kamervragen en in debatten met de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer (28 mei 1997 en 19 juni 1997) heb ik al geconstateerd dat Defensie niet altijd toereikend heeft gehandeld en dat dit als nalatig en verwijtbaar kan worden beschouwd. Ik heb toegezegd deze nalatigheid waar mogelijk te herstellen. Tevens heb ik maatregelen genomen om de resterende asbestrisico's zoveel mogelijk terug te dringen.

In deze brief zal ik nader ingaan op de met Defensie samenhangende aspecten die de Werkgroep asbestproblematiek Cannerberg aanroert in haar rapport. Daarbij gaat het om de volgende thema's:

- de kennis over de gevaren van asbest;
- de wet- en regelgeving;
- de verdeling van verantwoordelijkheden;
- het optreden van Defensie.

Mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft u inmiddels een reactie, over de punten die zijn ministerie aangaan, toegezonden.

## **De kennis over de gevaren van asbest**

De werkgroep constateert in haar rapport dat Defensie vanaf 1971 op de hoogte was, of op de hoogte had kunnen zijn, van het feit dat er in de Cannerberg asbest aanwezig was en van de gevaren die daaraan voor de werknemers van het JOC waren verbonden. Deze constatering is gebaseerd op de wetenschappelijke kennis van toen en de inzichten van nu. In de reactie van mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt hier nader op ingegaan.

Jarenlang zijn normen die door de overheid werden gesteld voor werkgevers uitgangspunt geweest voor het werken met asbest. De normen die met betrekking tot de risico's van asbest werden gehanteerd, waren vastgelegd in de zogenaamde MAC-waarden. In de praktijk werd ervan uitgegaan dat er voor het personeel geen gevaar voor de gezondheid bestond bij blootstelling aan asbest. Voor het werken in de Cannerberg heeft ook Defensie de MAC-waarden gehanteerd. In de jaren zeventig, en zelfs in de jaren tachtig, bestonden er niet in alle opzichten eenduidige opvattingen over de gezondheidsrisico's die aan de blootstelling aan asbest zijn verbonden. Er waren aanwijzingen dat de MAC-waarden onvoldoende veiligheid en bescherming boden. Terugkijkend hadden deze geluiden meer in beschouwing moeten worden genomen en had meer gewicht moeten worden gehecht aan bedoelde aanwijzingen.

Geleidelijk aan is er overeenstemming ontstaan dat de gezondheidsrisico's van het werken met asbest ook binnen deze MAC-waarden te groot waren. In 1989 werd de conclusie getrokken dat het witte asbest dezelfde gezondheidsrisico's kende als andere typen. In 1991 werd een wijziging in het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet aangebracht dat werknemers niet alleen beschermd tijdens het be- en verwerken van asbest, maar ook tegen passieve blootstelling aan asbest. Dit gegroeide inzicht heeft uiteindelijk tot de conclusie geleid dat er geen aanvaardbare waarde is voor de gezondheidsrisico's die gepaard gaan met het werken met asbest. Alleen een verbod op het gebruik van asbest sluit alle risico's uit. Het bovenstaande verklaart mede waarom bij Defensie pas in de jaren negentig de problematiek rondom asbest voldoende duidelijk was en er maatregelen zijn genomen om de arbeidsomstandigheden op dit punt te verbeteren.

## **De wet- en regelgeving**

De werkgroep constateert dat de direct betrokkenen (vrijwel) altijd zijn uitgegaan van de in wet- en regelgeving opgenomen MAC-waarden, maar dat de genomen maatregelen om aan die normen te voldoen tekort zijn geschoten. Ik moet dit beamen en wil hieraan toevoegen dat het beleid er thans ondubbelzinnig op is gericht aan de aangescherpte normen te voldoen. Op 28 november 1997 heb ik de tussenrapportage «Asbest bij Defensie» gepresenteerd (Kamerstuk 25 323, nr. 9). Daarin heb ik het beleid uiteengezet met betrekking tot het omgaan met asbest in concrete situaties.

Defensie voorkomt zoveel als mogelijk is dat personeel wordt blootgesteld aan asbest. Het volledig uitsluiten van gezondheidsrisico's kan alleen door de gevaarbron, het asbest, uit te bannen. De toepassing van asbest in roerende zaken kan echter (nog) niet in alle gevallen worden beëindigd omdat er (nog) niet voor alle materialen een asbestvrij vervangingsmiddel is. Beëindiging van het gebruik van asbest op dit moment kan een bedreiging vormen voor de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht. Voor de situaties waarin asbest (nog) onontbeerlijk is, zijn

veiligheidsvoorschriften opgesteld. Het personeel is op de hoogte gesteld welke roerende zaken asbesthoudend materiaal bevatten. In een registratiesysteem wordt bijgehouden welke zaken dit zijn.

In asbest dat bij onroerende zaken voorkomt, wordt een onderscheid gemaakt tussen asbest in losgebonden vorm en asbest in hechtgebonden vorm. Wordt ergens losgebonden asbest aangetroffen dan wordt het gebruik van het betreffende gebouw onmiddellijk beëindigd totdat het asbest is verwijderd. Als er hechtgebonden asbest wordt aangetroffen – en er geen gezondheidsrisico's bestaan – dan wordt dit asbest verwijderd bij het eerstvolgende groot onderhoud of bij sloop van het gebouw. Het personeel is voorgelicht over de voorschriften die in acht moeten worden genomen. De leidinggevenden en de arbodiensten zien toe op de naleving van de voorschriften.

Bij oefeningen, met name in het buitenland, kan het risico bestaan dat defensiepersoneel wordt blootgesteld aan asbest. De asbestproblematiek is nog niet in alle landen voldoende onderkend. Bij de voorbereidingen van de oefeningen worden daarom deskundigen op het gebied van de arbozorg meegezonden om de verblijf- en oefenplaatsen te onderzoeken op mogelijke gezondheidsrisico's. Als er asbest wordt aangetroffen wordt de oefening verplaatst. Wanneer er desondanks tijdens de oefening toch nog asbest wordt aangetroffen en de mogelijkheid van gezondheidsrisico's bestaat, dan wordt de oefening aangepast of gestaakt.

Tijdens vredesoperaties en in tijden van oorlog kan het welzijn van het personeel niet altijd worden gegarandeerd. In dergelijke omstandigheden moet een afweging worden gemaakt tussen veiligheids- en gezondheidsrisico's. Uiteraard wordt ernaar gestreefd de gezondheidsrisico's zoveel mogelijk te beperken. Het personeel wordt uitvoerig voorgelicht over de specifieke risico's van asbest. Indien er sprake kan zijn geweest van blootstelling aan asbest wordt hiervan proces-verbaal opgemaakt ten behoeve van de medische dossiers van betrokkenen.

### **De verdeling van verantwoordelijkheden**

Tussen de Navo en Defensie bestond een gedeelde verantwoordelijkheid als werkgever van het personeel in de Cannerberg. Een deel van het personeel had de Navo als werkgever, een ander deel Defensie. Op grond van onder andere het Navo Protocol van Parijs (Hoofdkwartierenprotocol, artikel III) en het Navo Statusverdrag (SOFA, artikel II) moeten internationale hoofdkwartieren de Nederlandse wet- en regelgeving eerbiedigen. Dit betekent echter niet dat deze onverkort van toepassing is; er zijn immuniteiten. Het is dan ook niet zonder meer mogelijk om naleving van de Nederlandse wet- en regelgeving inzake arbeidsomstandigheden, veiligheid of milieu door internationale hoofdkwartieren af te dwingen.

De werkgroep stelt dat de Navo nooit formeel een beroep heeft gedaan op de immuniteiten. Dat hoeft zij ook niet te doen, aangezien deze immuniteiten al bestaan op grond van de geldende internationale overeenkomsten. Dergelijke immuniteiten behoren door het gastland te worden gerespecteerd. De bovengenoemde overeenkomsten staan op zichzelf de controle op de naleving van bepaalde normen, onder voorwaarden, niet in de weg. De Arbeidsinspectie diende bijvoorbeeld wel toestemming te vragen voor het betreden van de Cannerberg.

Ik ben het eens met de werkgroep dat Defensie binnen de Navo en in internationaal verband tot afspraken moet zien te komen over uniforme toepassing van arbeidsomstandigheden voor personeel bij hoofdkwartieren en oefeningen in Nederland. Ik zal hiertoe de nodige initia-

tieven nemen. Het maken van afspraken binnen de Navo en in ander internationaal verband over uniforme arbeidsomstandigheden buiten Nederland is gecompliceerder. Andere landen zijn immers om uiteenlopende redenen niet snel geneigd om de Nederlandse regels inzake arbeidsomstandigheden in eigen land toe te passen. Uitgangspunt bij het streven naar een uniforme toepassing van de regels inzake arbeidsomstandigheden is dat de geldende regels voor het Nederlandse defensiepersoneel niet op een lager beschermingsniveau mogen worden vastgesteld.

De Navo heeft de Cannerberg nog niet formeel overgedragen aan Nederland omdat beide partijen het (nog) niet eens zijn over de financiële afwikkeling van de beëindiging van het gebruik van de Cannerberg door de Navo. Onduidelijkheid over de financiële aansprakelijkheid voor en de aanpak van de milieuverontreiniging alsmede de hoogte van de daaraan verbonden kosten speelt hierbij een rol. Nederland heeft in dit kader binnen de Navo al wel een zogenaamde voorfinancieringsverklaring afgelegd, waarmee de mogelijkheid tot Navo-financiering in de toekomst openblijft. Op dit moment is een integrale aanpak van de milieuvervuiling in de Cannerberg in voorbereiding. Hierover is gesproken met de eigenaren. Binnenkort zal worden begonnen met een sorteerproef van een klein deel van het afval om te bezien wat de aard en de samenstelling is. Daarbij worden de milieurisico's van het afval geschat, wordt bekeken hoe de afvoer kan worden uitgevoerd en welke kosten hieraan verbonden zijn. De minister van VROM heeft onlangs een vergunning verleend voor deze proef. Omdat deze proef nog moet beginnen, kan nu nog niets worden gezegd over de uiteindelijke staat waarin en het tijdstip waarop de Cannerberg aan de eigenaren zal worden teruggegeven. Over de besluitvorming hieromtrent zal ik u te zijner tijd op de hoogte stellen.

### **Het optreden van Defensie**

Defensie heeft een zeer specifieke taak, die onder meer tot uiting komt door een hoge mate van paraatheid en vele oefeningen. Dit gold in hoge mate voor het JOC, zeker in de periode voor 1989. Vanwege het speciale karakter van het militaire beroep en de bijzondere omstandigheden waarin het wordt uitgeoefend, is in de arbeidsomstandighedenwet van 1980 een uitzondering gemaakt voor het verrichten van arbeid in militaire dienst. In 1985 is het arbeidsomstandighedenbesluit Defensie van kracht geworden, dat inmiddels is opgenomen in het arbobesluit van 15 januari 1997. Daarin wordt ervan uitgegaan dat de arbowet ook op Defensie van toepassing is, behalve wanneer dit leidt tot een onaanvaardbare belemmering voor de taakuitvoering van de krijgsmacht.

In het verleden leidde de spanning tussen de operationele taken en de zorg voor goede arbeidsomstandigheden er toe dat de (voorbereiding op) de operationele taak altijd voorrang kreeg boven de arbeidsomstandigheden. Nog steeds is er vaak een groot verschil tussen de werksituatie bij Defensie en die bij andere werkgevers, waardoor de algemene regels niet altijd kunnen worden toegepast. Toch wordt er nu veel meer dan voorheen rekening gehouden met de arbeidsomstandigheden.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de zorg voor goede arbeidsomstandigheden en een goed milieu binnen de defensie-organisatie kan ik meedelen dat binnen de krijgsmachtdelen inmiddels arbodiensten zijn gevormd. Ook zijn de functies van arbocoördinator en milieucoördinator ingesteld ter ondersteuning van de bevelhebbers. Om de beleidsbepaling en coördinatie op arbo- en milieugebied voldoende te waarborgen, zijn er, naast de reguliere overleggen binnen en tussen de krijgsmachtdelen, ook twee Interservicecomités bij de Centrale organisatie. In de opleidingen

van leidinggevendenden wordt specifiek aandacht geschonken aan het belang van goede arbeidsomstandigheden en een goed milieu. Eerder genomen maatregelen zullen met kracht worden voortgezet, zoals de inventarisatie van asbest in gebouwen, de voorlichting aan het personeel hierover en de herijking van de «prioritaire stoffen» in het milieubeleid. Hiermee wordt inhoud gegeven aan de aanbeveling van de werkgroep over de bevordering van een werkklimaat waarin aandacht en ruimte bestaat voor arbeidsomstandigheden.

De gebrekkige communicatie die in het verleden bestond tussen Defensie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid erken ik. Om dit te doorbreken heb ik inmiddels met mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt, overeenkomstig de aanbeveling van de werkgroep, over structureel overleg tussen onze ministeries. Hierin kunnen aan de orde komen de ontwikkelingen in het arbeidsomstandighedenbeleid en de wijze waarop Defensie daaraan, gelet op de specifieke taakstelling, inhoud kan geven.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er in de archivering en registratie van correspondentie hiaten zitten. Sinds de invoering van de archiefwet 1995 gebeurt de registratie van gegevens zoals is voorgeschreven. Dit moet voldoende garanties bieden dat correspondentie in de toekomst te achterhalen blijft.

Over een mogelijke standaardisatie van commando-overdrachten merk ik op dat bij commando-overdrachten altijd processen-verbaal worden opgemaakt om de opvolger op de hoogte te brengen van de (relevante) zaken die spelen.

### **Tot slot**

Zoals ik eerder al heb aangegeven, en in deze brief heb herhaald, is het optreden van Defensie in de aanpak van de asbestproblematiek rondom de Cannerberg tekort geschoten. In die zin kan ik instemmen met de conclusies van de werkgroep. Ook kan ik de conclusie onderschrijven dat deze problematiek door alle partijen te zeer vanuit het eigen gezichtspunt werd benaderd.

De problemen rondom de Cannerberg hebben ertoe geleid dat de alertheid bij Defensie met betrekking tot asbest sterk is toegenomen. Er zijn nu duidelijke uitgangspunten voor het asbestbeleid van Defensie geformuleerd. Daarbij gaan het herstel van geconstateerde nalatigheden en het voorkomen van nieuwe problemen met asbest hand in hand. Zo zal er bij claims van asbestslachtoffers geen beroep worden gedaan op de verjaringstermijn van dertig jaar. Zoals ik u op 28 november 1997 reeds meldde wordt momenteel binnen Defensie een uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van asbest in onroerende zaken. Dit onderzoek zal een goed inzicht geven in de grootte en de aard van de problematiek. De resultaten zullen vóór oktober 1999 gereed zijn. Ik zal u hierover nader inlichten.

Het gebruik van artikelen waarin asbesthoudend materiaal is verwerkt, loopt sterk terug. Waar in de toekomst personeel noodgedwongen in aanraking kan komen met asbesthoudende producten wordt ervoor gezorgd dat de werkzaamheden op een veilige manier kunnen worden uitgevoerd. Niet alleen zullen er beschermingsmiddelen ter beschikking worden gesteld, er zal ook op worden toegezien dat deze worden gebruikt.

De Staatssecretaris van Defensie,  
J. C. Gmelich Meijling