

Vergaderjaar 1996–1997

25 323

Asbestproblematiek Cannerberg

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 augustus 1997

Zoals toegezegd door de Staatssecretaris van Defensie in zijn schrijven van 11 juni jl. aan uw Kamer (25 323, nr. 4) bied ik u hierbij een nadere analyse aan van de betrokkenheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de asbestproblematiek in de Cannerberg. Die betrokkenheid beperkte zich overigens niet tot de Arbeidsinspectie, maar strekte zich ook uit tot andere onderdelen van het toenmalige Directoraat-Generaal van de Arbeid.

Een belangrijk element in de discussie die tussen de Staatssecretaris van Defensie en uw Kamer wordt gevoerd over de bescherming van personeel in de Cannerberg tegen asbest is de betekenis van de toenmalige normstelling voor het werken met asbest, de zogenaamde MAC-waarden voor asbest. Vanaf 1971 zijn MAC-waarden, in 1977 opgenomen in het Asbestbesluit (een AMvB op basis van de toenmalige Silicosewet), voor beroepsmatige blootstelling aan asbest vastgesteld.

Voor een goed begrip van de betrokkenheid van het Directoraat-Generaal van de Arbeid bij de asbestproblematiek in de Cannerberg, die loopt van begin jaren zeventig tot 1992, is het noodzakelijk het arbeidsbeschermingsbeleid inclusief de normstellingsactiviteiten inzake asbest van de centrale dienst van het Directoraat-Generaal van de Arbeid en het daad-werkelijk optreden van het 1^e District van de Arbeidsinspectie (waaronder de Cannerberg viel) gescheiden te bespreken. Vanwege het militaire en internationale karakter van het Joint Operations Center (J.O.C.) in de Cannerberg is het daarnaast nodig de handhavingsbevoegdheden ter plaatse van de inspectie mede in ogenschouw te nemen.

Onderstaand volgen achtereenvolgens een uiteenzetting over de organisatie, de betekenis van MAC-waarden, de normstelling voor asbest, het totstandkomen van het verbod op asbest, het toezicht door de Arbeidsinspectie met een beschrijving over de bevoegdheden van de inspectie ter plaatse en tenslotte een chronologie van het feitelijk optreden van de Arbeidsinspectie in de Cannerberg.

1. Beeld van de organisatie

In de jaren zeventig tot negentig is het voormalige Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid incidenteel betrokken geweest bij de asbestproblematiek in de Cannerberg. Onder het DGA, dat tot 1994 heeft bestaan, ressorteerde allereerst de Arbeidsinspectie welke was opgedeeld in regionale districten (waaronder het in verband met de Cannerberg relevante toenmalige 1e district, gehuisvest in Maastricht). Daarnaast maakte het in Voorburg gehuisveste centrale beleidsapparaat deel uit van het DGA. Deze centrale dienst werkte als hoofdkantoor voor de Arbeidsinspectie, en had daarnaast beleidsvoorbereidende en juridische taken, zoals het opstellen van regelgeving en normstelling op het gebied van arbeidsomstandigheden. De Scheikundige Dienst van het DGA voerde de metingen uit ten behoeve van de Arbeidsinspectie, de Werktuigbouwkundige Dienst van het DGA was o.a. belast met het formuleren van een asbestbeschermingsbeleid, het opstellen van regelgeving en het uitgeven van P-bladen. De Medische Dienst van het DGA deed beleidsvoorbereidend werk ten aanzien van medisch onderzoek, normstelling voor stoffen en dergelijke. Onder de (centrale) Medisch Adviseur vielen alle geneeskundige inspecteurs, ook die in de districten werkzaam waren. In 1988 werd met de afronding van invoering van de Arbeidsomstandighedenwet de organisatiestructuur van het DGA aangepast. De meer disciplinair ingerichte directies werden omgevormd tot facetdirecties. Zo gingen de Scheikundige en Medische Dienst op in een nieuwe Directie Gezondheid. Ook werden beleid en uitvoering binnen het DGA organisatorisch meer gescheiden. Het arbeidsbeschermingsbeleid inzake asbest werd vanaf dat moment door de Directie Gezondheid voorbereid en gecoördineerd.

2. Betekenis van MAC-waarden

Door de Staatssecretaris van Defensie is in de beantwoording van schriftelijke vragen vanuit uw Kamer reeds ingegaan op het wettelijk kader van het asbestbeschermingsbeleid en de ontwikkeling in de normstelling van beroepsmatige asbestblootstelling (Aanhangsel Handelingen TK 1996–1997, 1097, 1099); brief van 22 mei 1997, 25 323, nr. 2, m.b.t. de antwoorden op de vragen 23/26/28, 41/59, 58/59/60a). Ik verwijs u korthedshalve naar de betreffende passages.

Een element dat in dat kader nadere uitleg verdient omdat het in het overleg tussen de Staatssecretaris van Defensie met uw Kamer een belangrijke rol speelt, is de betekenis van de zogenoemde MAC-waarde¹ voor bescherming tegen asbestblootstelling. Ter voorkoming van misverstanden over het hanteren van een dergelijke waarde voor een kankerverwekkende stof als asbest, acht ik het verstandig de betekenis van de blootstellingsnorm voor asbest wat uitvoeriger toe te lichten.

Als uitgangspunt voor het vaststellen van de MAC-waarde geldt voor een stof de algemeen veilig geachte grens aan de beroepsmatige blootstelling aan die stof².

Niettemin is de volgende kanttekening bij de MAC-waarde ingeval van asbestblootstelling van groot belang. MAC-waarden duiden géén veilige grens aan als het blootstelling betreft aan kankerverwekkende stoffen zoals asbest en bijvoorbeeld benzeen.

Dit vindt zijn oorzaak in de bijzondere omstandigheid dat er enerzijds vanuit gezondheidkundig oogpunt geen andere veilige grens is aan te geven dan een absolute nulwaarde (een verbod dus) en dat er anderzijds sprake kan zijn van een combinatie van technische, economische- en maatschappelijk/politiek onhaalbaarheden van een absoluut verbod. Normstelling voor stoffen waarvan de blootstelling inherent niet veilig kan zijn vindt zijn oorsprong in de afweging die op bestuurlijk niveau gemaakt

¹ «MAC» staat voor Maximaal Aanvaarde Concentraties, tot 1976 (overigens ten onrechte) Maximaal Aanvaardbare Concentraties geheten.

² Zie de antwoorden van de Staatssecretaris van Defensie op de vragen 58/59/60a in zijn brief van 26 mei 1997.

moet worden tussen het gezondheidsrisico van een kankerverwekkende stof en het maatschappelijk gegeven dat (een specifieke) toepassing van die stof (vooralsnog) niet ontbeerd kan worden.

Hoewel het al jarenlang een beleidsuitgangspunt is het beroepsmatig gebruik van kankerverwekkende stoffen zo veel mogelijk te vermijden, komt zoals bekend in ons land en in de gehele wereld nog steeds blootstelling aan kankerverwekkende stoffen voor waarvan het gebruik (in het beroep) niet kan worden gemist of vermeden. Voorbeelden hiervan zijn dieselmotoremissies en bepaalde kankerremmende geneesmiddelen (chemotherapie). De MAC-waarde geeft in zo'n geval de maximaal aanvaarde concentratie van een kankerverwekkende stof op de werkplek aan. Overschrijding van deze grens is absoluut verboden. Regelgeving voor kankerverwekkende stoffen verplicht de werkgever ook onder dat MAC-waarde niveau technische en organisatorische maatregelen te treffen om de blootstelling zo laag mogelijk te doen zijn, voorzover dit technisch uitvoerbaar is.

3. Normstelling voor asbest

Door de Arbeidsinspectie werden in 1971 een bestuurlijke norm (MAC-waarde: 2 asbestvezels per cm^3 lucht) en arbeidshygiënische richtlijnen ter beperking van de asbestblootstelling vastgelegd in het publicatieblad «Werken met Asbest» (P-116). De norm en richtlijnen in dit blad konden worden gehanteerd als invulling van algemene regels ter bescherming van werknemers tegen gevaarlijke stoffen, zoals deze waren geformuleerd in het op de Veiligheidswet 1934 gebaseerde Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen (VBF 1938). De in het betreffende P-blad opgenomen MAC-waarde voor asbest was uitdrukkelijk gericht op de preventie van asbestose en longkanker die – volgens de toenmalige opvatting – altijd een gevolg is van asbest; ze geldt niet als adequaat ter voorkoming van de primaire asbestkanker mesothelioom. Daarover wordt in het betreffende blad gezegd: *«Er zijn sterke aanwijzingen dat asbest mede een rol speelt bij het ontstaan van mesothelioom. Daar de relatie tussen het ontstaan van deze aandoening en de ingeademde hoeveelheid asbest niet bekend is, is het niet mogelijk een maximaal aanvaardbare concentratie aan te geven waarbij het volkomen veilig zou zijn te werken. Volledige veiligheid zou alleen kunnen worden bereikt indien er zich in het geheel geen asbestvezels in de ruimte zouden bevinden. Een dergelijke situatie kan alleen worden bereikt als er geen asbest meer wordt verwerkt of gebruikt.»*

Verder staat er te lezen: *«Bij de concentratie tot 2 vezels per cm^3 is het dragen van persoonlijke beschuttingsmiddelen niet strikt noodzakelijk. Waar echter het dragen van dergelijke middelen mogelijk en niet hinderlijk is, verdient het aanbeveling om er zelfs bij deze lage concentraties toch gebruik van te maken.»*

Concrete, verplichte beheersmaatregelen gericht op de voorkoming van mesothelioom, bevatte het blad niet: *«van de relatie tussen de totale expositie en het optreden van mesothelioom is thans nog te weinig bekend om daarop een preventiebeleid te baseren»*. Niettemin is volgens het blad de beste bescherming van werknemers tegen asbestblootstelling het zo veel als mogelijk vermijden van het gebruik van – met name blauwe – asbest (de destijds in verband met mesothelioom gevaarlijkst geachte asbestsoort). Aan de optie van vervanging van asbest door minder gevaarlijke alternatieven als meest effectieve beheersmaatregel wordt in voorlichtende zin aandacht besteed. Vervanging van asbest door minder gevaarlijke materialen stond als maatregel voorop.

Wel bevatte het blad aanwijzingen voor concrete (arbeids)hygiënische maatregelen om het blootstellingsniveau van asbest te reduceren ingeval

vervanging niet mogelijk is en blootstelling aan asbest niet kan worden vermeden.

In 1978 verscheen P 116-1, Asbest algemeen. Dit blad vermeldt o.a. het volgende: *«De huidige maximaal aanvaarde concentraties asbestvezels, waaraan werknemers mogen worden blootgesteld (0,2 asbestvezels/cm³ lucht voor crocidoliet (blauwe asbest) en 2 asbestvezels/cm³ lucht voor andere asbestsoorten), geven minder risico's dan vroeger gehanteerde waarden. Of een concentratie van 2 asbestvezels/cm³ lucht gedurende 50 jaar expositie voldoende laag is om asbestose te voorkomen, is niet met zekerheid bekend. Niet bekend is of er wat betreft de relatie asbest/mesothelioom een concentratie asbestvezels is aan te geven waaraan werknemers kunnen worden blootgesteld zonder kans op het optreden van mesothelioom maar wel is het zo dat bij de gehanteerde MAC-waarde de kans er op uitermate klein lijkt.»* Verder geeft dit P-blad beheersmaatregelen voor het verwerken en bewerken van asbesthoudende producten.

In 1982 verschenen P 116-2 «Werken met asbest in het bouwbedrijf» en P 116-3 «Werken met asbest». Beide P-bladen geven beheersmaatregelen voor het verwerken en bewerken van asbest en asbesthoudende producten.

4. Verbod

De discussie over een mogelijk verbod op asbest is vanaf begin jaren zeventig intensief gevoerd. Volgens de toenmalige opvattingen was vooral het blauwe asbest verantwoordelijk voor het veroorzaken van mesothelioom. Door het departement van Sociale Zaken werd een ontwerpbesluit opgesteld dat onder andere het verbod op blauwe asbest en daarnaast van specifieke toepassingen van andere asbestsoorten beoogde. Dat ontwerp besluit werd op 6 januari 1975 aan de SER voorgelegd ter advisering.

In 1975 adviseerde de SER verdeeld¹ over de wenselijkheid van een verbod op blauwe asbest en beperkende maatregelen voor het beroepsmatig gebruik van andere asbestsoorten. Ook met uw Kamer is in 1975 en 1976 door mijn toenmalige ambtsvoorganger uitvoerig overlegd over nadere regulering van beroepsmatig asbestgebruik. Noch tijdens de mondelinge behandeling van het wijzigingsvoorstel van de begroting van Sociale Zaken als het asbestverbod uitgebreid aan de orde komt (Silicosewet in de Tweede Kamer² (mei 1975), noch tijdens de behandeling van de begroting van Sociale Zaken als het asbestverbod uitgebreid aan de orde komt (maart 1976)³, tekende zich een kamer-meerderheid af voor een verbodsregeling van blauwe asbest en specifieke toepassingen van andere asbestsoorten. Nadrukkelijk werd de bewindspersoon gevraagd om de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de AMvB (Asbestbesluit) te betrekken. Eind 1976 is een ontwerp tekst voor de Algemene Maatregel van Bestuur met de Vaste Kamercommissie van SZ besproken⁴. Het toen voorliggende voorstel kon wel op een meerderheid rekenen.

In 1978 trad het bedoelde Asbestbesluit gebaseerd op de Silicosewet in werking⁵. Het besluit behelsde:

het verbod op het ter verkoop in voorraad houden, be- en verwerken van crocidoliet (blauwe asbest) en crocidoliethoudend materiaal met een mogelijkheid tot ontheffing van dat verbod;

- het verbod op verspuiten van alle asbestsoorten;
- de verplichting de concentratie van asbeststof, bij het bewerken of verwerken van de overige soorten asbest, in de lucht zo laag mogelijk te doen zijn;

¹ Het werkgeversdeel van de SER is gekant tegen elke vorm van een verbod, de werknemers en kroonleden zijn vóór verbodsregelgeving. De argumentatie tegen een verbodsregelgeving van de kant van de werkgevers/producenten steunt op drie pijlers: een verbod brengt vanwege het (onverdiende) negatieve imago van asbest nadelige economische gevolgen voor de betrokken bedrijven met zich mee, maatschappelijk uit te drukken in verlies van werkgelegenheid; de veronderstelde ernst van het gezondheidsprobleem is minder duidelijk dan het schijnt; en bedrijven kunnen asbest veilig verwerken.

² Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974–1975, 4497–4504.

Teneinde een verbod op asbest met als motivering de kankerverwekkende werking ervan op de Silicosewet te kunnen baseren, moest de Silicosewet worden aangepast. Deze voorzag immers alleen in de mogelijkheid van een algemene maatregel van bestuur ter preventie van stoflongen.

³ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975–1976, OCV 19, 660–666.

⁴ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976–1977, 14 100 hoofdstuk XV, nr. 26.

⁵ Het Asbestbesluit Silicosewet (Stb 1977, 269) is bij besluit van 16 juni 1978 (gedeeltelijk) in werking getreden (Stb 1978, 343).

- de concentratie asbeststof in de inademenslucht zo laag mogelijk te houden en een MAC-waarde van 2 vezels/ml lucht niet te overschrijden;
- verplichting tot melding van nieuwe toepassingen aan de Arbeidsinspectie;

«De asbestblootstelling zo laag mogelijk te doen zijn», zo blijkt uit de Nota van Toelichting bij het besluit, moet worden geïnterpreteerd als «zo laag mogelijk als binnen het technisch mogelijke economisch aanvaardbaar is». De opmerking over de economische aanvaardbaarheid moet worden gezien in het licht van de toenmalige bezorgdheid in de samenleving over de gevolgen van het Asbestbesluit voor de werkgelegenheid in de asbestverwerkende industrie.

Als gevolg van het voortschrijdend inzicht dat alle asbestsoorten gevaarlijk zijn is de regelgeving in de jaren tachtig aanzienlijk verscherpt, in 1993 leidend tot een verbod op het beroepsmatig omgaan met asbest.

5. Bevoegdheden en toezicht door de Arbeidsinspectie

Door de Arbeidsinspectie werden in de loop der jaren verschillende P-bladen uitgebracht die een concrete op de praktijk gerichte invulling gaven van de wettelijke verplichtingen van dat moment.

Deze publicatiebladen gaven aan hoe volgens de stand van de techniek van dat moment zo veilig mogelijk met asbest gewerkt kon worden. De P-bladen werden in de praktijk door de Arbeidsinspectie gehanteerd om te toetsen of aan de wettelijke verplichtingen werd voldaan.

De strekking van de P-bladen kan representatief worden geacht voor het optreden van de Arbeidsinspectie m.b.t. asbest door de jaren heen.

De activiteiten van de Arbeidsinspectie m.b.t. asbest waren primair gericht op inspecties bij asbestverwerkende bedrijven en direct aan asbestverwerking gerelateerde werkzaamheden. Aandacht voor bedrijven of instanties waar asbest was aangebracht en waaraan geen bewerkingen werden uitgevoerd (stabiele situatie) was er incidenteel.

- Met betrekking tot de arbeidsbeschermingsvoorschriften bij beroepsmatige blootstelling aan asbest zijn in de beschreven periode drie wettelijke regimes relevant waarvan het toezicht op de naleving bij de Arbeidsinspectie berust:....van 1938 tot 1 juli 1997 het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen (VBF), tot 1983 gebaseerd op de Veiligheidswet 1934, en daarna op de Arbeidsomstandighedenwet; de betreffende voorschriften hadden betrekking op bescherming tegen gevaarlijke stoffen in haar algemeenheid;

- vanaf 1978 tot 1988 het Asbestbesluit 1977; tot 1983 gebaseerd op de Silicosewet 1951, daarna op de Arbeidsomstandighedenwet;

- vanaf 1988 tot kort geleden (1 juli 1997: inwerkingtreding Arbeidsomstandighedenbesluit waarin ook asbest is geregeld) het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet.

Een bijkomend aspect is de internationale militaire status van het J.O.C. in de Cannerberg. Militairen en het burgerpersoneel geplaatst bij het J.O.C. dienen zich volgens het NAVO-statusverdrag aan de Nederlandse wet te houden¹. Het internationale karakter van de verdragsorganisatie maakt echter dat op grond van het internationaal publiekrecht haar immuniteit wordt verleend. Ook gebouwen en archieven genieten deze immuniteit. Dit betekent dat de handhaving van de wet, ondanks dat deze wel van toepassing is, in beginsel niet afgedwongen kon worden en dat gebouwen in het algemeen alleen met toestemming van de commandant (die aan zijn toestemming voorwaarden inzake screening van personen kan verbinden) mogen worden betreden tenzij de betrokken (opsporings-) ambtenaar beschikt over een door de verantwoordelijke Procureur-Generaal gegeven machtiging tot betreding.

¹ Artikel II van het NAVO-Statusverdrag van 19 juni 1951 (Trb, 1953, 10) stelt: «Een krijgsmacht, haar civiele dienst, de leden daarvan, alsmede hun gezinsleden zijn gehouden de wetten van de Staat van verblijf te eerbiedigen en zich te onthouden van elk optreden in strijd met de geest van dit Verdrag en in het bijzonder van elke politieke activiteit in de Staat van verblijf. De Staat van herkomst is mede gehouden de hiertoe noodzakelijke maatregelen te nemen.» Op grond van dit artikel zijn dus een krijgsmacht (dit is het personeel, behorende tot de land-, zee- of luchtmacht) van een verdragsluitende partij, wanneer het zich voor de uitoefening van de dienst op het grondgebied van een andere verdragsluitende partij bevindt, haar civiele dienst (burgerpersoneel van een andere verdragsstaat en onderdanen van de verblijfsstaat) alsmede hun gezinsleden gehouden de wetten van de Staat van verblijf te respecteren.

Uiteraard stond het de Arbeidsinspectie vrij om gevraagd en ongevraagd te adviseren in situaties waarin geen of beperkte bevoegdheid tot optreden bestond.

Samengevat komt het beeld van de (beperkte) bevoegdheden van de Arbeidsinspectie voor inspectie en handhaving in de Cannerberg op het volgende neer:

I. t.a.v. de NATO in bestuursrechtelijke zin, bijvoorbeeld door het stellen van een eis, zij het dat bij het niet voldoen aan de eis er geen verdere mogelijkheden waren tot optreden op basis van verleende immuniteiten;

Rechtsgrond

vóór 1 juli 1978 op basis van de Silicosewet + P-blad 116 (van 1971); van 1 juli 1978 tot 1 januari 1983 op basis van de Silicosewet j° Asbestbesluit; vanaf 1 juni 1985 op basis van de Arbowet j° Asbestbesluit, later Asbestbesluit Arbowet II. t.a.v. werkgevers buiten de burgerlijke openbare dienst en buiten defensie, die in de «Cannerberg» werkzaamheden lieten verrichten door werknemers zonder dat deze werkzaamheden geschieden onder het gezag van de NATO (bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven en cateringbedrijven);

Rechtsgrond

vóór 1 juli 1978 op basis van de Silicosewet of op basis van de Veiligheidswet 1934 j° VBF + P-blad 116 (van 1971); van 1 juli 1978 tot 1 januari 1983 op basis van de Silicosewet j° Asbestbesluit; vanaf 1 januari 1983 op basis van de Arbowet j° Asbestbesluit, later Asbestbesluit Arbowet

III. t.a.v. werkgevers uit de burgerlijke openbare dienst.

Rechtsgrond

vóór 1 juli 1978 op basis van de Silicosewet of op basis van de Veiligheidswet 1934 j° VBF + P-blad 116 (van 1971); van 1 juli 1978 tot 1 januari 1983 op basis van de Silicosewet j° Asbestbesluit; vanaf 1 juni 1985 op basis van de Arbowet j° Asbestbesluit, later Asbestbesluit Arbowet.

IV. t.a.v. het Ministerie van Defensie (bijvoorbeeld m.b.t. door werknemers van dit Ministerie verrichte onderhoudswerkzaamheden ter plaatse), bijvoorbeeld door het stellen van een eis, zij het dat bij het niet voldoen aan de eis er geen verdere mogelijkheden waren tot optreden in strafrechtelijke zin¹;

Rechtsgrond

vóór 1 juli 1978 op basis van de Silicosewet of op basis van de Veiligheidswet 1934 j° VBF + P-blad 116 (van 1971); van 1 juli 1978 tot 1 januari 1983 op basis van de Silicosewet j° Asbestbesluit; vanaf 1 juni 1985 op basis van de Arbowet j° Asbestbesluit, later Asbestbesluit Arbowet.

NB: Van 1 januari 1983 (inwerkingtreding Arbowet) tot 1 juni 1985 (inwerkingtreding Arbeidsomstandighedenbesluit burgerlijke openbare dienst en Arbeidsomstandighedenbesluit defensie) was er in de hierboven onder I., III. en IV. omschreven situatie geen mogelijkheid tot (formeel) optreden.

6. Chronologie van optreden van Arbeidsinspectie

1971–1975

Ten behoeve van isolatie wordt door een gespecialiseerd bedrijf spuitasbest aangebracht op aircoleidingen in de Cannerberg. Op verzoek van Defensie worden door de eerste hoofdgeneeskundige bij de Arbeidsinspectie initiatieven genomen voor metingen naar concentraties asbest als gevolg van deze spuitwerkzaamheden. Deze metingen worden uitgevoerd op 23 februari 1971 door de Scheikundige Dienst van het DGA.

¹ Cf. de overwegingen die ook in het «Pik-meerarrest» een rol hebben gespeeld.

Uit de metingen blijkt dat bij deze werkzaamheden zeer hoge concentraties aan asbest optreden, tot 20 maal de toenmalige MAC-waarde. Daarnaast wijst de Scheikundige Dienst nadrukkelijk op de mogelijkheid dat door aanwezigheid van asbestlagen op de leidingen gevaar bestaat voor het vrijkomen van asbestvezels. Men adviseert dan ook de asbestlaag op de leidingen af te dekken met een kunststof- of metaallaag om vrijkomen van losse asbestvezels te voorkomen. (Zoals blijkt uit het antwoord van de Staatssecretaris van Defensie op de vragen 9/22 in zijn brief van 22 mei 1997 aan uw Kamer, kenmerk P97 003 284, zijn van 1975 tot 1979 alle met asbest geïsoleerde leidingen met aluminium bekleed.)

Op 31 augustus 1971 meldt Defensie aan het districtshoofd van de Arbeidsinspectie in Maastricht dat als gevolg van de uitkomsten van de metingen Defensie besloten heeft in de Cannerberg het spuiten van asbest te staken. In totaal is dan al circa 1400 m² blauwe asbest en circa 1100 m² grijze asbest als isolatie op leidingen in de Cannerberg aangebracht. Tevens wordt de Arbeidsinspectie verzocht langdurige metingen uit te voeren teneinde te kunnen constateren of binnen het gangenstelsel van de Cannerberg gevaarlijke concentraties aanwezig zijn, die zouden kunnen worden verplaatst door de werking van de luchtcirculatie van de airconditioning. Dit naar aanleiding van de conclusie uit het rapport van de Scheikundige Dienst van het DGA dat metingen van lange duur nodig zijn om te kunnen vaststellen welke soort asbest in de lucht voorkomt. Voorzover kan worden nagegaan wordt dit verzoek niet gehonoreerd. In die tijd is het gebruikelijk dat door de Scheikundige Dienst metingen werden uitgevoerd ter ondersteuning van inspectie en opsporing. Voor langdurige metingen¹ als door Defensie verzocht, werden werkgevers zelf verantwoordelijk geacht. Of er over dit verzoek mondeling contact heeft plaatsgevonden tussen betrokkenen is niet bekend, in de thans nog beschikbare schriftelijke archieven kan hiervan niets worden terug gevonden.

1976–1980

Bij brief van 13 augustus 1976 verzoekt de Eerstaanwezende Ingenieur der Genie aan de Arbeidsinspectie een onderzoek in te stellen naar de mate van onveiligheid in de Cannerberg ten gevolge van de aanwezigheid van asbeststof, daarbij refererend aan het eerdere verzoek uit 1971.

Tevens verzoekt hij om nader advies met betrekking tot te nemen maatregelen. Een spoedig onderzoek wordt dringend noodzakelijk geacht gezien de aandacht voor deze materie in de buitenlandse pers en de aandacht hiervoor op stafniveau van NORTHAG (Northern Army Group).

Op 13 september 1976 brengt de Arbeidsinspectie een bezoek aan de Cannerberg. Daarbij wordt door de Arbeidsinspectie geconcludeerd dat de omvang van het asbestprobleem in kaart gebracht moet worden.

Op 16 september 1976 is er telefonisch overleg van de Arbeidsinspectie met de Eerst aangewezen Ingenieur der Genie over de uitvoering van de metingen; de inspectie geeft aan dat het niet de Arbeidsinspectie zal zijn die de gevraagde metingen zal uitvoeren; aan de orde komt wie het wel zal doen en wie een en ander moet betalen. TNO voert het onderzoek uit op kosten van Defensie en doet daartoe metingen op 21 september 1976 en 27 oktober 1976. De gemeten waarden blijven ver onder de toenmalige MAC-waarden².

Conclusie TNO-rapportage uit 1977: «Alle gemeten concentraties liggen ruim onder de MAC, zodat de situatie acceptabel kan worden genoemd. Gezien de resultaten werd geen onderzoek gedaan naar het type asbest.»

1981–1985

In november 1981 wordt in opdracht van het Ministerie van VROM door

¹ Zie ook vraag nr. 1 gesteld door de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer d.d. 29 mei 1997.

² De hoogste gemeten waarden zijn op elk van de twee meetdagen 25 respectievelijk 100 maal lager dan de toenmalige MAC-waarde van 2 vezels/ml voor asbest, en 2,5 respectievelijk 10 maal lager dan de – latere – MAC-waarde van 0,2 vezels voor blauwe asbest (crocidoliet).

het Bouwcentrum een rapport opgesteld over asbestverwerking in bouwmaterialen. Hierbij wordt een lijst opgesteld van 200 gebouwen waarin asbestspuitlagen zijn aangebracht. De Cannerberg komt op deze lijst voor onder vermelding Verbindingscentrum Genie, Cannerweg 2, Maastricht.

Op 31 oktober 1983 worden er kamervragen gesteld over het voorkomen van asbest in openbare gebouwen¹.

Door de Minister van VROM wordt mede namens de Staatssecretaris van SZW bij de beantwoording het volgende aan de Kamer gerapporteerd:

«In het merendeel van die gevallen leveren de asbestspuitlagen thans naar verwachting geen gevaar voor de gezondheid meer op. In een zeer gering aantal gevallen zijn zij echter toegepast om akoestische redenen en onafgeschermd in voor personen toegankelijke ruimten. Omdat met betrekking tot deze lagen, met name wanneer zij al wat ouder zijn, niet geheel kan worden uitgesloten dat zij gevaar voor de gezondheid betekenen, is recent aan TNO opdracht gegeven om criteria op te stellen voor een snelle beoordeling van de huidige en toekomstige situatie van de spuitlagen in de betrokken 200 gebouwen met betrekking tot gevaren voor de gezondheid. Deze criteria zullen in mei 1984 ontwikkeld zijn. De Arbeidsinspectie zal met de eigenaren, beheerders en gebruikers van de desbetreffende gebouwen contact opnemen. Daarnaast zal alle gemeenten worden verzocht de Arbeidsinspectie op de hoogte te stellen van voorgenomen verbouw- en sloopwerkzaamheden aan gebouwen waarin asbest verwerkt is.»

In maart 1984 wordt er door de Arbeidsinspectie in samenwerking met de Hoofdinspectie van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne het project «gespoten asbestlagen, lokaliseren en aanpak» opgestart.

Het project in grote lijnen:

1. Verificatie adressen gebouwen, inzicht in bestand asbestspuitlagen door de Arbeidsinspectie. Beoordeling van de toenmalige situatie van de asbestspuitlagen, in drie categorieën t.w. aanvaardbaar, aanvaardbaar met eenvoudige ingrepen of niet aanvaardbaar met verwijdering van de asbestspuitlaag. Verzenden van de ingevulde checklists via DGA aan TNO.
2. Brief van Arbeidsinspectie naar eigenaren/beheerders met de bevindingen van de visuele inspectie m.b.t. de toestand van de asbestspuitlagen resp. onderzoek door TNO.
3. Brief van de Arbeidsinspectie aan gemeenten, waarin wordt gewezen op het voorkomen van gespoten asbestlagen in deze gebouwen, alsmede op de gevaren voor de gezondheid.

Op 21 maart 1985 stuurt de directeur Veiligheid van het DGA een rappel-brief aan het Districtshoofd van de Arbeidsinspectie te Maastricht. In deze brief wordt aangegeven dat de 13 gebouwen (waaronder de Cannerberg) van de lijst in het 1e district voor 1 juli 1985 moeten zijn bezocht. Naast deze brief is er in de archieven niets teruggevonden over een projectrapportage, over de 13 gebouwen noch over de Cannerberg.

Onduidelijk is derhalve in hoeverre de Cannerberg in het kader van dit project is bezocht.

Het TNO-rapport wordt in mei 1985 opgeleverd. Uit het rapport blijkt dat een aantal locaties zijn bezocht, onduidelijk is of de Cannerberg hierbij behoorde.

1986–1990

Mij is geen betrokkenheid van de Arbeidsinspectie bij de Cannerberg bekend in de periode 1986–1990. Gegeven het feit dat er in de Cannerberg

¹ Zie de antwoorden van de Minister van VROM mede namens de Staatssecretaris van SZW op de vragen 315 in zijn brief van 5 januari 1984.

geen asbest werd bewerkt was er vermoedelijk geen aanleiding voor de Arbeidsinspectie de Cannerberg te volgen. Van Defensie is geen verzoek uitgegaan voor advies of optreden door de Arbeidsinspectie.

Een mogelijke aanleiding voor betrokkenheid had één of meerdere verzoeken om ontheffing van het Asbestbesluit 1977 voor werkzaamheden met het bewerken van blauwe asbest in de Cannerberg kunnen zijn. Uit de beschrijving en het antwoord op kamervraag 13/23/26/28 in brief d.d. 22 mei 1997 van de Staatssecretaris van Defensie blijken er in de Cannerberg werkzaamheden plaatsgevonden te hebben aan asbestgeïsoleerde leidingen die naar alle waarschijnlijkheid onder het asbestverbod uit 1977 vielen.

Voor dit soort werkzaamheden zou volgens de voorschriften ontheffing moeten zijn aangevraagd bij de Arbeidsinspectie, hetgeen dan tot Arbeidsinspectie bemoeienis zou hebben geleid. Uit archiefonderzoek is evenwel niet gebleken dat er ontheffingsverzoeken zijn ingediend, noch dat advies is gevraagd of een ontheffing voor bepaalde werkzaamheden noodzakelijk was.

1991–1992

In 1991 wordt de Arbeidsinspectie in Maastricht door Defensie opnieuw betrokken bij asbestproblematiek in de Cannerberg. Aanleiding zijn de uitkomsten van asbestmetingen in het u inmiddels bekende TNO-onderzoek van 18 oktober 1991.

Een aantal passages, ontleend aan de TNO rapportage:

- «in drie luchtmonsters wordt een vezelconcentratie aangetroffen die hoger is dan 0,01 vezels per cm^3 »;

- «Uit analyse van veegmonsters blijkt dat het stof in de luchtleidingen grote hoeveelheden (tot meer dan 10 gewichtsprocenten) asbest – zowel amosiet als chrysotiel – bevat. Amosiet werd veelal in ongebonden, pure toestand aangetroffen (plukjes) en zeer waarschijnlijk afkomstig van een spuitlaag en/of leidingsisolatie. Chrysotiel wordt vaak gebonden aan stukjes cement aangetroffen.»

- «voorafgaande aan de metingen vond een visuele inspectie plaats. Hierbij werd geconstateerd dat het cement van de verbindingen tussen de kanalen los laat. Op diverse plafonds werd asbest waargenomen. Het betrof blauwe asbest die nog in vlokken aan staalconstructies vast zat.»

- «het ernstige gezondheidsrisico dat gepaard gaat met blootstelling aan asbestvezels maakt ingrijpen in de aangetroffen situatie zeer urgent.»

Defensie neemt kort daarop contact op met de Arbeidsinspectie, die de situatie ter plaatse in ogenschouw wil nemen. Op 30 oktober 1991 vindt er in de Cannerberg overleg plaats tussen de Arbeidsinspectie en Defensie waarbij de situatie ter plaatse wordt bekeken. De Arbeidsinspectie verzoekt om zo volledig mogelijk geïnformeerd te worden. Het rapport van TNO wordt de Arbeidsinspectie staande het overleg ter hand gesteld. Nadere informatie is nagezonden. De Arbeidsinspectie vraagt nadrukkelijk om op zeer korte termijn (namelijk binnen 14 dagen) een plan van aanpak op te stellen voor de oplossing van de asbestproblematiek. Uitgangspunten voor het plan van aanpak zijn wat de inspectie betreft: het aanpakken van de bron van asbestblootstelling door verwijdering van de asbest; het zoveel mogelijk voorkomen van verspreiding van de asbest; verbieden van betreding van de meest gevaarlijke gebieden en bepaalde werkzaamheden, en in de tussentijd gebruiken van adequate persoonlijke beschermingsmiddelen door het personeel. Na de inspectie wordt de aangetroffen situatie in de Cannerberg geclassificeerd als een «verhoogd risico».

Het TNO-rapport wordt op verzoek van de Arbeidsinspectie door Defensie (Directie Gebouwen, Werken en Terreinen) ook aan de beleids-

directeur Gezondheid van het DGA toegezonden. Op 12 november 1991 reageert de Directeur Gezondheid met een brief aan de Centrale Directie DGW&T. Hij acht in situaties waarin niet wordt gewerkt met asbest, maar waarin wel sprake is van blootstelling (zoals dat het geval is bij het kantoorpersoneel dat zich in de gangen van de Cannerberg beweegt) niet de normering vanuit de arbeidsomstandighedenwetgeving, maar de binnenlucht-kwaliteitsnormering van VROM (waaraan, zoals bekend, het TNO-rapport refereerde) relevant. Ook hij oordeelt op basis van de hem beschikbare informatie dat in de gegeven situatie sprake is van een verhoogd risico. Hij adviseert dan ook «ten stelligste de maatregelen te treffen die leiden tot beëindiging van de blootstelling aan asbest van werknemers in de Cannerberg, een en ander in samenspraak met de Arbeidsinspectie».

Op 14 november 1991 volgt bespreking van het plan van aanpak, opgesteld door een extern adviesbureau in opdracht van Defensie. De kern van de aanpak is, dat op korte termijn begonnen zou moeten worden met verwijdering van alle asbestbronnen uit de Cannerberg, hetgeen door de Arbeidsinspectie wordt ondersteund.

In afwachting van de afronding van deze ingrijpende maatregel zijn tijdelijke maatregelen vereist. Onder andere dient geen onderhoud meer gepleegd te worden aan het ventilatiesysteem, en alle personeel in de Cannerberg moet uitgerust worden met persoonlijke beschermingsmiddelen.

Op 5 december 1991 volgt wederom een bespreking met de Arbeidsinspectie. Door het externe adviesbureau dat het plan van aanpak heeft opgesteld, is in de Cannerberg een inspectie gehouden om een uitvoeringsvolgorde te kunnen aanbrengen in de verschillende onderdelen van het plan van aanpak. Naar aanleiding daarvan is door TNO in de kantoren gemeten. De conclusie wordt bevestigd dat het gehele gangenstelsel als niet-betreedbaar moet worden aangemerkt en onmiddellijk een fundamentele aanpak behoeft; de kantoren zijn minder een probleem. Niet alleen het onderhoudspersoneel, maar al het personeel dat zich door de gangen verplaatst, moet persoonlijke beschermingsmiddelen dragen. De Arbeidsinspectie geeft aan dat er met onmiddellijke ingang overgegaan moet worden tot het saneren van het gangenstelsel en dat alle personen die zich in het gangenstelsel bevinden adequate beschermingsmiddelen moeten dragen¹.

Op 9 december 1991 vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de NAVO. Geconcludeerd wordt dat de situatie in de Cannerberg dusdanig is dat het gebruik niet op verantwoorde wijze kan worden voortgezet zonder het treffen van (kostbare) voorzieningen. In het licht van de reeds voorziene ontruiming op termijn wordt door de NAVO-vertegenwoordiger in dit overleg aangekondigd de ontruiming van de Cannerberg zo spoedig mogelijk aan te vangen. Voor dat deel van het verbindingscentrum dat als onmisbaar wordt beschouwd, zullen tot aan de definitieve ontruiming adequate beheersmaatregelen worden getroffen.

Bij brief van 18 december 1991 omschrijft de Arbeidsinspectie aan DGW&T nader welke beschermingsmiddelen door het kantoorpersoneel zouden zou moeten worden gedragen.

Op 11 maart 1992 heeft opnieuw overleg plaats tussen de Arbeidsinspectie en Defensie waarbij duidelijk wordt dat de NAVO heeft besloten de Cannerberg voor operationeel gebruik per 31 december 1992 te sluiten. Defensie vraagt of, gezien de snelle sluiting, kostbare maatregelen als het plaatsen van absoluutfilters bij uitblaaspunten van het ventilatiesysteem om besmetting van kantoorruimten te voorkomen, zoals het oorspronkelijk had toegezegd, niet achterwege kunnen blijven. De Arbeidsinspectie

¹ Zie besprekingsverslag d.d. 5 december 1991, nr. 9 108 905, m.b.t. asbest in de Cannerberg te Maastricht en vraag nr. 1 gesteld door de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer d.d. 29 mei 1997.

dringt aan op onmiddellijke uitvoering van de toegezegde maatregelen, en verwacht van Defensie dat daarmee per 1 april 1992 daadwerkelijk een begin wordt gemaakt. Bij brief van 16 maart 1992 aan de Centrale Directie DGW&T wordt een en ander bevestigd, en worden de absoluutfilters geplaatst. Bij een inspectiebezoek in de Cannerberg op 21 mei 1992 constateert de Arbeidsinspectie dat afdoende voorzieningen zijn getroffen bij de werkzaamheden aan het ventilatiesysteem, maar dat de afspraak voor het dragen van persoonlijke beschermingsmiddelen door militair personeel niet wordt nageleefd. Bij brief van 27 mei 1992 wordt bij de Commandant van het J.O.C. aangedrongen op naleving van deze afspraak.

Civiele onderhoudsbedrijven die in de Cannerberg werkzaam zijn, stellen eind 1991 aan de Arbeidsinspectie vragen over mogelijke risico's en maatregelen in verband met door hen uit te voeren werkzaamheden. Bij brief van 26 november 1991 stelt de Arbeidsinspectie de betreffende werkgevers op de hoogte van het oordeel van de Arbeidsinspectie over de risico's in de Cannerberg en de algemene te nemen voorzorgsmaatregelen. De respectieve werkgevers wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid voor het veilig uitvoeren van het werk door hun eigen werknemers.

Uiteindelijk is de Cannerberg officieel gesloten als operationeel hoofdkwartier op 4 september 1992.

7. Tot slot:

In het geval van de Cannerberg is gebleken dat bij «stabiele situaties» er geleidelijk toch asbest vrij kan komen waardoor er een verhoogd risico kan ontstaan. Ook elders zou dat het geval kunnen zijn. Ik heb dan ook aan de Arbeidsinspectie de opdracht gegeven om op korte termijn een inventariserend onderzoek uit te voeren naar «stabiele situaties» van asbestspuitlagen. Bij dit onderzoek zullen alle beschikbare gegevens worden betrokken. Over de resultaten van het onderzoek van de Arbeidsinspectie zal uw Kamer middels een rapport worden geïnformeerd.

Tevens treft u ter informatie aan de geanonimiseerde rapporten, interne correspondentie, etc. die in het kader van een WOB-procedure tegelijkertijd ter beschikking worden gesteld aan de heer D. Berts.¹

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.