



Gemeente #Watering krijgt veeg uit de pan in rapport. Er ligt nog steeds asbest in wijk na brand vorig jaar #hvn1

mike hendriksma @MikeHVNL

7 **Branden met asbest: Wateringen en soortgelijke casus**

Menno van Duin, Régis Flohr, Anouk Ros

1.1 Inleiding

Er doen zich jaarlijks enkele honderden incidenten voor waarbij (mogelijk) asbest in het spel is. Zo werd in de zomer van 2012 in Utrecht asbest aangetroffen bij renovatiewerkzaamheden aan een aantal flats op Kanaleneiland (zie Van Duin, 2013). Dit hoofdstuk gaat over een brand die zich in januari 2015 voordeed in Wateringen en waarbij asbest vrijkwam. Daarnaast schenken we ook aandacht aan een tweetal eerdere en vergelijkbare casus: de brand in Alkmaar van januari 2014 en de brand in Roermond van december 2014. Laatstgenoemde twee casus worden kort besproken ten behoeve van de vergelijking. In alle drie de gevallen kwam er als gevolg van de brand asbest vrij. Populair – maar feitelijk onjuist – spreekt men dan van een ‘asbestbrand’. Het is echter geen brand van asbest en het is niet het asbest dat brandt; het asbest komt vrij bij de brand. Bij de meeste van dergelijke branden is dat asbest van dakplaten. Tot 1994 werden deze dakplaten veel toegepast als dakbedekking van schuren en loodsen.¹¹ Bij brand worden die (golf)platen sterk verhit en gaan ze kapot, wat vaak een knappend geluid geeft (een indicatie voor aanwezigheid van asbest). Stukjes asbestvezel en dunne flinters komen door hittestuwing vrij en verspreiden zich met de warmte en de rookwolken in de omgeving.

¹¹ In 2024 moeten al deze asbestdaken verwijderd zijn. Ondanks een subsidieregeling is niet te verwachten dat in dat jaar ook vrijwel al deze daken vervangen zullen zijn. Er is discussie of het wel zinvol is veel geld uit te geven voor het vervangen van al deze daken. Zolang de platen heel zijn leveren ze immers geen enkel risico op.

In dit hoofdstuk staat het dilemma centraal hoe nu verstandig met asbest om te gaan en, meer specifiek, hoeveel werk en dus ook geld er besteed moet worden aan het verwijderen en opruimen van asbest na branden. Enerzijds is asbest een uiterst kankerverwekkende stof en moet blootstelling worden vermeden. Anderzijds worden wij dagelijks aan (lage concentraties) asbest blootgesteld en is het de vraag hoe groot na en als gevolg van een brand de risico's van blootstelling aan asbest zijn en of deze blootstelling altijd verstrekkende maatregelen vereisen. Daarbij zijn wij ons er terdege van bewust dat de drie casus die hier besproken worden niet representatief zijn voor alle asbestincidenten en zelfs niet voor alle branden waarbij asbest is vrijgekomen. Veel van deze gevallen blijven gelukkig veel beperkter van omvang.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen in een periode waarin het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) bezig was met het opstellen van een nieuwe 'Handreiking Asbestincidenten' voor met name de publieke hulpdiensten en het openbaar bestuur. Einde 2016 zal deze verschijnen. In dat kader is aandacht besteed aan recente ervaringen bij grote branden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende burgemeesters en operationeel verantwoordelijken en is een conceptversie van dit hoofdstuk voorgelegd aan de drie betrokken gemeenten. Ook willen wij Oscar Koebrugge bedanken voor zijn waardevolle commentaar.

1.2 Feitenrelaas

1.2.1 Wateringen

In de nacht van dinsdag 13 januari 2015 breekt er brand uit in een loods in Wateringen, een van de kernen van gemeente Westland. De brandweer rukt met groot materieel uit, maar kan niet voorkomen dat rond 03.00 uur de loods instort en vrijwel alles afbrandt. De brandweer adviseert bewoners uit de rook (en dus ook het asbest) te blijven. Omdat zich vlakbij de loods woningen bevinden en het erg onstuimig weer is, wordt een aantal direct omwonenden (van zo'n twintig huizen) geëvacueerd en opgevangen in een naburig loodgietersbedrijf. De brandweer houdt de situatie scherp in de gaten vanwege dreigende overslag van de brand naar nabijgelegen woningen. Omdat het dak van de loods bestaat uit asbestplaten en veel van deze platen knappen, komt

in de directe omgeving asbest vrij. De enorme rukwinden dragen bij tot een grillige verspreiding. Bewoners kunnen daarom die nacht niet terug naar huis en worden met een bus naar het oude gemeentehuis van Wateringen gebracht. Hoewel de brand onder controle is, wordt vanwege de verspreiding van het asbest om 04.35 uur opgeschaald naar GRIP-2. Maatregelen dienen te worden afgestemd en ook moet er gecommuniceerd worden. Burgemeester Van der Tak van Westland is al snel ter plaatse en laat zich ter plekke informeren. In korte tijd moet inzichtelijk gemaakt worden hoeveel asbest er nu is verspreid en waar er in de nabije omgeving asbest ligt. Om 05.15 uur verschijnt een eerste bericht op de site van de gemeente Westland.

In de vroege ochtend van 13 januari kondigt burgemeester Van der Tak een noodverordening af voor enkele straten. Voorlopig kunnen de bewoners van deze straten hun huizen niet verlaten en kunnen degenen die reeds hun huizen hebben verlaten niet terug. Er wordt een bedrijf ingeschakeld voor de opruimwerkzaamheden van het asbest. De eerste paar dagen zullen geheel in het teken staan van schoonmaken (auto's, straten) en opruimen.

Om 07.00 uur rijdt een geluidswagen door het betreffende gebied en wordt bij de gemeente een informatiepunt bemand. Auto's worden schoongespoten en later ook nog extra nagekeken (ventilatie); straten en stoepjes worden schoongespoten richting de straat die vervolgens wordt schoongemaakt. De schoonmaakwerkzaamheden vorderen en in de loop van de dag mogen steeds meer bewoners hun huis weer in en uit. Het nog niet schoongemaakte gebied wordt met een geel lint afgezet en in opdracht van de burgemeester blijft de noodverordening van kracht. Er vindt overdracht plaats van de hulpdiensten naar de gemeente Westland die voor een klein aantal bewoners die nog niet naar hun huis terug kunnen, opvang organiseert.

De volgende dag, woensdag 14 januari, worden rond het middaguur de laatste huizen weer vrijgegeven. Omdat schoongemaakte delen door de harde wind weer onder asbest kunnen komen, blijft de noodverordening nog wel van kracht. Tuinen, bermen en plantsoenen zijn nog niet begaanbaar. Ook bepaalde straten zijn nog niet berijdbaar en er moeten nog auto's uit enkele straten worden gereinigd. Huisdieren moeten zo veel mogelijk binnen blijven (en de pootjes moeten gewassen worden als ze buiten zijn geweest). Via bewonersbrieven en de gemeentelijke

website (blog) kunnen bewoners op de hoogte blijven van de situatie en vorderingen.

Op 17 januari wordt ingeschat dat men nog tot het einde van februari bezig zal zijn met allerlei schoonmaak- en opruimwerkzaamheden. De gemeente richt zich bij de sanering op asbest primair op het openbaar gebied. Tijdens een bewonersavond (voor degenen die binnen het gebied van de noodverordening wonen) worden bewoners geïnformeerd. In totaal vinden er negen bewonersbijeenkomsten plaats. Omdat men de daaropvolgende dagen en weken nog met een groot aantal problemen wordt geconfronteerd, zal uiteindelijk pas 14 april de noodverordening worden opgeheven. Wel is in de periode tussen 20 januari en 14 april gefaseerd het gebied van de noodverordening verkleind. Op die dag vindt de eindinspectie plaats door een gecertificeerd bureau en wordt de wijk asbestveilig verklaard. De gemeente heeft niet onder de dakpannen laten saneren en ook is ingebrand asbest niet gesaneerd. Bewoners dienen daar zelf voor te zorgen. De gemeente adviseert bewoners die twijfelen of er asbest onder hun dakpannen of in hun woning aanwezig is, om in overleg met hun verzekeraar een asbestinventarisatie te laten uitvoeren door een gecertificeerde instantie. Zo'n drie maanden na de brand lijkt daarmee de situatie gestabiliseerd.

De werkelijkheid is echter een andere. De nazorgfase verloopt veel grilliger dan verwacht. Er blijft bij een aantal bewoners ontevredenheid bestaan. Enkele keren wordt er nog wat asbest gevonden en in een flink aantal wat oudere huizen – direct gelegen naast de brandhaard – blijkt sprake van een hardnekkig asbestprobleem. Niet alleen in de tuinen, maar ook in de huizen wordt asbest gevonden. Reden zouden oude daken zijn waar asbest onder, tussen en doorheen is gekomen. Een aantal verzekeraars is bereid kosten voor herstel (nieuwe dakbedekking) te betalen; andere niet. Verschillende bewoners nemen het initiatief een ander asbestbureau te vragen een (contra)expertise te doen. Het betreffende bureau constateert dat er nog wel degelijk asbest ligt in de wijk en geeft aan ook bereid te zijn dat (tegen kostprijs) te saneren.

De aandacht voor de problemen met het opruimen van asbest blijft niet beperkt tot de gemeente Westland. Ook bij de provincie Zuid-Holland maakt men zich wat zorgen over de gebeurtenissen in Wateringen. Aanvankelijk blijft de provincie op gepaste afstand. Op vragen van een

SP-Statenlid (d.d. 10 juli 2015) geeft de provincie op 8 september 2015 aan dat 'interbestuurlijk toezicht een uitgebreid traject is waarbij de gemeente altijd eerst zelf in de gelegenheid wordt gesteld om een taak naar behoren uit te voeren'. Slechts in het uiterste geval kan de provincie overgaan tot indeplaatsstelling.¹²

Niet veel later neemt de provincie toch een grotere rol, omdat de provincie meer lokale regie wenst en vindt dat de gemeente Westland te veel op afstand blijft. De gemeente Westland acht zich niet primair verantwoordelijk voor het oplossen van alle gevolgschade en probeert verzekeraars ervan te overtuigen hun verantwoordelijkheid te nemen (en op te draaien voor de saneringskosten van individuele huishoudens). Niet alle verzekeraars gaan in op dit verzoek.

Deze patstelling is aanleiding voor de provincie een externe deskundige in te schakelen. Kernvraag voor het gevraagde advies aan een in asbest gespecialiseerd jurist is om 'op basis van de aanwezige kennis en ervaring aangevuld met jurisprudentie en casuïstiek een advies op stellen waarom de overheid (gemeente) al dan niet verantwoordelijk is voor het opruimen van asbestrestanten'.¹³

Op zich is er niets mis mee dat de provincie – als tweedelijns bestuur – beter inzicht wenst te hebben in de rechten en plichten van een gemeente in een dergelijke situatie. Natuurlijk is het dan wel gebruikelijk als dat initiatief ook wordt gecommuniceerd en afgestemd met de gemeente. Nu wordt de gemeente Westland in januari 2016 verast door een voor haar onbekend advies, dat niet alleen ingaat op de primair juridische vragen over de rol van de gemeente bij een dergelijke brand, maar waarin ook allerlei andere conclusies worden getrokken.

'Deze lakse en ogenschijnlijk ongeïnteresseerde benadering van een potentieel dodelijk gezondheidsrisico – anders is het niet te noemen – betekent dat de betreffende bewoners tegen het voorjaar van

12 Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van R. van Aelst (SP), nr. 3055. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://staten.zuid-holland.nl/DMS_Import/Onbepaald/Schriftelijke_vragen/2015/3055_ANTWOORDEN_Statenfractie_SP_Asbestsanering_in_Wateringen.org.

13 Brief van Gedeputeerde Staten d.d. 6 januari 2016 met daarbij het juridische advies van Waterman Legal Consultancy inzake de asbestproblematiek gemeente Westland. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://download.omroep.nl/nos/docs/20160107_AdvAsbestWestland.pdf.

2016 al ruim een jaar aan asbest zullen zijn blootgesteld en bij de huidige voortgang van zaken zelfs tegen die tijd nog niet duidelijk zal zijn of en zo ja, in welke mate, zij nog steeds worden blootgesteld. Dit is onaanvaardbare vervulling van een kerntaak.’ (Rapport Waterman Legal Consultancy, p. 4)

‘De conclusie is hier dat de gemeente Westland haar publieke taak tot het saneren van de openbare ruimte in ernstig verwijtbare mate verwaarloost en daarbij de levens van haar inwoners nodeloos riskeert. Van “regie nemen” is inmiddels niet of nauwelijks sprake.’ (Rapport Waterman Legal Consultancy, p. 5)

Het advies oordeelt daarmee buitengewoon stevig over het gemeentelijk optreden en gaat ook uitvoerig in op de mogelijke gezondheidsrisico’s voor de bewoners. Het laat zich raden dat de gemeente Westland niet gelukkig is met dit advies en er in de (regionale) media de nodige aandacht aan wordt besteed: ‘Gemeente Westland brengt levens inwoners bewust in gevaar’, aldus Omroep West.¹⁴ De gemeente zou zich meer zorgen maken over de kosten dan over de gezondheid van haar inwoners.

De berichten leiden tot actie vanuit de gemeente. Huis-aan-huis wordt een gemeentelijke brief bezorgd (‘gemeente begrijpt ongerustheid na het rapport van de provincie’), met daarbij een uitvoeriger brief van de GGD waarin de gezondheidsrisico’s nog een keer duidelijk op een rijtje worden gezet. De risico’s van blootstelling tijdens de brand zijn volgens de GGD verwaarloosbaar klein, ook voor diegenen die op dat moment buiten waren en in de rook hebben gestaan. Ook na de brand zijn de gezondheidsrisico’s, mede door de genomen maatregelen van de gemeente Westland, verwaarloosbaar klein gebleven. Ten slotte wordt aangegeven dat er ook na sanering altijd nog wel ergens wat restjes en flinters gevonden zullen worden. Met de juiste voorzorgsmaatregelen

¹⁴ Omroep West, 16 januari 2016. Nieuws: Gemeente Westland brengt levens inwoners bewust in gevaar, staat in rapport over asbestbrand. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/3030514/Gemeente-Westland-brengt-levens-inwoners-bewust-in-gevaar-staat-in-rapport-over-asbestbrand>.

kunnen mensen dat buitenshuis zelf doen; binnenshuis gevonden resten vragen hulp van een gecertificeerde deskundige.¹⁵

Blijkbaar schrikt ook de provincie van het rapport, want enkele dagen later biedt de provincie de gemeente Westland haar excuses aan. Het vertrouwelijke rapport had niet naar buiten gemogen en het gaf slechts een deel van het gehele verhaal. Verder heeft de provincie inmiddels vertrouwen in de intensivering van het plan van aanpak van de gemeente om het resterende asbest op met name particulier terrein op te ruimen. Al met al levert de nazorgfase in Westland veel gedoe en geharrewar op.

1.2.2 Alkmaar (januari 2014)

Een jaar voorafgaand aan de gebeurtenissen in Wateringen, in de nacht van vrijdag 24 januari 2014, brak er rond de klok van 01.00 uur brand uit in een winkel op het bedrijventerrein Overstad te Alkmaar. In deze winkel werd onder andere antiek verkocht. Bij aankomst van de eerste tankautospuit is de brand al uitslaand. Er worden harde (knappende) knallen waargenomen; een typisch geluid van brandende asbest bevattende dakplaten. Vanwege de (waarschijnlijke) aanwezigheid van asbest en de verspreiding ervan in de omgeving wordt er opgeschaald naar GRIP-2. Om 02.05 uur twittert de gemeente Alkmaar voor het eerst over de aanwezigheid van asbest.

Wanneer eenmaal de brand onder controle is, legt de brandweer het accent op het beperken van de verspreiding van asbest in de omgeving. Als gevolg van de exploderende dakplaten is waarschijnlijk de directe omgeving (in een straal van twintig tot dertig meter van het pand) besmet en met de wind trekt de rook van de brand over een nabijgelegen woonwijk. Onder andere de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) van de brandweer onderzoekt de omgeving op asbesthoudende deeltjes om snel een beeld van de situatie te krijgen. Tijdens de controle wordt er ook gezocht bij de woonboten langs het kanaal en in de woonwijk aan de overkant van het kanaal. Bij de woonboten wordt nauwelijks asbest

¹⁵ Brief GGD Haaglanden d.d. 7 januari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/Asbest_wateringen/20160107_GGD-bericht_over_asbestbrand_Wateringen_def.pdf.

aangetroffen; aan de andere kant van het kanaal worden wel wat stukjes asbest van enkele millimeters gevonden. Men concludeert dat de hevigste besmetting in de directe omgeving van het pand is; de woonwijk op grotere afstand hoeft niet te worden afgesloten.

In de ochtend komt een asbestdeskundige van een gespecialiseerd bedrijf een aanvullende inventarisatie doen. Gedurende de dag doet het bedrijf onderzoek naar de mate van asbestverspreiding en het geeft vervolgens aan de burgemeester het dwingende advies om een groot gebied te ontruimen. Om deze ontruiming goed te kunnen coördineren besluit de directeur van de Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord om over te gaan tot GRIP-3. Later die avond zal een definitief besluit over de eventuele ontruiming worden genomen dat door de burgemeester tijdens een bewonersbijeenkomst zal worden toegelicht. In de tussentijd is er intensief contact tussen de Leider CoPI, de AGS, de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) en de burgemeester. Uiteindelijk raakt de burgemeester ervan overtuigd dat ontruimen van een zo groot gebied in dit geval misschien wel te vergaand is. Op het laatste moment wordt daarom de boodschap aan de bewoners veranderd. Evacueren is niet nodig en de mensen kunnen in principe gewoon thuis blijven. Diegenen die de situatie toch niet vertrouwen kunnen natuurlijk zelf een andere afweging maken. Door deze boodschap keert de rust weer terug in de wijk.

In de dagen na de brand volgt de sanering van de vrijgekomen asbest; vooral op het bedrijventerrein, in de nabijheid van het afgebrande pand. Gedurende deze dagen blijven sommige straten afgezet, waardoor enkele winkels hun deuren niet kunnen openen. Drie dagen na de brand wordt er toch nog een geringe hoeveelheid asbest gevonden in de woonwijk aan de overkant van het kanaal (Rekerbuurt). Diezelfde avond nog wordt er een bewonersbijeenkomst belegd; de volgende dag zal worden begonnen met de sanering.¹⁶ Voor bewoners blijft het wel mogelijk om hun woningen in of uit te gaan.¹⁷

¹⁶ Nu.nl, 27 januari 2014. Algemeen: Binnenland: Ruimen van asbest in Alkmaar duurt nog weken. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3686368/ruimen-van-asbest-in-alkmaar-duurt-nog-weken.html>.

¹⁷ RTV Noord-Holland, 28 januari 2014. Nieuws: Asbest in de Alkmaarse Rekerbuurt; vijf vragen over de sanering. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.rtvnh.nl/nieuws/134299/asbest-in-de-alkmaarse-rekerbuurt-vijf-vragen-over-de-sanering>.

Achteraf gaf de burgemeester in een interview aan niet blij te zijn met al die ‘verplichte’ opruimwerkzaamheden voor een dermate klein en feitelijk verwaarloosbaar risico, enkel omdat wet- en regelgeving dat nu eenmaal voorschrijven.¹⁸ Later is hij dan ook een van initiatiefnemers van het in 2016 door Crisislab opgestelde rapport, waarin gepleit wordt voor veel grotere nuchterheid op dit vlak (zie Helsloot & Vlagsma, 2016). De lijn van dat rapport sluit aan bij dit hoofdstuk en het eerder door een van de auteurs van dit hoofdstuk ingenomen standpunt over de casus Wateringen.

1.2.3 Roermond (december 2014)

Op dinsdagavond 16 december 2014 woedt er in Roermond een brand in een loods waarin jachten staan. De brand ontwikkelt zich zeer snel. De loods bestaat uit een open ruimte met een dak waarin asbest is verwerkt. Het lawaai van knappende asbestplaten is te horen, het volledige dak (2000 m²) staat in brand. Om 22.03 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-2. De omgeving wordt tot 500 meter afgezet; direct benedenwinds van de brand wordt een aantal huizen ontruimd.

Rond 23.30 uur is de brand onder controle. Dat er bij de brand daadwerkelijk asbest is vrijgekomen wordt binnen enkele minuten na aankomst van de OvD van de brandweer gemeld aan de meldkamer. Deze kennis is gebaseerd op lokale bekendheid. Later stelt ook de AGS dat visueel vast. Een asbestdeskundige wordt ingeschakeld om ter plekke de asbestanalyse en inventarisatie te doen. Ook moet de omvang van het besmette gebied worden vastgesteld. Kort na middernacht wordt duidelijk dat er asbest is aangetroffen in de binnenstad van Roermond, waarna er wordt opgeschaald naar GRIP-3. Mede als gevolg van de enorme energie die bij de brand vrijkomt, is de asbest in hogere luchtlagen terechtgekomen waardoor, in combinatie met de weersomstandigheden, de Roermondse binnenstad en omliggende wijken (mogelijk) met asbest besmet raken; een groot risicogebied.

¹⁸ Nu.nl, 27 januari 2014. Algemeen: Binnenland: Ruimen van asbest in Alkmaar duurt nog weken. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3686368/ruimen-van-asbest-in-alkmaar-duurt-nog-weken.html>.

Voor de communicatie naar de bewoners in het besmette gebied wordt NL-Alert ingezet. Later zullen ook andere middelen worden gebruikt. Er is uiteindelijk gedurende ruim drie dagen een noodverordening van kracht om ‘een zo hoog mogelijk veiligheids- en gezondheidsniveau voor mensen in het gebied te handhaven’ (Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond, 2016, p. 2). Daarbij gaat het dus om het voorkomen van ‘secundaire besmetting’. Asbestdeeltjes die zijn neergedaald en her en der verspreid liggen, moeten niet worden meegenomen naar ‘schoon’ gebied. Het betekent dat gedurende enkele dagen – kort voor de kerstdagen – een groot deel van de binnenstad onbereikbaar is en de winkels dicht blijven. Omdat het een groot gebied betreft, zijn enkele saneerbedrijven tegelijkertijd actief.

In deze periode heeft het gemeentelijk beleidsteam overleg in Roermond en overlegt het regionaal operationeel team (ROT) in Venlo. Vrijdag 19 december wordt de sanering van het winkelgebied afgerond. Op zaterdag 20 december wordt de noodverordening ingetrokken. Zondag 21 december wordt de Dr. Leursstraat opnieuw afgesloten vanwege herbesmetting door verwaaiing. Voor de Kerst is dit opgelost.

Gedurende de acute situatie (17-20 december) is de communicatie tussen de verschillende gremia bepaald niet optimaal. Deels zal dat te maken hebben gehad met wederzijdse verwachtingen. In de externe evaluatie staat hierover bijvoorbeeld het volgende:

‘Het GBT verwachtte integrale advisering vanuit het ROT, met weging van veiligheids- en economische belangen, het ROT beperkte zich tot veiligheidsbelangen en “voelde” de behoefte van het GBT niet. De optredende spanning werd door de meest direct betrokkenen als weinig productief ervaren.’ (Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond, 2016, p. 22)

Daarnaast speelt hierbij mee dat er geharrewar is over de financiële verantwoordelijkheid (eigenaar-verzekeraar-gemeente) en daarmee wie de saneerder aan het werk kan zetten. Mede hierdoor bleef de opschaling zo lang – en volgens de evaluatiecommissie ‘te lang’ – gehandhaafd.

Op 30 december wordt overeenstemming bereikt over de kostenverdeling; de onderhandelingen worden afgerond en vastgelegd in een

vaststellingsovereenkomst. Voordeel daarbij is dat de loods – waarschijnlijk vanwege de ligging van dure boten – fors verzekerd was.

Begin januari 2015 wordt gestart met de sanering van de niet-openbare gebieden en gebouwen door twee saneringsbedrijven. Op 15 april 2015 worden de saneringswerkzaamheden officieel afgerond.

1.3 Factoren die een rol spelen bij asbestsanering na branden

De drie casus laten duidelijk forse verschillen zien en als er uit de voorbije periode nog een aantal andere branden waarbij asbest vrijkwam zouden worden meegenomen (bijvoorbeeld Wintelre en Rijswijk), dan zou de variëteit alleen nog maar groter worden. Toch zijn er wel degelijk ook een aantal belangwekkende parallellen tussen de casus te trekken die een directe relatie hebben met het centrale dilemma van dit hoofdstuk: hoeveel inspanningen moeten wij ons getroosten om na een brand asbest te saneren? Onze observaties zijn gebaseerd op een aantal casus van de afgelopen paar jaar. Dat betekent niet dat de hieronder beschreven patronen typerend zijn voor alle branden waarbij asbest vrijkwam. Er is zeker sprake van vertekening. Bij de hier beschreven casus werd asbest gevonden in woonwijken; dat hoeft zeker niet altijd het geval te zijn. Daarnaast kregen deze casus meer dan gemiddeld aandacht in de media. Zeer waarschijnlijk was dat niet voor niets. Er ontstond ‘gedoe’; er gingen zaken mis. Feit is dat bij veel branden waarbij asbest vrijkomt – ook in bebouwde omgeving – de gevolgen gelukkig beperkt blijven.

Grilligheden en toevalligheden

De ernst en omvang van de situatie wordt door vele – vaak niet te beïnvloeden – factoren bepaald. Het begint in de eerste plaats met de ernst van de brand en de hoeveelheid asbest die bij de brand is vrijgekomen. Daarnaast zijn er andere factoren die een rol kunnen spelen, zoals de afstand tussen de brand en de bebouwing; kenmerken van de bebouwing (soorten woningen, eigenaren of huurders e.d.); het tijdstip en de weersgesteldheid ten tijde van de brand en ook nadien; de aanwezigheid van neerslag (of niet); de kwaliteit van de mogelijk ‘getroffen’ bebouwing enzovoort. Ook blijkt dat de ervaring van degenen die betrokken zijn bij de acute bestrijding en bij de (eerste) vaststelling van

de omvang van het besmette gebied van invloed kan zijn. Zo speelden de ervaringen die de hulpdiensten bij de brand in Wateringen hadden opgedaan een (positieve) rol toen zich later dat jaar in Rijswijk een brand voordeed waarbij sprake was van asbest.

Deze toevalligheden relativeren in belangrijke mate de beheersbaarheid van deze situaties. Een plotseling opstekende wind of een forse regenbui kunnen de situatie danig veranderen. In Roermond en Wateringen was er veel meer sprake van (klimatologische) pech dan in Alkmaar of Rijswijk, waar ten tijde van de brand weinig wind was en de rook vooral recht omhoog ging.

Een eerste keer... en dan asbest (extra lastig)

Het is bekend dat 'wat je zelden doet, zelden goed gaat'. Routines zijn een belangrijke voorwaarde voor hogere kwaliteit. In de meeste gevallen waarin sprake was van een forse neerslag van asbest, hadden de betrokken overheidsfunctionarissen (operationeel en bestuurlijk) weinig tot geen ervaring met dit type incidentbestrijding. Voor sommigen was het 'een eerste keer'. Niet alleen de eerste grote 'asbestbrand', maar vaak ook de eerste keer dat er zo groot (GRIP-3, een voltallig ROT) werd opgeschaald. Het is al een lastige klus om een grotere calamiteit met een aantal verschillende spelers en verschillende lagen goed 'te managen' en casus als deze zijn vanwege de beeldvorming rond asbest nog eens extra lastig. Daarbij speelt mee dat de bestuurlijke reactie om liever 'het zekere voor het onzekere' te nemen, juist kan leiden tot een overreactie.

In vrijwel alle casus zien wij het aspect van onzekerheid en onbekendheid naar voren komen. In die zin is de casus Rijswijk wel interessant, omdat deze zich kort na Wateringen voordeed en verschillende betrokkenen (waaronder de Operationeel Leider) zich heel bewust waren van de eerdere problemen en de mogelijke valkuilen. Deze leerervaring is zeker een van de verklaringen waarom de casus Rijswijk relatief probleemloos verliep. Natuurlijk speelde daarbij ook zeker de factor geluk een belangrijke rol, met name de gunstige weersomstandigheden waardoor de verspreiding van asbest beperkt was.

Een lastige 'driehoek'

In de praktijk blijkt dat in dergelijke grotere asbestcasus het bestuur (de burgemeester) niet alleen met de operationele diensten van doen

heeft, maar dat ook private asbestdeskundigen vaak dominant in beeld komen. Wanneer is vastgesteld dat er daadwerkelijk of zeer waarschijnlijk sprake is van asbest, melden zich – doorgaans gespecialiseerde – asbestbedrijven. Veelal is zo'n bedrijf al snel aanwezig en heeft het vastgesteld dat er sprake is van asbest. In omstandigheden dat hulpdiensten en experts op één lijn zitten, is er geen probleem. Er zijn recent echter ook verschillende situaties geweest waarbij de private experts strengere maatregelen voorstelden dan de deskundigen van de brandweer en de GHOR (AGS/GAGS). In Alkmaar gaf het betrokken expertbureau vanwege de gevonden asbest het dwingende advies een fors gebied te ontruimen. De operationele overheidsfunctionarissen – die relatief laat in beeld kwamen bij het bestuur – vonden dat advies veel te vergaand. Zij hadden zo weinig asbest aangetroffen dat ze de situatie anders inschatten. Het kostte de operationele diensten enige inspanning de burgemeester ervan te overtuigen niet tot drastische maatregelen over te gaan. Feitelijk – zo gaf de burgemeester aan in een gesprek – heeft hij min of meer intuïtief, laat in het proces, de adviezen van de publieke adviseurs horend zijn keuze bepaald. Vaak is immers risicomijden een gemakkelijker advies; beter het zekere voor het onzekere te nemen dan later te worden teruggefloten.

De soms tegengestelde adviezen van private en publieke organisaties, alsmede de sterke behoefte aan een integraal objectief advies onder regie van de publieke diensten, is aanleiding in de nieuwe handreiking aan te geven dat het primaat in deze gevallen duidelijk bij de overheid ligt en dat de adviseurs van de brandweer en de GGD/GHOR de eerste adviseurs voor het bestuur horen te zijn.

Asbestpsychose

Asbest roept suggesties op van kanker, veel leed en dood. Natuurlijk zijn er in het verleden – en ook nu nog – mensen hierdoor ziek geworden en overleden. Daarbij wordt echter snel vergeten dat het in vrijwel alle gevallen personen betreft die langdurig – bijvoorbeeld tijdens het werk – zijn blootgesteld aan asbest. Een dergelijke langdurige blootstelling is onvergelijkbaar met de eenmalige blootstelling als gevolg van een brand. Er is zoveel angst rond asbest dat vaak iedere vorm van nuchterheid verdwijnt. Ook wordt het verschil in risico's van asbest binnen of buiten vaak niet onderkend. In een brief van de GGD (casus

Wateringen, brief van GGD Haaglanden, 7 januari 2016) wordt op dit gezondheidsrisico zeer helder ingegaan:

‘Gezondheidsrisico’s kunnen bij asbest alleen optreden wanneer mensen aan losse asbestvezels in de lucht worden blootgesteld. Asbestvezels die in de lucht zweven, kunnen door inademing in de longen terechtkomen. Afhankelijk van de blootstellingstijd en concentraties kunnen deze na vele jaren longkanker of mesotheliom veroorzaken. Normaliter ademen we elke dag een bepaalde hoeveelheid asbestvezels in die als gevolg van allerlei activiteiten als achtergrond aanwezig zijn in de buitenlucht. De kans op het daardoor ontwikkelen van kanker is verwaarloosbaar klein. De kans op kanker wordt groter bij het langdurig inademen van grote hoeveelheden asbestvezels. (...). Als iemand op één dag veel asbestvezels inademt (zoals kan gebeuren bij een brand waarbij asbest is vrijgekomen) is de extra kans op het krijgen van kanker verwaarloosbaar klein.’¹⁹

Rond asbestincidenten bestaat een heel vocabulaire aan woorden en begrippen die bijdragen aan het angstaanjagende karakter ervan. Er is sprake van een forse asbestbesmetting; brokken met asbest mogen niet worden opgeraapt, deze moeten worden verwijderd; de omgeving moet worden gesaneerd. De terminologie draagt ertoe bij dat het lastig is nuchter met asbestrisico’s om te gaan. Terwijl de GGD adviezen geeft eventuele brokstukken met asbest met een natte doek op te rapen en weg te gooien, lopen er tegelijkertijd mannen in asbestpakken door de buurt. Deze zoeken vaak niet alleen naar stukjes asbest, maar zijn eveneens (soms met vergrootglas en pincet) op zoek naar – zoals arts/medisch gezondheidkundige Henk Jans ze beeldend noemt – de laatste ‘Ninja-flinters’. Flintermanagement in plaats van nuchtere omgang met asbest.

Daarmee komen wij bij een lastige kwestie in de aanpak van asbest. Typerend in deze maar ook in andere asbestcasus zijn inherente dilemma’s die aan de aanpak ervan verbonden zijn. Natuurlijk is het onwenselijk en onverstandig dat mensen onnodig worden blootgesteld aan

¹⁹ Brief van GGD Haaglanden d.d. 7 januari 2016. Op 26 augustus 2016 ontleend aan https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/documenten/Asbest_wateringen/20160107_GGD-bericht_over_asbestbrand_Wateringen_def.pdf.

asbest(vezels). De wetgeving is ook streng op dat punt en verplicht overheden en anderen vaak tot vergaande maatregelen om blootstelling te vermijden of zoveel als mogelijk te voorkomen. Aan de andere kant zijn de deskundigen het er zo langzamerhand over eens dat de eenmalige blootstelling aan wat asbestvezels een gering en – zoals dat wel wordt getypeerd – verwaarloosbaar risico met zich meebrengt. Dat betekent dat enerzijds maatregelen worden voorgeschreven en mannen in witte pakken zich veel moeite troosten om zo mogelijk elk vezeltje op te rapen en weg te halen, maar anderzijds veel betrokkenen weten dat al die maatregelen gedaan worden meer omdat het moet dan omdat het nu veel gezondheidsschade zal voorkomen. Een citaat uit het *Noordhollands Dagblad* naar aanleiding van de brand in Alkmaar:

‘Dominant in de Rekerbuurt is een gele kraan die op werkdagen boven het wijkje uittorent. In het bakje dat de machinist langs de woningen dirigeert, speuren werknemers van het onderzoeksbureau daken en goten af op zoek naar minuscule asbestsnippers. In straten die zijn geveegd, vallen mannen in witte pakken op die in gebogen houding met een speciale zaklamp straten en stoepen nacontroleren. Volgens de gezondheidsdienst GGD leveren de deeltjes geen gevaar voor de volksgezondheid op maar mogen ze van de wetgever niet blijven liggen.’²⁰

Ook het vigerende protocol droeg bij aan deze (te) voorzichtige aanpak. ‘Ontruimen en afzetten’ en ‘binnen blijven’ zijn kernbegrippen van de aanpak. Voor casus als Alkmaar, Roermond en Wateringen betekende dat feitelijk dat mensen in het ‘besmette gebied’ binnen hadden moeten blijven (of eventueel tijdelijk geëvacueerd moesten worden) gedurende de gehele saneringsoperatie. Feitelijk koos men in alle drie de casus al voor een nuchterder variant.

Dit dilemma – een zorgvuldige aanpak ook al zijn de risico’s vaak relatief beperkt – vergt dus veel uitleg. Bekend is immers de reactie bij burgers: ‘Ze zeggen wel dat het risico gering is, maar die mannen (die het kunnen weten) lopen natuurlijk niet voor niets in zulke

²⁰ *Noordhollands Dagblad*, 9 februari 2014. Alkmaar: Asbestrekening nog onbekend in Alkmaar. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.noordhollandsdagblad.nl/stadstreek/alkmaar/article26728763.ece/Asbestrekening-nog-onbekend-in-Alkmaar>.

maanpakken rond.’ Er wordt dikwijls te weinig over dit dilemma gecommuniceerd (het risico is gering, maar toch nemen wij allerlei maatregelen).

De rol van de asbestdeskundigen

Diegenen die wat meer gevoel hebben bij deze tak van sport weten dat dit een wereld is waar heel veel organisaties en bedrijven goed werk verrichten, maar waar ook nog weleens wat gerommeld wordt. Juist degenen die een goede reputatie hebben opgebouwd in de wereld van het analyseren van asbest, bij de vaststelling van de omvang van het besmette gebied, bij het opruimen van asbest of bij het uiteindelijk asbestveilig verklaren van een gebied, hebben last van het cowboykarakter van een (klein) deel van deze branche (waarover wel wordt gesproken als de asbestmaffia). In verschillende casus komen voorbeelden voor van gebeurtenissen waarbij de rol van de asbestdeskundigen door anderen in twijfel wordt getrokken. In Alkmaar wilde de asbestdeskundige veel verdergaande maatregelen dan de publieke adviseurs (AGS en GAGS). In een andere situatie merkten respondenten op dat ‘de vaststeller van de omvang en ernst’ altijd samen met de asbestverwijderaar op de plaats van overleg arriveerde. Toch zouden dat geheel gescheiden processen en rollen zijn. Over de situaties in Roermond en Wateringen kan achteraf zeker de vraag gesteld worden of al die omvangrijke schoonmaakwerkzaamheden wel nodig waren. Waarom moesten er in Wateringen bomen worden weggehaald? Hoe kan er asbest onder een aantal daken zijn gekomen? Ook worden er nog wel eens allerlei dure en tijdrovende onderzoeken (lucht- en kleefmonsters) en metingen verricht, terwijl de daadwerkelijke aanpak niet zo ingewikkeld hoeft te zijn (grotere stukken weghalen, eventueel nog een keer naspuiten). Om in de terminologie te blijven: het zelfreinigend vermogen van de branche zou wel een injectie mogen krijgen.

Belangen

Het is goed te beseffen dat bij dergelijke incidenten altijd verschillende belangen in het geding zijn. Daarbij denken wij natuurlijk primair aan de bewoners, mogelijk getroffen en degenen die voor de kosten moeten opdraaien (soms ook de lokale overheid), maar er zijn duidelijk meer belanghebbenden. De asbestbranche kan goed verdienen aan de langdurige en minutieuze opruimwerkzaamheden (‘de jacht op Ninja

vezels'). Daarbij is er op zijn minst soms twijfel of de 'schotten' tussen degenen die bijvoorbeeld de omvang van het gebied vaststellen en degenen die de asbest opruimen voldoende solide zijn.

Daarnaast zijn er anderen die er belang bij hebben de omvang van de gebeurtenis kleiner, maar soms ook groter te maken dan deze feitelijk is. De SP is een partij die al jaren zeer actief is op dit front en nogal eens de situatie rond asbestincidenten groter maakt dan nodig. Zo spreekt de SP vrij systematisch over 'asbestrampen' en over de ernstige fouten die bij deze 'rampen' keer op keer worden gemaakt. Dit alles om de suggestie te wekken dat burgers de dupe zijn. De nuchtere GGD-adviezen zijn kennelijk niet aan de SP (en gelijk denkenden) besteed.

1.4 Afronding

Er is sprake van een lastig dilemma bij de aanpak van asbest na branden. Hoewel de gezondheidsrisico's objectief veelal gering zijn (tenzij veel asbest versleept wordt en binnenshuis komt), bestaat er vaak een sterke drang om stevige maatregelen te nemen, bewoners te evacueren en een grootschalige saneringsoperatie te starten. Er lijken nauwelijks casus te zijn die achteraf tot zoveel verbazing over de aanpak leiden als casus waarbij asbest in het geding is. Alle stoplichten gaan op rood en de stoppen slaan door. Nuchterheid verdwijnt waar asbest verschijnt, zo zou wel gekscherend gezegd kunnen worden. Het nieuwe asbestprotocol voor de hulpdiensten en de lijn die vanuit de GGD over asbest is vastgesteld, zou in de toekomst tot een grotere nuchterheid moeten leiden.

Als de deskundigen aangeven dat het risico (na een brand waarbij asbest is vrijgekomen) buitenshuis zeer beperkt is, het ruimen van grote brokken en het nog eens afspuiten inderdaad voldoende is en mensen gewoon wordt gezegd dat ze zelf grote brokken uit hun tuin kunnen opruimen (met een natte doek), dan maken wij niet meer zo'n enorme casus van een nieuw geval.

Omdat asbestincidenten zeer mediagevoelig zijn, hebben wij enkele nuchtere asbestgoeroes nodig (de 'Benno Baksteen') die met name ten tijde van grotere incidenten met gezag de (relatieve) risico's en de aanpak kunnen uitdragen. Daarnaast zou het goed zijn als de Rijksoverheid (meest voor de hand liggend is dan het RIVM) op dit ter-

rein een gezaghebbende partij zou worden die bij dergelijke incidenten gevraagd of ongevraagd advies zou kunnen geven in situaties waarbij de meningen sterk uiteenlopen. Daarnaast zou een nationaal potje om grote schades uit te betalen wel wenselijk zijn. Nu moesten de gemeenten Alkmaar, Roermond en Westland bij elkaar een aantal miljoenen euro zelf ophoesten, zonder dat zij 'schuldig' waren aan de ernst en omvang van de gebeurtenis.

