

**ASBEST IN GEBOUWEN:
OOK VOOR BESTUURDERS NIET ZO GOED
ZICHTBAAR?**

Anne Bergmans en Ilse Loots

PSW-papers 1998/9

Anne Bergmans is wetenschappelijk medewerker aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA.

Ilse Loots is deeltijds hoofddocent en tevens wetenschappelijk medewerker aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de UIA

1. Inleiding: Waarom een paper over asbest ?

Deze paper kwam tot stand dankzij het onderzoek 'Institutionele kanalen en sociale perceptie van expertise (SE/06/025)' van het Programma van Toekomstgericht Sociaal-Economisch Onderzoek van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (Promotoren E. Van Hove (UIA), C. Zwetkoff (Ulg) en M. Mormont (FUL)). In het kader van dit onderzoek werd voor een aantal controversiële dossiers op het vlak van milieu- en gezondheidsrisico's, waaronder de casus 'asbest in gebouwen', nagegaan hoe expertoptreden zich ontwikkelt en wat daarbij de rol is van institutionele kanalen. Expertoptreden wordt hierbij gezien als een proces van wisselwerking tussen maatschappij, specialisten (wetenschappers en technici) en overheid. Expertise is niet iets voorafgegeven, maar ontstaat en evolueert in de interactie tussen 'kennis' en 'actie'. Door de toenemende complexiteit en techniciteit van de risicoproblematiek, krijgt expertise een steeds belangrijkere rol toegemeten in de besluitvorming. Expertise, verengd tot technische of specialistische kennis is dan ook geen goede zaak. Om het met de woorden van Ulrich Beck te zeggen is de risicomaatschappij waarin wij vandaag leven juist *"een nieuw zingevingskader dat een ander perspectief biedt voor vragen van verantwoordelijkheid en besluitvorming en dat nieuwe coalities in de samenleving bevordert"* (Beck, 1996, p.16). Het onderzoeksopzet was dan ook om aan de hand van de casusanalyses een typologie van expertoptreden op te stellen en de besluitvormers inzicht te verschaffen in de manier waarop, in functie van de specifieke kenmerken van een gegeven probleem, nieuwe expertisekanalen kunnen worden ontwikkeld en ingezet.

Waarom dan een onderzoek naar asbest en meer bepaald naar de aanwezigheid van asbest in gebouwen ?

Wegens het enorm grote industriële toepassingsgebied van de vezel, kent de asbestproblematiek in het algemeen veel aspecten. Voor wat betreft de productie van asbesthoudende materialen is er, in België -zoals in heel wat

andere Europese landen-, sinds kort geen vuiltje meer aan de lucht. In de eerste plaats is dit het gevolg van een institutionele probleemaanpak. Via het kanaal van de arbeidsbescherming werd de situatie van de ‘asbestarbeiders’ (voornamelijk de arbeiders in de asbestverwerkende industrie, maar ook de arbeiders in andere industrietakken die met asbesthoudende producten in aanraking komen) stelselmatig verbeterd en werd het risico op blootstelling sterk ingeperkt. Tussen 1978 en 1993 werd heel wat wetgeving uitgewerkt ter bescherming van deze arbeiders en werden de schadelijkste asbesttoepassingen verboden. Bovendien betekent de overschakeling op vervangvezels door de drie Belgische asbestverwerkers¹ in de loop van dit jaar, het einde van de asbestindustrie in ons land.

Toch kunnen we niet stellen dat het ‘probleem asbest’ hiermee van de baan is. De geest is immers uit de fles. De ruime verspreiding van asbesthoudende producten, tot op vandaag vooral in de bouwsector, maakt dat in principe gelijk wie met deze gevaarlijke stof kan worden geconfronteerd. Uit verkennende gesprekken werd al vrij snel duidelijk dat de aanwezigheid van asbest in gebouwen een reëel probleem vormt. Zeker wanneer het gaat om renovaties, sloop- of onderhoudswerken in industriële of openbare gebouwen die dateren van voor 1980, is de kans op blootstelling niet onwaarschijnlijk. Het grootste risico lopen mensen die onderhouds- of gelijkaardige werken verrichten in gebouwen. Naast onderhouds- en technisch personeel in loondienst, gaat het vooral om ambachtelijke beroepen, zoals elektriciens, loodgieters, kabelleggers en installateurs van verwarmingsinstallaties. Tenslotte zijn er natuurlijk ook nog de andere werknemers, de bezoekers en de bewoners van de gebouwen in kwestie. Desondanks lijkt een consequente agendering van deze problematiek niet van de grond te komen. Behalve op het vlak van de arbeidsbescherming is er weinig politieke output met betrekking tot asbest in gebouwen. Wij

¹ Eternit in Kapelle-Op-Den Bos, Scheerders – Van Kerckhoven (SVK) in Sint-Niklaas en JM Balmatt met vestigingen in Mol en Geel.

vroegen ons af waarom en zochten contact met verschillende asbestspecialisten, maatschappelijke actoren en beleidsmakers.

De gegevensverzameling is vooral gebaseerd op gesprekken en werd afgerond in november 1997. Er werden 22 diepte-interviews afgenomen bij instanties uit de openbare en particuliere sector. Bij verschillende andere personen, diensten en instanties, werd telefonisch gepeild naar hun betrokkenheid en optreden. De focus van het onderzoek was vooral gericht op de situatie in het Vlaamse landsgedeelte en Brussel. De situatie in Wallonië werd beperkter in kaart gebracht. Voor een uitgebreid verslag verwijzen we naar het onderzoeksrapport: BERGMANS, A., LOOTS, I. (1997) *Asbest in gebouwen*, Wilrijk.

Asbest, zo bleek uit ons onderzoek, stelt niet enkel medische en sociale problemen. Zijn aanwezigheid in onze leefomgeving zorgt ook voor bestuurlijk problemen. In deze paper schetsen we aan de hand van het beleidsproces waar zich de knelpunten van dit 'dossier' situeren. Voor een beter begrip van de problematiek, wordt in een eerste paragraaf kort stil gestaan bij de belangrijkste kenmerken, toepassingen en medische implicaties van asbest.

2. Asbest: eigenschappen, toepassingen en medische gevolgen

Asbest is de verzamelnaam voor in de natuur voorkomende, vezelachtige silicaatmineralen. Het gaat om met het blote oog onzichtbare, lange en erg dunne vezels met bijzondere eigenschappen. Asbest is onder meer hittebestendig, onbrandbaar en slijtvast en heeft een hoge trekweerstand en een zeer goed isolatievermogen. (Lenglet, 1996, p.9; Nay, 1997, pp.7-8; Van Braeckel, 1995, p.7; Van Emelen, 1996, p.25). 'Asbest', dat als woord uit het Grieks stamt, betekent overigens 'onverwoestbaar'.

Na de ontdekking in Canada van gemakkelijk te ontginnen ertslagen, ging men asbest vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw op systematische wijze exploiteren. De unieke combinatie van de vele positieve eigenschappen in één vezel en de lage kostprijs voor het ontginnen, maakten asbest tot een gegeerde industriële grondstof. Gedurende lange tijd werd deze minerale vezel dan ook in vele toepassingen en op zeer ruime schaal verspreid. (Lenglet, 1996, pp.11-12; Nay, 1996, pp.10-12; Van Braeckel, 1995, p.8). Vanaf het begin van de 20^e eeuw doken her en der de eerste waarschuwingen op voor mogelijke schadelijke gevolgen van het werken met asbest. Sinds 1924 weet men dat inademing van asbestvezels nefaste gevolgen heeft voor de longen. De hele fijne 'naalden' hebben een verwoestende werking. Het duurde echter tot het begin van de jaren 1960 vooraleer de eerste wetenschappelijke onderzoeken verschenen die de kankerverwekkende eigenschap van asbest aantoonde. (De Ridder, 1994, p.11). De precieze werking in het menselijk lichaam is pas de laatste jaren duidelijk geworden. Dit heeft vooral te maken met de zeer lange latentietijden (20 à 30 jaar) tussen een blootstelling en de eerste symptomen. Daardoor is het niet eenvoudig een verband te leggen tussen het voorkomen van een aan asbest gerelateerde ziekte² en het inademen van asbestvezels. Het heeft dan uiteindelijk nog tot het einde van de jaren 1970 geduurd voor men in België het gebruik van asbest een bruiske halt heeft toegeroepen.

Welke zijn nu de meest voorkomende asbesttoepassingen? De evolutie in de toepassingsmogelijkheden van asbest liep parallel met de industriële ontwikkeling. De vezel begon zijn triomftocht in de textielindustrie en verspreidde zich dan over steeds meer industriële takken, zoals de staalindustrie en de scheepsbouw. Ruw geschat, zijn er ongeveer 3.000 mogelijke toepassingen van asbest. Tal van asbesttoepassingen vonden hun weg ook naar de **bouwsector**, waar asbest en asbesthoudende materialen

² De drie voornaamste asbestziekten zijn asbestose, een vorm van stoflong, (long)kanker en mesothelioom, een zeldzame en moeilijk vast te stellen vorm van long- of buikvlieskanker.

werden gebruikt voor brandwerende doeleinden, als thermische en akoestische isolatie en als vochtwerend en drukbestendig materiaal. Daarnaast werden deze producten ook wel louter decoratief gebruikt. (Lepoutre, 1992, p.309). Wanneer men spreekt over asbesthoudende materialen, moet men wel het belangrijke onderscheid maken tussen gebonden en ongebonden toepassingen.

In de **gebonden toepassingen** worden de asbestvezels in een matrix van cement, hars of andere duurzame materialen gegoten. Vroeger bevatten deze producten tot 40% asbest, tegenwoordig gaat het in de meeste gevallen om 10% (Bonnyns, 1993, p.4). Als belangrijkste voorbeeld vermelden we de asbestcementproducten. Deze werden veelvuldig gebruikt in de bouwnijverheid, onder de vorm van dakbekleding (golfplaten, leien, schoorstenen, ...), wandpanelen, buizen, verluchtungskokers, en zo meer. Tot 1980 bevatten vrijwel alle in België vervaardigde bouwmaterialen uit vezelcement asbest (Bonnyns, 1993, p.4). Na 1980 is men ook andere vezels en mineralen gaan gebruiken, om uiteindelijk in 1998 volledig over te schakelen op deze vervangvezels. De productie en het gebruik van asbestcement zijn in België wettelijk nog steeds toegestaan. Zolang materialen uit asbestcement in goede staat zijn en ze niet behandeld worden, is er vrijwel geen kans dat er vezels vrijkomen. Wanneer men deze materialen echter mechanisch gaat bewerken (slijpen, zagen of boren), kunnen er wel vezels vrijkomen. Het is dan ook noodzakelijk de nodige voorzorgsmaatregelen in acht te nemen bij het manipuleren van asbesthoudende materialen. Zoals we verder zullen zien, wringt hier evenwel nog al eens het schoentje.

Producten die vrije asbestvezels bevatten, behoren tot de **ongebonden toepassingen**. Deze materialen kunnen met de hand verbrijzeld worden, waardoor de vezels zeer gemakkelijk vrijkomen. Het gaat hier dan ook om de meest gevaarlijke industriële toepassingen van asbest. Voorbeelden zijn, naast textiel, onder meer *sputasbest*, een verfbrij die tot 90% ongebonden

asbestvezels kan bevatten en rechtstreeks op de wanden werd aangebracht als thermische of akoestische isolatie. De productie en het gebruik van ongebonden asbesttoepassingen zijn ondertussen bij wet³ verboden, maar het kwaad is wel geschied. Gedurende de jaren 1960 en 1970 werd spuitasbest op grote schaal toegepast bij de bekleding van muren en plafonds van auditoria, schouwburgen, zwembaden, fabriekshallen en refters. Ook werd het als brandwerend middel aangebracht op staalconstructies en op dragende elementen van gebouwen (op steunbalken en onder daken). (Snyders, 1997, p.7; Van Emelen, 1996, p.25). Hoewel de Medische Arbeidsinspectie van het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling al lang waarschuwde voor schadelijke gevolgen van asbest, heeft in die periode net de Technische Arbeidsinspectie, verbonden aan hetzelfde ministerie, het spuiten sterk bepleit als reactie op een aantal grote branden in filmzalen en vooral de brand in de Innovation van Brussel in 1967⁴.

3. Asbest als sociaal probleem

Op dit ogenblik ondervindt men de gevolgen van het aanbrengen van spuitasbest. Het ongebonden asbest kan zeer gemakkelijk vrijkomen als gevolg van slijtage of bij het verrichten van verbouwwerken, renovaties, afbraakwerken of onderhoudswerkzaamheden aan gebouwen of installaties. De problematiek treft in eerste instantie openbare en industriële gebouwen, maar daarnaast ook scholen, gevangenissen en in mindere mate

³ Het gebruik van asbestspuitlagen en de manuele behandeling van vrije asbestvezels werden in 1978 bij KB verboden. Dit KB van 15/12/1978 (BS 01/01/1980) werd als "asbestbesluit" opgenomen in het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB). Voor een gedetailleerd overzicht van de Belgische en Europese wetgeving i.v.m. asbest, verwijzen we naar het onderzoeksrapport.

⁴ Deze branden vormden de rechtstreekse aanleiding tot een nieuwe wetgeving inzake brandveiligheid. Omdat het spuiten van asbestemulsie een relatief goedkoop procédé was, werd het massaal geïntroduceerd als de ideale isolator.

privé-woningen. Van belang is bovendien dat in de praktijk niet iedereen gelijk beschermd is.

Het probleem van **het vrijkomen van asbestvezels buiten het productieproces** stelt zich in de eerste plaats voor de mensen die in deze gebouwen werken moeten uitvoeren of er onderhoudswerk in verrichten. Het kan zich, zij het in veel mindere mate, ook stellen voor wie permanent of tijdelijk in het gebouw verblijft, zonder technische werken aan het gebouw te doen. Daarnaast zorgt het verwijderen van het asbesthoudende materiaal bovendien voor een aantal problemen van arbeidshygiënische en arbeids-geneeskundige aard. Hermetisch ingepakte en van stofmaskers voorziene arbeiders werken daarom in als door Christo afgeschermd gebouwen. Tenslotte dient zich hier ook de afvalproblematiek aan. Het dumpen of verwerken van het verwijderde asbestafval houdt immers het risico in dat vezels vrij komen in het milieu.

3.1. Professionele blootstelling aan asbest in gebouwen: volstaat de reglementering ?

De bescherming tegen mogelijke (professionele) blootstelling aan asbest buiten het productieproces wordt geregeld d.m.v. de **asbestinventaris**. In 1991 werd in de arbeidswetgeving bij Koninklijk Besluit⁵ de verplichting opgenomen dat iedere werkgever een inventaris van alle asbesthoudende producten en andere asbesttoepassingen in het bedrijf (in gebouwen, machines, installaties, beschermingsmiddelen, en andere uitrustingen⁶) moet opstellen. Sedert 1 januari 1995 moet elke werkgever over zo'n inventaris beschikken. Op basis van deze inventaris, met zijn opgave van de

⁵ KB van 22/07/1991 (BS 25/07/1991) tot wijziging en aanvulling, wat de bescherming tegen asbest betreft, van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB).

⁶ Zie ook MB van 22/12/1993 (BS 02/02/1994) tot bepaling, in het raam van de strijd tegen de risico's te wijten aan asbest, van de inhoud van de inventaris bedoeld in artikel 148decies 2.5.2.2. van het ARAB en tot vaststelling van de termijn waarin deze inventaris moet worden opgesteld.

gebonden en de ongebonden asbesttoepassingen en de bedrijfsspecifieke activiteiten die een risico op blootstelling inhouden, wordt een beheersprogramma opgesteld met als doel de blootstelling van de werknemers en onrechtstreeks ook die van bezoekers en klanten aan asbestvezels tot een minimum te beperken. De inventaris moet steeds beschikbaar zijn voor de inspectiediensten en moet worden overgemaakt aan elke onderneming die in opdracht werkzaamheden moet uitvoeren in het bedrijf omdat er blootstelling aan asbestvezels kan zijn.

Alles lijkt daarmee geregeld in de arbeidssfeer, toch vernamen we tijdens ons onderzoek dat er zich in de praktijk nog altijd problemen stellen. Hoewel de **inventarisatieplicht** vanaf 1/1/1995 geldt, blijken nog heel wat bedrijven (waaronder grote), alsook overheden niet in orde te zijn met de reglementering, mede door een gebrek aan controle. Pas in oktober 1997 werd door het federale Ministerie van Ambtenarenzaken een overheidsopdracht uitgeschreven voor het opstellen van een inventaris voor de ongeveer 1.000 federale gebouwen. De Regie der Gebouwen beschikte niet over voldoende mensen om dat zelf te doen. Er blijven verder ook discussies voortleven over de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de inventaris, bijvoorbeeld wanneer de werkgever het gebouw huurt. De wet legt immers alle verantwoordelijkheid bij de werkgever, maar het is niet evident dat die zich financieel inspant voor andermans eigendom. Wegens de zorgplicht die rust op de verhuurder⁷, zal deze verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor een mogelijke sanering, wanneer het gebouw ernstig gecontamineerd is. Wanneer er slechts in geringe hoeveelheden asbest aanwezig is, kan men de uit te voeren werken bekijken als herstelwerkzaamheden. Kleine herstellingen vallen ten laste van de huurder, grote herstellingen komen op rekening van de verhuurder.

⁷ Art. 1719 tot 1721 van het Burgerlijk Wetboek.

3.2. Asbest in gewone woningen: géén wettelijke bescherming

Als men als particulier een bedrijf bezoekt, een openbare dienst of een ander gebouw waar mensen worden tewerkgesteld, geniet men mee van de bescherming van de werknemers. Zo vallen scholen onder de reglementering op de asbestinventaris, omdat er leraren in dienstverband werken. Privé-woningen evenwel, waarin geen enkele vorm van tewerkstelling voorkomt, vallen volledig buiten de wetgeving op de asbestinventaris. In de particuliere woningbouw werd weliswaar veel minder gespoten asbest gebruikt dan in openbare of industriële gebouwen en zal de kans op blootstelling dan ook veel beperkter zijn. Toch werd wellicht ook heel wat spuitasbest verwerkt in de grotere appartementsgebouwen die zijn gebouwd tussen halfweg de jaren 1960 en het einde van de jaren 1970. In België zijn hierover geen gegevens beschikbaar. Hier stelt zich dus het probleem voor onderhouds- en herstellingswerken die door derden of door doe-het-zelvers worden uitgevoerd. Wanneer het materiaal in goede staat en onaangeroerd blijft, is er niet onmiddellijk gevaar, maar toch is er een gebrek aan wettelijke bescherming voor particulieren. Bovendien is er onvoldoende informering en bewustmaking rond mogelijke gevaren en risico's. De meeste ondervraagden gaven tijdens ons onderzoek aan dat vooral mensen die slechts occasioneel met asbesthoudende producten in aanraking komen, zich veelal niet bewust zijn van het risico dat zij lopen, laat staan van de wijze waarop zij dit zouden kunnen vermijden. Deze mensen, die niet of onvoldoende op de hoogte zijn van het asbesthoudende karakter van een bepaald product, noch van de daaraan verbonden gevaren, kunnen dan ook niet de vereiste voorzorgsmaatregelen nemen en lopen dus onnodige en te vermijden risico's.

3.3. De risico's bij asbestverwijdering

Sinds 1986⁸ moet de verwijdering van asbest worden uitgevoerd door een erkende verwijderaar en volgens strikte procedures⁹, met uitzondering van een aantal kleinere werkzaamheden, waarvoor enkele opgelegde voorzorgsmaatregelen kunnen volstaan¹⁰. Hoewel de wetgeving vrij strikte maatregelen en procedures voorschrijft¹¹, stellen zich, net als voor de professionele blootstelling aan asbest in gebouwen, in de praktijk nog een aantal problemen. Ten eerste bestaan er **geen officiële erkenningscriteria voor asbestverwijderaars**. Ze zijn in België niet wettelijk gehouden hun werknemers een minimum aan opleiding te geven. Op dit moment is binnen het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid wel een Koninklijk Besluit in voorbereiding dat aan het gebrek aan erkenningscriteria wil verhelpen door specifieke voorwaarden op te leggen met betrekking tot de opleiding van de werknemers en het aanschaffen van materialen. Ten tweede maakt het gebrek aan opleidingsvereisten dat firma's die het niet zo strikt nemen met de regels, **mensen aantrekken die onderaan staan op de maatschappelijke ladder**, mensen met een *laag veiligheidsbewustzijn* en die *zelden gesyndiceerd* zijn. Tot voor kort bestond er ook geen duidelijke CAO voor mensen uit de asbestverwijderende sector: verwijderingsbedrijven zaten tot 1996 verspreid over de schoonmaak, de bouw- en de metaalsector. Onder

⁸ KB van 28/08/1986 (BS 19/09/1986) betreffende de strijd tegen de risico's te wijten aan asbest, zijnde artikel 148decies 2 van het ARAB, later aangevuld en gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 1991.

⁹ Bijvoorbeeld de Medische Arbeidsinspectie vooraf (min. 14 dagen) verwittigen en een werkplan opstellen met vermelding van onder meer de gebruikte beschermingsmaatregelen en verwijderingstechnieken.

¹⁰ In bepaalde situaties is het ook mogelijk het asbest te fixeren (inkapselen) of te omkassen. Het voordeel daarvan is dat het asbesthoudende materiaal tegen verdere verwerking beschermd wordt en dat het risico op een snelle en goedkope manier wordt beheerst. Het nadeel is echter dat het geen definitieve oplossing is.

¹¹ Na het verschijnen van het KB van 1986, werden bovendien door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid een aantal supplementaire eisen gesteld in verband met het saneren van asbest.

impuls van de bouwsector is daarin verandering gekomen. Alle asbestverwijderaars moeten hun werknemers nu laten ressorteren onder het Paritair Comité van de Bouw, waar op 1/10/1996 een aparte CAO, met aparte categorieën, voor asbestverwijderaars werd opgemaakt. Ten derde hoeft het **verwijderen van asbestcement in principe niet door een erkende verwijderaar** te gebeuren. Er is dus een concurrentieel voordeel voor de 'gewone aannemer' t.o.v. de gespecialiseerde asbestverwijderaar. Ten vierde maakt het gebrek aan **planning en coördinatie** bij renovatie- en/of verbouwingswerken dat er vaak onzorgvuldig wordt gewerkt wanneer verschillende aannemers en ploegen tegelijk aan het werk zijn. Ook zijn de verantwoordelijkheden bij overtredingen in zo'n geval helemaal niet duidelijk.

3.4. Asbestafval

Dit laatste aspect bekeken we in ons onderzoek niet als een aparte problematiek, maar als afgeleide van de problematiek van asbest in gebouwen. Ook in deze paper gaan we er daarom niet dieper op in. Volledigheidshalve vermelden we wel dat hard asbestcementafval enkel kan worden gestort op een Klasse III stort. Asbestvezels in vrije of zwak gebonden toestand dienen eerst gecementeerd te worden alvorens te worden overgebracht naar een Klasse I stort. De NV Indaver (Antwerpen) is het enige Klasse I stort in België dat dergelijk afval aanvaardt. Een alternatieve verwerking is vitrificatie of verglazing, waarbij het asbest op zeer hoge temperatuur (1.200 tot 1.500 °C) wordt gesmolten tot een glasfractie, zodat het zijn vezelachtige structuur verliest. Op dit ogenblik wordt deze techniek enkel toegepast bij de firma Inartem, nabij Bordeaux in Frankrijk. (Van Braeckel, 1995, pp.65-78). In ieder geval -of het nu gaat om cementering of om vitrificatie- moet het asbestafval over een lange afstand getransporteerd worden, wat, ondanks de daarvoor uitgewerkte normering (qua verpakking e.d.), toch altijd een zeker risico inhoudt. Bovendien krijgen we in deze verwerkingsbedrijven een nieuw soort 'asbestarbeiders' die eventueel met

droge -en dus gevaarlijke- asbestvezels in aanraking kunnen komen, net als asbestverwijderaars.

De gevaren van asbest zijn dus al langere tijd gekend én gereguleerd, vooral via de arbeidswetgeving en intussen ook via de milieuwetgeving. Buiten die arbeids- en milieusfeer is er echter slechts in veel beperktere mate aandacht voor asbest. Zelfs de probleemdetectie en probleemomschrijving liggen blijkbaar moeilijk. In Frankrijk onstond nochtans grote heisa rond de aanwezigheid van asbest in tal van publieke gebouwen naar aanleiding van het INSERM-rapport¹² en werd besloten tot sanering van gecontamineerde gebouwen. Ook de Waalse pers bericht over de wantoestanden. In Vlaanderen is het stiller, enkele lokale dossiers niet te na gesproken, en bestaat er voorlopig geen consensus over een bovenlokale saneringscampagne.

Waarom halen bepaalde aspecten van de asbestproblematiek de agenda van de beleidsmakers en andere niet? Waarom blijft de politieke output m.b.t. de problematiek van asbest in gebouwen zo klein? Een veelheid van factoren ligt hieraan ten grondslag. In het volgende punt worden de belangrijkste knelpunten in het beleidsproces beschreven.

4. Asbest bestuurlijk en politiek

De problematiek van asbest (in gebouwen) raakt verschillende beleidsdomeinen. Naast de arbeidsbescherming, gaat het om de sociale zekerheid, het preventief en curatief gezondheidsbeleid, het milieu- en afvalbeleid en de productnormering. Een historisch gegroeide taakverdeling en de diverse horizontale beleidsdomeinen die betrokken zijn, maken dat de bevoegdheden m.b.t. asbest weliswaar in belangrijke mate bij de federale overheid

¹² Uitgebracht door het "Institution de la santé et de recherche médicale". Het maakte een onthutsende extrapolatie van het aantal 'asbestdoden' naar de toekomst toe. In Frankrijk werd de laatste tijd heel wat gepubliceerd rond asbest, vooral over de aanpak van de problematiek. Twee voorbeelden van publicaties zijn: Lenglet, 1996 en Malye, 1996.

zijn te vinden, maar dat ook de gemeenschappen en gewesten beschikken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. dit dossier. Een verkaveling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden hoeft op zich niet problematisch te zijn. Niet voor elk beleidsprobleem kan of dient immers een autonoom kader te worden gecreëerd. Wel moet er voldoende interbestuurlijke samenwerking zijn. We verkennen hier dit complexe bestuurlijk landschap¹³. Een kanttekening die we daarbij alvast kunnen maken, is dat niemand van de aangesproken experts een volledig zicht had op de puzzel.

Op federaal niveau is men bevoegd voor de bescherming van de werknemers, voor het opleggen van productnormen en voor het curatieve beleid inzake gezondheid. De betrokken instanties zijn hier:

1. Het *Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid*: bevoegd voor de bescherming van de werknemers en voor het verlenen van erkenningen aan asbestverwijderaars en laboratoria, die lucht- en materiaalanalyses verrichten voor asbest. Ook het verlenen van een speciale vergunning voor bedrijven die asbest verwerken, gebeurt door dit ministerie. De controle op de naleving van de wetgeving gebeurt door de *Medische Arbeidsinspectie* en eventueel ook door de *Technische Arbeidsinspectie*. Het *Toxicologische Laboratorium* staat in voor het verrichten van analyses en controlemetingen.

2. Het *Ministerie van Economische Zaken*: bevoegd voor het op de markt brengen en etiketteren van asbesthoudende producten en voor de industriële relaties met betrekking tot het verwerken van asbest. Ook een eventueel totaal verbod op het gebruik van asbest in bouw- en andere materialen berust bij dit ministerie, zij het in samenspraak met de beide andere, hier vermelde, federale ministeries. Belangrijk is wel dat het verbod op het gebruik van de gevaarlijkste asbestvarianten werd geregeld in het ARAB,

¹³ Voor wat de gemeenschaps- en gewestaspecten betreft, werd de situatie in Wallonië enkel oppervlakkig bekeken. Voor de volledigheid vermelden we wel de verantwoordelijke instanties, zonder echter uit te splitsen naar bevoegde administraties of diensten.

wat dan weer thuis hoort onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

3. Het *Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu*¹⁴: bevoegd voor de federale aspecten inzake de volksgezondheid. Deze bevoegdheid heeft betrekking op productnormering en het instellen van een verbod op het gebruik van asbest. Daarnaast behoren ook het beleid inzake herstel en vergoeding tot de bevoegdheden van dit ministerie. Onder dit ministerie ressorteren het *Fonds voor Beroepsziekten (FBZ)*, het *Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)* en het *Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie (IHE)*¹⁵. Het IHE bestudeert het probleem van asbest in het milieu en verricht studies op aanvraag van verenigingen, openbare diensten of anderen. Hiervoor voert het inspecties uit en worden metingen gedaan op het terrein. De federale Leefmilieudiensten zijn bevoegd voor het uitvaardigen van normen waaraan producten moeten voldoen met het oog op de bescherming tegen geluidshinder, lucht-, water- en bodemverontreiniging en voor het toezicht op de doorvoer door het land van gevaarlijk afval.

De gemeenschappen zijn bevoegd voor alles wat de preventieve gezondheidszorg aanbelangt.

1. In Vlaanderen behoort het tot de bevoegdheid van de *Gezondheidsinspectie*¹⁶ te adviseren inzake gezondheid en wonen, toe te zien op de kwaliteit van het drinkwater en te adviseren en mee toezicht te houden volgens het VLAREM -hoewel dit laatste een gewestelijke materie is-. Deze diensten zijn slechts zijdelings betrokken bij de asbestproblematiek en benaderen asbest vanuit medisch-milieukundig oogpunt. Bij de analyse van

¹⁴ Dit ministerie wordt op dit ogenblik 'bestuurd' door twee ministers (Colla, Volksgezondheid en De Galan, Sociale Zaken) en één staatsecretaris (Peeters) voor Leefmilieu. Deze laatste is daarnaast ook staatssecretaris voor Veiligheid en Maatschappelijke integratie.

¹⁵ Het IHE is ondertussen samengesmolten met het Pasteurinstituut.

¹⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur: Administratie Gezondheidszorg, Afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg

een casus¹⁷ is het hun taak om in te schatten of er effectief problemen zijn voor de omgeving.

2. Voor de Franse Gemeenschap is de Minister-President bevoegd voor opvoeding en volksgezondheid (*la Ministre-Présidente, chargée de l'Education, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Jeunesse, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé*).

De gewesten, tot slot, zijn bevoegd voor milieu. Voor wat betreft asbest, gaat het over het asbestafval en de emissie van asbestdeeltjes in lucht, water en bodem en de milieu-effecten daarvan. De gewesten zijn tevens bevoegd voor het milieutoezicht op de bedrijven. Dit omvat zowel het preventief toezicht (het opleggen van normen en het verlenen van vergunningen), als het curatief toezicht (bijvoorbeeld het opleggen van veiligheidsmaatregelen). (De Pue e.a., 1996, p. 19).

1. Voor het Vlaamse Gewest situeren deze bevoegdheden zich bij de *Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer*¹⁸ (AMINAL), bij de *Vlaamse Milieumaatschappij* (VMM) en bij de *Openbare Afvalstoffenmaatschappij* (OVAM). De VMM is verantwoordelijk voor de controle op het respecteren van de emissienormen, de milieurapportering in functie van de milieubeleidsplanning en het rapporteren aan de Europese Commissie¹⁹. AMINAL werkte ook mee het Vlaams Milieubeleidsplan uit en stelde een

¹⁷ Een voorbeeld is het natuurreservaat het Broek te Willebroek, eigendom van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, waar men in 1990 is overgegaan tot het opstarten van een saneringsplan voor het asbest dat onder de wandelpaden was ingewerkt (De Schrijver, 1996).

¹⁸ Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

¹⁹ VLAREM art. 2.6.0.2, met verwijzing naar de Europese Richtlijn 87/217/EEG met betrekking tot de preventie en reductie van de milieuvervuiling ten gevolge van asbest.

actie voor tot het uitwerken van een actief beleid voor de verwijdering van asbesthoudende stoffen²⁰.

2. In het Waalse Gewest zijn de *Office Régional Wallone des Déchets (ORWD)* en de *Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE)* de bevoegde instanties.

3. In het Brusselse Gewest is het *Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM)* zowel bevoegd voor het afvalbeleid, als voor de controle op de aanwezigheid van asbestvezels in het milieu. In het Brusselse Gewest heeft men bovendien een speciale vergunning nodig voor het verwijderen van asbest en mag het transport van asbestafval enkel gebeuren door een erkende firma. In beide gevallen kan men de vereiste vergunning bekomen bij het BIM.

Als werkgever zijn de verschillende overheden bovendien ook zelf verplicht een asbestinventaris op te stellen voor alle gebouwen waarin zij mensen tewerkstellen. De verantwoordelijkheid hiervoor op federaal niveau ligt bij de *Regie der Gebouwen*, thans onderdeel van het Ministerie van Ambtenarenzaken. Voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest is de *Afdeling Gebouwen* van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap²¹ verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud (zowel het investeringsonderhoud als het systematisch en klein onderhoud) van de overheidsgebouwen (Demeester, 1996, pp.10-11). Bij de Franse Gemeenschap, valt het beheer van de openbare gebouwen onder de bevoegdheid van de Minister van Begroting, Financiën en het Openbaar Ambt (*le ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique*). Voor het Waalse Gewest situeert deze bevoegdheid zich bij het Ministerie voor Uitrusting en Transport (*le Ministère Wallon de l'Équipement et des*

²⁰ Deze actie werd, m.i.v. het opzetten van een informatie- en sensibiliseringscampagne, als Actie 33 voorgesteld in het tweede Vlaamse Milieubeleidsplan. Als betrokkenen worden de bouwsector, de federale overheid, OVAM en de VMM vermeld (MiNa-2 plan, 1997, p.70).

²¹ Departement Algemene Zaken en Financiën, Administratie Overheidsopdrachten, Gebouwen en Gesubsidieerde Infrastructuur

Transports). Dit ministerie beheert de openbare gebouwen (bouw, aankoop en onderhoud) van het gewest. In het Brussels Gewest tenslotte ligt de verantwoordelijkheid over de asbestinventaris bij de Brusselse *minister van Leefmilieu* en het *BIM*.

Met deze complexe institutionele context in het achterhoofd, worden eerst de verschillende belanghebbende groepen in het dossier overlopen. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de probleemdetectie en problematische agendering. Worden de risico's en de manier of middelen om ze te beheersen erkend en geagendeerd? Komen drukkingsgroepen tussen? Wordt er politiek gereageerd op de bestuurlijke ongemakken en lacunes die er bestaan?

4.1. De belangrijkste belanghebbende groepen

Als het op bescherming tegen de risico's en gevaren van vrijkomend asbest in gebouwen aankomt, zijn er onderscheiden activiteitengroepen en dus ook doelgroepen voor het beleid. Of deze groepen zich nu bewust zijn van de gevaren die ze lopen of niet, het is duidelijk dat ze in ongelijke mate worden bereikt door de overheid en door de belangenorganisaties.

Zoals we reeds hebben aangegeven, blijken verschillende risicogroepen onvoldoende georganiseerd te zijn of tot sectoren te behoren waar de syndicalisatiegraad laag ligt en de drukingsmacht gering is. In de eerste plaats zijn dit de mensen van **technische en onderhoudsdiensten** en de **ambachtelijke beroepen**. Deze laatsten kunnen als zelfstandigen niet rekenen op een sterke socio-economische organisatie in functie van veiligheid en gezondheid. Volgens de mensen die we interviewden, vormen zij nochtans de groep die momenteel het sterkst getroffen wordt door accidentele blootstelling aan asbest. Daarnaast behoren, volgens heel wat geïnterviewden, ook de werknemers van **industriële schoonmaakbedrijven** tot de risicogroepen. Het gaat hier vaak om laag geschoolde mensen, in

kleine bedrijven tewerkgesteld en met een relatief zwakke syndicale vertegenwoordiging. In veel gevallen zijn zij onvoldoende ingelicht over de gevaren van asbest en hoe deze te mijden. Zijn de bedrijven op hun beurt niet in orde met de inventarisatie, dan lopen deze mensen ook het risico onbewust blootgesteld te worden aan vrije asbestvezels. Een analoge redenering geldt voor de **werknemers van sommige asbestverwijderende bedrijven**, maar daarop gingen we hoger reeds in. Tenslotte worden ook vele werknemers uit de **bouwsector** met de aanwezigheid van asbest geconfronteerd, bij verbouwings- of renovatiewerken. Door een aantal ondervraagden werd gewezen op de vrij hoge graad van nonchalance onder arbeiders in de bouwnijverheid. Men is er niet geneigd naar beschermingsmaatregelen te grijpen, ook al staan deze ter beschikking. De financiële en dus tijdsdruk die bij vele van deze werkzaamheden worden opgelegd, kan bovendien maken dat men niet altijd zal stilstaan bij de aanwezigheid van asbest.

Naast deze risicogroepen, dienen zich m.b.t. de problematiek van asbest in gebouwen een aantal andere belanghebbende groepen aan.

De **asbestverwerkende industrie** is steeds een belangrijke actor in het dossier geweest, omdat zij een redelijk homogene lobby²² vormde, in tegenstelling tot de verschillende risicogroepen en hun organisaties. Zij heeft zich in het verleden heel wat moeite getroost om de schadelijkheid van asbest te ontcrachten. Om de eigen positie veilig te stellen, werden de negatieve eigenschappen van asbest lange tijd geminimaliseerd. Op dit ogenblik komt men daarvan terug, mede omdat de sector zich sterk heeft

²² Het Centrum voor Informatie Asbest Benelux (CIAB) werd opgericht op initiatief van de asbestverwerkende industrie om informatie te verzamelen en te verspreiden over asbest, asbesthoudende producten en de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan. Het is lid van The Asbestos International Association (AIA) en verleent steun aan wetenschappelijk en technisch onderzoek. Het CIAB kan daarom worden omschreven als de lobbygroep van de asbestverwerkende industrie in België. Het opereert ook op Europees niveau en neemt frequent deel aan congressen, studiedagen en symposia.

ingespannen om vervangproducten te vinden. Toch blijft men de kwaliteiten van asbestcement in de verf zetten. Het gevaar hierbij, zo stelt men, schuilt enkel in het verkeerde gebruik van deze producten. Op die manier wordt de bal doorgespeeld naar de gebruikers van het product die, zo blijkt uit de interviews, weinig op de hoogte zijn van de manier waarop men met asbesthoudende materialen moet omgaan.

De **vakbonden** hebben zich in het verleden laten leiden door economische argumenten over het verlies van tewerkstelling in de vezelcementsector wanneer asbest als grondstof zou worden verboden. Ze hebben dan ook lange tijd de kant van de industrie gekozen in het debat rond de schadelijkheid van asbest. Langzaam groeide het bewustzijn rond de gevaren van asbest en het bestaan van vervangproducten. Op dit ogenblik staan de twee grote syndicaten dan ook positief tegenover een algemeen verbod op het gebruik van asbest in al zijn toepassingen.

Daarnaast zijn ook de ondernemingen werkzaam in de **afgeleide sectoren** van belang. Zowel de asbestverwijderende bedrijven als de laboratoria voor lucht- en materiaalanalyse behoren tot deze categorie. Beide groepen hebben zich georganiseerd. De eerste in de Vereniging voor Asbestverwijderende Bedrijven (VAB) als Belgische tak van de *The European Association for Removal of Asbestos* (EARA), die lobbywerk verricht op Europees niveau en daar tracht de wetgeving met betrekking tot asbest en asbestverwijdering mee te sturen of te beïnvloeden. Vooral het KB van 1986, dat erkende verwijderaars oplegt, deed een markt voor asbestverwijderaars ontstaan. De tweede groep, de laboratoria, zijn doorgaans lid van de *Vereniging van Belgische Asbest Laboratoria* (BASLAB). Luchtmetingen en staalanalyses van asbestconcentraties in binnen- en buitenlucht en in materialen moeten worden uitgevoerd door erkende laboratoria. Net als bij de asbestverwijderaars wordt deze erkenning verleend door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Voor laboratoria bestaan er wel erkenningscriteria. Hun belang neemt, aldus ingewijden, ook toe door de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. De aanwezigheid van asbest in een gebouw dat te koop of te huur staat heeft namelijk een weerslag op de prijs. In het

Brusselse zou reeds een tendens bestaan om een meerwaarde te hechten aan een ‘asbestvrij gebouw’. Er ontstond zelfs een markt voor het afleveren van (niet officiële) certificaten die een gebouw vrij verklaren van asbest. Terwijl de asbestverwerkende industrie er economisch belang bij had de gevaren van asbest te minimaliseren, speelde het in het voordeel van de firma’s in deze nieuwe sector om zoveel mogelijk de nadruk te leggen op de schadelijkheid van asbest.

De **milieubeweging**, tenslotte, is niet sterk aanwezig in deze sector en voert ter zake weinig actie. De groene partijen, AGALEV en ECOLO, prononceren zich duidelijker als actor. Wellicht heeft dit te maken met de sterke stempel die er vanuit de arbeidssfeer op de problematiek wordt gedrukt enerzijds en het gebrek aan belangstelling voor het binnenhuismilieu anderzijds. De Bond Beter Leefmilieu (BBL) maakte in het begin van de jaren 1990 deel uit van een internationaal samenwerkingsverband “*Ban Asbestos*”, maar staakte deze samenwerking wegens tijdgebrek. In het verleden werd door de milieubeweging wel concrete actie gevoerd rond asbeststorten, maar veel minder rond de problematiek van asbest in gebouwen. Eén andere organisatie vormt een uitzondering: Arbeid en Milieu vzw, ontstaan uit een samenwerkingsverband tussen de vakbonden²³ en de milieubeweging. Zij bracht in 1996 een Dossier Asbest uit²⁴. Verder organiseerde Arbeid en Milieu een studiedag over asbest en schreef een medewerker het hoofdstuk over de verspreiding van asbest voor het MIRA²⁵. Uit de interviews met betrokkenen en uit publicaties van de milieubeweging over het thema asbest, blijkt dat de impact van asbest in gebouwen wordt bekeken vanuit de impact voor de menselijke gezondheid. Dit is ook de invalshoek van consumentenverenigingen. Toch troffen we - tot eind 1997- ook bij deze organisaties, net als bij de gezinsverenigingen, enkel occasionele aandacht voor de asbestproblematiek aan.

²³ Het ACV heeft zich ondertussen uit dat samenwerkingsverband teruggetrokken.

²⁴ Van Braeckel, ed., 1995.

²⁵ Van Braeckel, 1996.

4.2. Probleemdetectie

De minuscule afmetingen van de asbestvezels maken de stof tot een onzichtbare vijand. De zeer lange latentietijden maken het bovendien niet gemakkelijk een causaal verband te leggen tussen het optreden van bijvoorbeeld longkanker en een eventuele blootstelling aan asbest. Hoewel er al geruime tijd indicaties bestonden dat asbest een gevaarlijke stof was, werden tussen 1960 en 1980 miljoenen tonnen asbest verbruikt in België en in andere Europese landen. De schadelijke gevolgen van asbest voor de gezondheid waren in de jaren 1960 wel gekend binnen de medische wereld, maar niet bij ingenieurs, architecten en besluitvormers. Nergens vonden we indicaties dat er, toen men op grote schaal de techniek van het spuiten van asbestemulsie is gaan toepassen, publieke stemmen zijn opgegaan om de wenselijkheid ervan in vraag te stellen. Het heeft uiteindelijk geduurd tot het einde van de jaren 1970 vooraleer men asbest in de publieke opinie als gevaarlijk is gaan bestempelen. Zowel in Frankrijk als in België zien we medici de zaak agenderen. De problematiek van de aanwezigheid van (spuit)asbest in gebouwen werd in België voor het eerst ernstig gesteld door een medisch arbeidsinspecteur aan het begin van de jaren 1980, toen bij metrowerken in Antwerpen en in het Cultureel Centrum de Warande in Turnhout zeer hoge concentraties aan asbest werden vastgesteld.

Een belangrijke factor die maakt dat asbest in gebouwen voor bestuurders een vrij onzichtbare problematiek is, is dat moeilijk te bepalen valt waar er zich problemen (zullen) voordoen. In de eerste plaats is de causale band tussen asbestblootstelling en ziektesymptomen, waarover hoger sprake, ondertussen makkelijk gelegd voor mensen die ‘in de asbestsector’ waren tewerkgesteld. Voor mensen van wie de ‘professionele band’ met asbest minder duidelijk is, is dit veel minder evident. Behalve voor openbare en industriële gebouwen, opgetrokken in de jaren 1960 en 1970, waarin veelvuldig gebruik werd gemaakt van asbestspuitlagen, heeft niemand in België een duidelijk zicht op het aantal gecontamineerde gebouwen en hun locatie. In het begin van de jaren 1980 werd binnen het IHE een werkgroep

opgericht die de basis moest leggen voor een algemene inventarisatie van het spuitasbest in België. Dit project is echter nooit van de grond gekomen, omdat het een onmogelijke opdracht bleek. Eén van de grote obstakels lag in het feit dat heel wat firma's, die in de jaren 1960 en 1970 aan asbestbevloeking deden, niet langer bestonden. Velen gooiden het roer om en richtten zich in de jaren 1980 op de asbestverwijdering. Dit gebeurde uiteraard zelden onder dezelfde firmanaam, waardoor de geschiedenis van deze bedrijven en van hun werknemers²⁶ moeilijk kon worden nagetrokken.

Uit ons onderzoek bleken verder nog een aantal andere maatschappelijke onzekerheden de probleemdetectie te bemoeilijken. Een eerste knelpunt vormt de gebrekkige kennis en het geringe bewustzijn omtrent de gevaren en risico's van asbest bij het grote publiek, bij de risicogroepen en bij heel wat bestuurders. Twee anekdotes illustreren dit pijnpunt. Tijdens ons studiewerk hadden we toevallig een ontmoeting met de verantwoordelijke van de Dienst Preventie en Bescherming op het Werk van een bedrijf. Zijn vader overleed aan asbestlong. Alert als hij geworden is voor het asbestgevaar, maande hij de aannemer, die op het bedrijf onderhoudswerken aan de verwarmingsbuizen moest komen uitvoeren, aan tot voorzichtigheid. Die antwoordde op zijn beurt: "Geen paniek, mijnheer. Asbest zit hier niet; hoogstens een beetje amiante." De lezer moet natuurlijk weten dat 'amiante' het Franse woord is voor 'asbest'. Salvator Nay beschrijft in zijn boek *Mortel Amiante*, hoe de schepen van openbare werken van Sint-Lambrechts-Woluwe reageerde op de paniek over een publiek gebouw in de gemeente: "*Il y a de l'amiante, mais cet amiante est de type asbeste*" (Nay, 1997, p. 7). Een ander knelpunt is dat de problematiek van asbest

²⁶ Van een medisch arbeidsinspecteur vernamen we dat de arbeiders, die voor deze bedrijven de asbestspuitlagen aanbrachten in gebouwen, een grote groep van potentiële slachtoffers vormen. Deze mensen opsporen is echter geen gemakkelijke opdracht. In de meeste gevallen ging het om arbeiders met een sociaal zeer zwakke positie, voor het merendeel gastarbeiders (veelal Turken), waarvan de meerderheid ondertussen terug naar hun geboorteland is vertrokken.

steeds gesteld is in termen van de bescherming van arbeiders in de asbestverwerkende sector. Ook de aanwezigheid van asbest in gebouwen wordt nog voornamelijk gedefinieerd in termen van arbeidsveiligheid. Hierdoor dreigen andere aspecten van de problematiek over het hoofd gezien te worden. De duale positie van de overheid in dit dossier vormt een laatste belangrijk knelpunt inzake probleemdetectie. De overheid is in dit alles immers zowel belanghebbende in de hoedanigheid van werkgever en eigenaar van gebouwen, als in de hoedanigheid van reguleerder. Net als andere werkgevers is de overheid verplicht een asbestinventaris op te stellen voor de gebouwen waarin zij haar ambtenaren tewerkstelt. Gezien de vele overheidsgebouwen - in eigendom of gehuurd -, staat zij voor de onzekerheid van de aanwezigheid van asbest, de grote kosten die gepaard gaan met verkennende onderzoeken en de nog grotere kosten bij sanering. Als regulerend orgaan en in functie van het algemeen belang neemt de overheid de nodige maatregelen om aan de problematiek te verhelpen en tevens controle uit te oefenen op de naleving ervan: het opstellen van een wetgevend kader, het instellen van een vergunningenstelsel, het verlenen van erkenningen of het opzetten van sensibiliseringscampagnes. Hoe strenger en doelmatiger ze ter zake optreedt, hoe meer ze snijdt in eigen vlees. Om die reden kan het voor bestuurders mogelijk opportuener lijken de ogen gesloten te houden.

4.3. Publieke en politieke agendering

Plaatselijke gevallen van 'asbestcontaminatie' halen gemakkelijk de pers en zorgen nogal eens voor commotie. Het 'dossier Berlaymont' is intussen een klassieker. De **mediatisering van de problematiek** zou, volgens verschillende betrokkenen, één van de belangrijkste knelpunten zijn in de asbestproblematiek, omdat de media de neiging hebben tot alarmerende en eenzijdige berichtgeving. Specialist die we interviewden, merkten op dat de pers niet echt geïnteresseerd lijkt in wetenschappelijke uiteenzettingen over asbest, maar wel gretig toehapt als zich nieuwe gevallen van asbest in gebouwen aandienen. Journalisten zouden niet de tijd nemen om zich

diepgaand te informeren, zodat maar één kant van het verhaal wordt gebracht, zonder tegenexpertise of nuancering. Een eigen analyse van de berichten die de laatste jaren rond 'de zaak Berlaymont' en andere 'asbestdossiers' in de pers verschenen, lijkt deze stelling te bevestigen. Opeenvolgende artikels over hetzelfde onderwerp brengen nog al eens tegenstrijdige informatie. Soms bleek de verstrekte informatie niet geheel overeen te stemmen met de werkelijkheid. Als gevolg van dergelijke berichtgeving is er een gepolariseerd klimaat ontstaan, waarin elke uitspraak over asbest wordt ingedeeld in het 'voor' of in het 'tegen' kamp. Voor specialisten ter zake zou het daarom steeds moeilijker worden om hun boodschap over te brengen. Heel wat geïnterviewden hadden de indruk dat een neutraal en objectief standpunt niet geaccepteerd wordt. Wie tracht te relativiseren door te stellen dat asbest niet onder alle omstandigheden even gevaarlijk is, wordt geklasseerd als aanhanger van de asbestlobby. Wie wil waarschuwen door erop te wijzen dat men zijn voorzorgen moet nemen bij het behandelen van asbesthoudende producten, wordt snel verweten propaganda te voeren tegen de asbestindustrie. Zo wordt er een klimaat gecreëerd van ongefundeerde paniek en neiging tot hysterie: "*la psychose est devenue la maladie la plus fréquente de l'amiante*" (De Vuyst, 1996b, p.5).

De sterke versnippering en complexiteit van de overheidsbevoegdheden maken bovendien de publieke en politieke agendering van de problematiek op het algemene niveau een stuk moeilijker. Het agenderingsproces rond de asbestproblematiek steunt in belangrijke mate op de **agendering van plaatselijke discussies** (al-of-niet verwijderen in een bepaald bedrijf of op een bepaalde site). Een agendering in veralgemeende termen, over de vraag hoe het verder moet met het asbest in gebouwen en welke de globale beleidslijn zou moeten zijn, is in België nog niet rond. Een lokaal dossier dat in letterlijke, maar vooral in figuurlijke zin veel stof doet opwaaien, zal een meer algemeen debat opnieuw aanzwengelen. Anderzijds kan het, bewust of onbewust, toegedekt houden van mogelijk problematische

situaties op lokaal vlak (het niet of niet correct uitvoeren van de asbestinventaris, het verstrekken van onvolledige of foutieve informatie aan de werknemers) voor heel wat onzekerheid zorgen, die ook haar weg kan vinden naar de publieke en/of politieke arena.

Toch beweegt er op het gebied van de politieke agendering wel wat. Sinds het begin van de jaren 1990 duiken zowel op federaal, als op gemeenschaps- en gewestniveau met een zekere regelmaat interpellaties, parlementaire vragen en voorstellen van wet, decreet of ordonnantie op. Ze handelen onder meer over de asbestinventaris, over het verwijderen van asbest en de regeling van de erkenning voor verwijderaars, over de aanwezigheid van asbest in openbare en privé-gebouwen, over het verwijderen en verwerken van asbestafval, over de vervangproducten voor asbest, over de situatie in de Berlaymont en over het algemene beleid inzake asbest. Een aantal van deze politieke initiatieven mondden ook effectief uit in nieuwe wetgeving. Meestal gaat het echter om politieke ‘acties’ die een kortstondig leven leidden. In België is er dan ook **geen sprake van een globale politieke agendering van de asbestproblematiek in zijn verschillende facetten**. Het probleem is dus in zekere zin ‘onzichtbaar’, hoewel diverse experten en groeperingen vanuit hun eigen invalshoek op deelproblematieken wijzen.

Naast de invloed van de lokale dossiers op de agendering op algemeen niveau, is er ook de **invloed van de situatie in andere landen**. Het probleem van de aanwezigheid van asbest in gebouwen werd eerst gesteld in de Verenigde Staten. Vervolgens verschenen er sinds het begin van de jaren 1980 een aantal Europese richtlijnen in verband met de bescherming van werknemers tegen de risico's van asbest, de etikettering van asbesthoudende producten, het beperken van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen -waaronder asbest- en het voorkomen en verminderen van asbestvezels in de omgevingslucht. Het **Europees belang** situeert zich vooral op het vlak van de harmonisering van de ‘asbestwetgevingen’ in de verschillende lidstaten. In sommige landen is het gebruik van asbest en asbesthoudende

producten helemaal verboden²⁷. De Europese Commissie treedt in deze zaak echter vooral op in de hoedanigheid van werkgever. Mede onder druk van de “*Association des victimes du Berlaymont*” weigert de EU/EC elk gebouw te betrekken waarin mogelijk asbest voorkomt. Op deze manier wordt er een zekere druk op de besluitvorming uitgeoefend. Vooral in het Brusselse Gewest en bij de stad Brussel is men erg gevoelig voor de eisen die er door de EU/EC als werkgever worden gesteld. De betrokkenheid van EU-ambtenaren heeft aldus zowel op het grote publiek als op de Belgische overheden en ambtenaren in het Brusselse invloed. Het Berlaymont-gebouw is volgens heel wat specialisten misschien niet de meest gecontamineerde site (of was het alleszins niet, voor men het is beginnen “saneeren”), maar vervult sinds 1990 een symboolfunctie. Bij nogal wat mensen roept het de vraag op waarom er voor Europese ambtenaren wél dure operaties worden doorgevoerd en waarom voor anderen (met name de ‘gewone Belgische ambtenaren’) niet. Andere elementen van internationale druk die de agendering van de problematiek in België kunnen aanporren, zijn de berichtgeving over de situatie in Frankrijk, waar men recent een vrij drastische ommekeer in het ‘asbestbeleid’ heeft doorgevoerd en de houding van de asbestverwijderende industrie met haar vertegenwoordiging op Europees niveau. Zeker nu de tegenwind van de asbestverwerkende industrie (zie supra) stilaan begint te tanen, kunnen al deze elementen de agendasetting mogelijk in hogere mate gaan beïnvloeden.

Een laatste element, dat wellicht een negatieve invloed heeft op de agendering, is het feit dat de belangrijkste risicogroepen niet als actor in het agenderingsproces optreden. Deze groepen zijn zich voor het merendeel niet bewust van hun risicopositie. Hierdoor hebben zij geen eigen probleemformulering en komen zij niet op voor de eigen belangen.

²⁷ Duitsland in 1991 (verbod met ingang vanaf 1994); Nederland in 1993; Zwitserland in 1995; Italië in 1996 en Frankrijk in 1997. In de Scandinavische landen werd het gebruik van asbest al van in het begin van de jaren 1980 aan banden gelegd. In Groot-Brittannië zorgde een anti-asbest campagne (gestart in 1982) voor een sterke daling in het gebruik van asbest.

4.4. Institutionele aanpak

Twee zaken maken een globale probleemaanpak niet zonder meer evident. Enerzijds is er de sterke versnippering van de overheidsbevoegdheden. Voor een beleid inzake asbest in gebouwen is er nood aan samenwerking tussen verschillende overheidsorganen, die zich bovendien op verschillende bestuurlijke niveaus situeren. Anderzijds blijft het dossier om historische redenen ook nu nog opgesloten in de sfeer van de arbeidsveiligheid en – bescherming. Daar werd in de loop van de jaren de problematiek van asbest zeer degelijk werd aangepakt, maar deze aanpak kon de andere aspecten niet allemaal omsluiten. Pogingen tot coördinatie en bundeling vanuit het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid -onder meer voor het verplicht stellen van de asbestinventaris voor alle eigenaars en niet enkel voor werkgevers, wat buiten het federale bevoegdheidsgebied valt- zijn overigens niet geslaagd. Dit kanaal blijkt institutioneel ontoereikend, hoe groot de expertise van de medici en technici er ook is. Samenwerkingsakkoorden zouden een uitweg moeten bieden, omdat elk betrokken niveau dan op zijn domein de nodige initiatieven kan nemen, maar deze kwamen in dit dossier tot nu toe nog niet van de grond.

Terwijl het institutioneel blijkbaar maar moeilijk lukt, lijkt voortgang in dit dossier veelal via informele kanalen bewerkstelligd te worden. Naar aanleiding van de Antwerpse metrowerken en het cultureel centrum De Warande te Turnhout, hebben, zo blijkt uit getuigenissen, een klein aantal mensen, begaan met de problematiek, elkaar op informele wijze gevonden en de aanzet gegeven tot de huidige Belgische wetgeving inzake asbestverwijdering en de asbestinventaris. De problematiek van asbest werd aangekaart op wetenschappelijke, publieke en andere bijeenkomsten, waar deze mensen elkaar hebben leren kennen. Dat men toen een zeer belangrijke stap heeft kunnen zetten is, volgens betrokkenen, mede te danken aan het feit dat niet via institutionele kanalen werd te werk gegaan. Een institutionele probleemaanpak werd in een eerste fase zelfs bewust vermeden. Pas in een definitief stadium heeft men de concrete plannen naar

buiten gebracht. Zo werden belanghebbende groepen die het probleem zouden kunnen minimaliseren en afvoeren van de publieke en politieke agenda, tijdelijk buiten spel gezet. Volgens getuigenissen bleken op dat ogenblik, halfweg de jaren 1980, de omstandigheden ook gunstig om de nodige stappen te kunnen zetten. Vooreerst was er nood aan de implementatie van de Europese Richtlijn van september 1983 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk²⁸. De weg naar de politieke agendering lag dus open. Achtereenvolgens zijn dan actoren uit de administratie, de politiek, de milieubeweging, de vakbeweging en de sector zelf, zoals asbestverwijderaars en laboratoria, op de been gebracht voor de implementatie van de beoogde maatregelen, zodat het Koninklijk Besluit van 28 augustus 1986 een feit werd.

Ook bij de huidige onderhandelingsprocessen rond de onzekerheden en implementatieproblemen blijven informele kanalen primeren. Gesprekken met experten, in belangrijke mate medici, wezen uit dat zij zeer concrete en verruimde suggesties formuleren voor doelmatige oplossingen en voor een aanzienlijke verbreding van de probleemaanpak. Zo maken vrijwel alle geïnterviewden spontaan melding van de penibele situatie bij de ambachtelijke beroepen en de ondervertegenwoordiging of afwezigheid van hun beroepsfederaties in het dossier. Ook gaven ze blijk van een grote interesse voor de maatschappelijke knelpunten en een maatschappelijk debat. Toch verlopen dergelijke interventies voornamelijk informeel, binnen de netwerken van collega's en op vergaderingen en bijeenkomsten, en slechts zelden formeel, bijvoorbeeld niet in publicaties of in de neerslag van voordrachten op studiedagen. Uitzonderingen niet te na gesproken²⁹ ligt het

²⁸ Europese Richtlijn 83/447/EEG, verschenen in Publicatieblad op 24/09/83.

²⁹ We signaleren twee uitzonderingen. Het eerste is het speciale nummer van het Arbeidsblad "Asbest: stof tot nadenken", dat in 1996 verscheen (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid). Het andere voorbeeld is het asbest-onderdeel van het twejaarlijkse Vlaamse Milieu- en Natuurrapport (MIRA), uitgewerkt door de niet-gouvernementele

op institutionele fora blijkbaar moeilijker buiten de eigen specialistische expertise te treden. Wellicht zit de professionele inbedding van de experts in de overheidsadministratie daar voor iets tussen. Deskundigheid en bevoegdheden zitten hier verstrengeld. Gezien de aard van de onzekerheden en controverses die in het spel zijn en de beperkte aanwezigheid van een aantal doelgroepen, zou dit ‘over de muurtjes heen spreken’ nochtans helpen om interdisciplinair te kunnen werken en om het overleg tussen de institutionele, technische en maatschappelijke actoren te bevorderen.

5. Conclusies

Nu de asbestverwerkende industrie in België zelf het voortouw lijkt te hebben genomen in het bannen van het eens zo gelauwerde mineraal, zal de asbestproblematiek wellicht uitdoven. Er zullen geen nieuwe ‘probleemhaarden’ meer opduiken. De discussie over de (on)veiligheid van asbestcement dient ook niet langer te worden gevoerd. Toch mag het beleid er niet van uitgaan dat met het verdwijnen van de Belgische asbestverwerkende nijverheid ook het hele asbestdossier afgehandeld is. De problematiek van asbest in gebouwen blijft immers voortbestaan.

Op dit ogenblik bestaan er voor de aanpak van asbest in gebouwen in algemene termen weinig expliciete, institutionele kanalen. Het gaat om een sterk versnipperde materie, waar men over het algemeen genomen ook op versnipperde wijze mee bezig is. Een meer informele kanalisering komt occasioneel wel tot stand, naar aanleiding van (door de actoren georganiseerde) congressen of studiedagen. Enkel op het vlak van de arbeidsbescherming kunnen we spreken van een institutionalisering van de probleemaanpak. Binnen de sfeer van de arbeidsbescherming wordt immers

organisatie Arbeid en Milieu vzw. Teksten voor dit rapport worden opgemaakt met openheid naar de wetenschappelijke kring door een systeem van lectoren. Het rapport dient de milieubeleidsplanning te onderbouwen, is decretaal opgelegd en situeert zich aldus in de institutionele sfeer.

systematisch rond asbest gewerkt en komen alle aspecten van de problematiek die tot dit bevoegdheidsdomein behoren geïntegreerd aan bod. Dat er geen, of weinig, institutionele kanalen bestaan om het probleem aan te pakken, lijkt in grote mate het gevolg van volgende factoren. In de eerste plaats is er de sterk gefragmenteerde verdeling van de overheidsbevoegdheden. Daarnaast is de publieke en politieke agendering op algemeen niveau niet rond. Een ander belangrijk gegeven is dat niet alle betrokkenen zich ook als actor manifesteren. De belangrijkste risicogroep in de problematiek lijkt zich daar niet, of niet voldoende, van bewust en treedt niet op.

Uit dit dossier blijkt dan ook dat de probleemdefinitie van cruciaal belang is voor de manier waarop een dossier wordt aangepakt. Zeker in het begin, wanneer een 'nieuwe' problematiek zich stelt (of beter, gesteld wordt), maar ook later in het proces. Terwijl men naar oplossingen zoekt voor een geformuleerd en afgelijnd probleem, kan blijken dat de oorspronkelijke definitie moet herbekeken worden. We hebben vastgesteld dat de aanwezigheid van asbest in gebouwen nog voornamelijk gedefinieerd wordt in termen van arbeidsveiligheid. Men kan zich hierbij de vraag stellen of dit een gevolg is van het ontbreken van bruggen tussen wetenschappers en 'technische deskundigen' enerzijds en maatschappelijke actoren anderzijds. In dit verband kunnen we ook wijzen op het belang van interdisciplinariteit in de probleemformulering en in de probleemaanpak. Naarmate meer wetenschappelijke disciplines zich met de materie inlaten, zal de probleemdefinitie verbreed worden en wordt ook de kans op het betrekken van maatschappelijke actoren groter.

Een in algemene termen geformuleerde vraagstelling over hoe het verder moet met het asbest in gebouwen en over wat de algemene beleidslijn zou moeten zijn, is dus nog niet rond. De publieke en politieke agendering komt in deze problematiek nog hoofdzakelijk tot stand via plaatselijke dossiers. Het verdwijnen van de asbestlobby, een component die het aanklaarten van

de asbestproblematiek in al zijn facetten tot voor kort bemoeilijkt, zou mogelijk een opening kunnen doen ontstaan voor de andere, niet aan het productieproces of aan de arbeidsbescherming verbonden, aspecten van de problematiek, maar dit is echter lang niet zeker. Het is immers maar de vraag of er nog genoeg krachten in het veld kunnen gemobiliseerd worden. De zichtbare vijand (de asbestverwerkende) is dan wel niet meer, maar de onzichtbare vijand (het asbest) blijft.

6. Beknopte bibliografie

- BECK, U. (1997) *De wereld als risicomaatschappij*. Vertaling en inleiding door HAJER M., en SCHWARZ, M., Amsterdam: Uitgeverij De Balie.
- BONNYNS, E. (1993) Het standpunt van de asbestverwerkende industrie i.v.m. de asbestinventaris, *Studiedag "Asbestinventaris en het Beheersprogramma: een noodzakelijk kwaad?"*, Brussel: AIB-Vinçotte.
- BLESSER, D. (1987) Asbest en asbesthoudende producten, *Studiedag "Asbest: U heeft er zeker mee te maken! K.B. van 28 augustus 1986"*, Vereniging van Diensthoofden Veiligheid en Hygiëne van België.
- NAY, S. (1997) *Mortel Amiante*. Bruxelles: Collection DEFOSSE, J.-C., EVO.
- DE GRÈVE, J. (1991) De Belgische wetgeving in verband met asbest. Het ontwerp van nieuw Koninklijk Besluit, *Studiedag "Het probleem asbest: heden en toekomst"*, Brussel: Fibrecount n.v.
- DE RIDDER, M. (1994) 'Asbest', in *Arbeidsveiligheid van A tot Z. Veiligheid met kennis van zaken*, Diegem: Kluwer Editorial / Ced. Samsom.
- DE RIDDER, M. (1996) 'Blootstelling aan asbest op de arbeidsplaats ... en de gevolgen', *Arbeidsblad*, nr. 23(juli - aug - sept): 22 - 27.
- DE SCHRIJVER, K. (1996) 'Milieucasus: asbeststort in Willebroek', in *Arbeids- en milieugezondheidskundige aspecten van afvalverwerking*, Gent.
- DE VUYST, P., DUMORTIER, P. (1994) 'Vervangingsproducten voor spuitasbest. Deel 1: risico's voor de gezondheid', *W.T.C.B. - tijdschrift*, lente '94: 12-21.
- DE VUYST, P., e.a. (1995) 'Respiratory health effects of man-made vitreous (mineral) fibres', *The European Respiratory Journal*, 8: 2149-2173.
- DE VUYST, P. (1996a) Cancer bronchopulmonaire et amiante: avec ou sans asbestose, *Seminarie Arbeidsgeneeskunde "Asbest, nieuwe inzichten"*, Leuven: KUL.
- DE VUYST, P. (1996b) L'amiante dans les bâtiments, *Nationaal Congres "Asbest"*, Antwerpen: Euroforum.
- DE VUYST, P. (1997) Amiante: constants et perspectives, *Studiedag*, Parijs.
- GROSJEAN, R. (1996) 'Asbest: historiek en probleemstelling', *Arbeidsblad*, nr. 23 (juli - aug - sept): 7 - 14.
- HMSO, Departement of the Environment (1991) *Asbestos in buildings*. London: HMSO.
- JOSSE, D. ed. (1996) *Amiante: plaidoyer pour une interdiction totale*. Ecolo, Cefe.
- LENGLET, R. (1996) *L'affaire de l'amiante*. Paris: éditions la découverte.
- LEPOUTRE, J. (1992) 'Asbest', *Arbeidsgeneeskundige diensten in de onderneming*, uitg.: Ced.Samsom (27/11/1992): 305-329 of Pro.3.4/1 - 25.
- MALYE, F. (1996) *Amiante: le dossier de l'air contaminé*. Paris: Le Pré au Clercs.
- NAVVB (1996) Verwijderen van AB, *Veiligheidsnota's bouwbedrijf*. Brussel: NAVVB/Van Dormael.
- ROUSSEAU, E. (1987) 'Problematiek van asbest in het bouwbedrijf', *W.T.C.B. - tijdschrift*,

nr. 4: 34 - 46.

ROUSSEAU, E. (1993) 'Inkapselen van asbestspuitlagen', *W.T.C.B. - tijdschrift*, lente '93: 21-31.

ROUSSEAU, E. (1994) 'Vervangingsproducten voor spuitasbest. Deel 1: technische karakteristieken', *W.T.C.B. - tijdschrift*, lente '94: 3-11.

SNYDERS, P. ed. (1994) *Asbestinventaris*. Brussel: Commissariaat-generaal voor de bevordering van de arbeid, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

VAN BRAECKEL, D. ed. (1995) *Dossier Asbest*. Berchem: Arbeid en Milieu vzw.

VAN BRAECKEL, D. (1996) 'Verspreiding van asbest', in: Verbruggen, A. (ed.), (1996) *Leren om te keren: MIRA 2 (Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1996)*, pp. 361-367; Leuven / Apeldoorn: Vlaamse Milieumaatschappij, Garant.

VAN EMELLEN, J. (1996) 'Asbest en asbestinventaris', *Promosafe*, nr. 2 (1996): 24-29.

VERSICHELE, D. (1996) Inventaris, procedures, agenda, *Nationaal Congres "Asbest"*, Antwerpen: Euroforum.

XXX, (1996) Asbest: stof tot nadenken, *Arbeidsblad*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, verschillende bijdragen.