

Asbest, van goor naar hof van twente

Deel 2: onderzoek naar de gemeentelijke besluitvorming

Samenvatting

Doel In de nieuwbouwwijk De Hogenkamp van de voormalige gemeente Goor, tegenwoordig gemeente Hof van Twente is recent een omvangrijke asbestverontreiniging geconstateerd. Een onafhankelijke onderzoekscommissie heeft in opdracht van de gemeenteraad onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de asbestproblematiek in de gemeente, naar de gemeentelijke besluitvorming rond de nieuwbouwwijk en naar het toekomstig beleid van de gemeente inzake asbest. Binnen haar grenzen is de firma Eternit gevestigd, een bedrijf dat tot 1993 een van de grootste primaire asbestindustriën van ons land was. Dit artikel is onderdeel van een reeks van twee artikelen. Het eerste artikel beschrijft de omvang van de asbestproblematiek in de gemeente. Dit artikel bespreekt de twee andere onderzoeksvragen.

Resultaat De gemeente Goor had en heeft onvoldoende kennis genomen van de uitvoerige aandacht voor de gevaren en risico's van asbest in de nationale media. De perceptie van de risico's is sterk beïnvloed geweest door Eternit en door de werkgelegenheid die dit bedrijf de gemeente bood. Onder inwoners, bestuurders en ambtenaren heerste een houding 'dat het wel meeviel met asbest'. De gemeente heeft geen behoefte gevoeld om intern expertise op het gebied van asbest op te bouwen. Het gemeentelijke projectteam voor de wijk De Hogenkamp heeft nauwelijks adequaat gefunctioneerd. Historisch bodemonderzoek is van slechte kwaliteit geweest, heeft slechts in beperkte mate plaatsgevonden en de resultaten zijn binnen de gemeentelijke organisatie niet of nauwelijks gecommuniceerd. Een adequate risicomanagement benadering ontbrak. De commotie in de media over de asbestverontreiniging in De Hogenkamp kwam voor ambtenaren, bestuurders en bewoners als een volslagen verrassing. *Conclusies* De gemeente wordt geadviseerd de basisprincipes van risicomanagement toe te passen op de asbestproblematiek binnen haar grenzen, die zeer omvangrijk is. De verwachting is dat de gemeente in de toekomst meerdere malen geconfronteerd wordt met deze problematiek.

Summary

Objectives Extensive asbestos soil pollution was recently discovered in the new housing estate 'De Hogenkamp' of the former local authority of 'Goor', presently the 'Hof van Twente'. Under the authority of the council an independent commission conducted a survey of the extent of the asbestos problems within the council's territory, of the decision making process of the local authority related to the new housing estate as well as its future policy related to asbestos. The Eternit company is situated in the area, and until 1993 the company was one of the biggest primary asbestos industries in the Netherlands. This article is part of a series of two articles. The first article addresses the size of the asbestos problems within the council. This article will address the remaining two research questions.

Results The local authority of 'Goor' has and had insufficient knowledge of the widespread attention paid to asbestos related hazards and risks in the national media. The perception of the risks has been strongly influenced by Eternit and by the employment the company offered the area, resulting in an attitude that 'asbestos won't be so bad' amongst citizens, administrators and civil servants of the council. The local authority did not feel the need to build up an internal expertise on asbestos, and the council project team 'De Hogenkamp' did not function adequately. The quality of historical soil testing was poor, and its results have not been communicated within the council organisation. An adequate risk management approach was absent, and the commotion in the media on the asbestos pollution in 'De Hogenkamp' came as a complete surprise to administrators, civil servants, and citizens.

Conclusions The council has been advised to apply the basic principles of risk management to the asbestos related problems. It is expected the council will be confronted with these problems again in the near future.

Paul Swuste¹, Pieter-Jan Biesheuvel², Flip Buurmeijer³, Lex Burdorf, Mohssine Dabhan⁴

Trefwoorden: asbest, gemeentelijke besluitvorming, gezondheidsrisico's

¹ sectie Veiligheidskunde, Technische Universiteit Delft

² voorzitter tijdelijke onderzoekscommissie Asbest, Hof van Twente

³ lid tijdelijke onderzoekscommissie Asbest, Hof van Twente

⁴ Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam

Inleiding

De huidige gemeente Hof van Twente, waar de gemeente Goor per 1 januari 2002 onderdeel van uitmaakt, is één van de gemeenten in Nederland met een grote, voormalige asbestverwerkende industrie. Eind 2002 werd de gemeente opgeschrikt door de vondst van asbestverontreiniging in de nieuwbouwwijk 'De Hogenkamp'. Voor bestuurders en ambtenaren kwam deze mededeling als een volslagen verrassing. Behalve de regionale media trok het onderwerp ook de aandacht van de landelijke pers en de gemeente kreeg 'de gouden eikel' uitgereikt van het TV programma 'Ook dat nog'. Voor de gemeenteraad is de ontstane commotie reden een tijdelijke, onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen, met de onderstaande onderzoeksopdracht (Biesheuvel ea, 2003). Deze commissie heeft haar werk verricht in de periode november 2002 – mei 2003.

- Wat is de ernst, aard en omvang van de asbestproblematiek in en rond de gemeente Hof van Twente?
- Is de veronachtzaming van de bodemverontreiniging aan asbest te verklaren uit de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding van de nieuwbouwwijk De Hogenkamp?
- Hoe dient een integraal beleid ten aanzien van asbest in de bodem voor de gemeente vorm te krijgen?

Een eerder artikel heeft antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. (Swuste ea, 2003). Dit tweede artikel zal de twee laatste onderzoeksvragen behandelen.

Methoden en technieken

De tweede onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van uitgebreide interviews en dossieronderzoek. Half gestructureerde interviews van gemiddeld één uur zijn gehouden met acht bestuurders en tien ambtenaren, die vanaf 1976 tot heden werkzaam zijn (geweest) bij de gemeente. Het doel was aan de hand van onderstaande onderwerpen na te gaan welke informatie over asbest aanwezig is en was binnen de gemeente en tot welke besluiten dit heeft geleid.

- beschikbare en gebruikte externe informatiebronnen;
- ambtelijke en bestuurlijke organisatie rond de asbestproblematiek;
- gemeentelijk beleid ten aanzien van asbestbodemverontreiniging;
- gemeentelijk beleid ten aanzien van de nieuwbouwwijk 'De Hogenkamp'
- perceptie van de gevaren en risico's van asbest;

Behalve de interviews zijn gemeentelijke dossiers vanaf 1976 geanalyseerd. Dit jaartal is gekozen omdat vanaf die tijd asbest een traceerbaar onderwerp van discussie en besluitvorming is geweest binnen de gemeente Goor.

Als laatste bron is een overzicht gebruikt van krantenberichten over asbest van een aantal landelijke kranten. Deze bron geeft inzicht in de nationale discussie rond de gevaren en risi-

co's van asbest en is te beschouwen als een gemakkelijk toegankelijke bron van informatie. Hierbij is een selectie van berichten toegepast. Wanneer meerdere kranten hetzelfde asbestonderwerp in de publiciteit hebben gebracht is slechts het bericht van één krant in het overzicht opgenomen. Het overzicht is onderdeel van het media archief van de sectie Veiligheidskunde van de Technische Universiteit Delft en bestrijkt de periode 1969-2003. Met name in de beginjaren is het media archief niet volledig dekkend en in de periode 1970 tot en met 1975 bevat het archief geen referenties. Voor beide onderzoeksvragen is de mate onderzocht waarin de gemeente Goor in het verleden en bij de Hogenkamp een risicomangement benadering heeft toegepast en welke aspecten van deze benadering, bij gebleken manco's, dienen te worden versterkt. De principes van de risico management benadering zijn algemeen toepasbaar. Er zijn verschillende methodieken voor ontworpen, waarvan de Deming-cirkel de meest bekende is (Deming, 1968). Deze cirkel kent een aantal stappen, plan-do-check-adjust, die operationeel gemaakt moeten worden in het besluitvormingsproces van een organisatie. Het startpunt van de cirkel zijn de deelscenario's, die afgeleid zijn van een basisscenario, die de organisatie wenst te verhinderen of adequaat wenst af te handelen. In het geval van de gemeente Goor is het basisscenario te omschrijven als: 'Asbestbronnen leiden tot een emissie aan asbestvezels. De emissie heeft blootstelling tot gevolg en verhoogt de kans op een van de asbestgerelateerde ziekten'. Dit scenario is, afhankelijk van de soort bron, onder te verdelen in deelscenario's. Een aantal bronnen, met name de verschillende historische bronnen, liggen buiten de invloedssfeer van de gemeente. Dit onderscheid dient in de deelscenario's tot uiting te komen, daar er verschillende consequenties aan verbonden zijn. De scenario's zijn de basis voor de 'plan' stap van de Deming cirkel. De tweede stap (do) volgt hier logisch uit voort. Het moeilijkste onderdeel van de cirkel is de 'check' en 'adjust' fase. 'Check' wil zeggen dat voor bestuurders en ambtenaren, per deelscenario indicatoren gedefinieerd moeten worden. De indicatoren voor ambtenaren hebben betrekking op de kwaliteit van de uitvoering, voor bestuurders is de kwaliteit van de bestuurlijke processen relevant. De uitkomsten van de indicatoren kunnen tot aanpassing van beleid of van uitvoeringsplannen leiden. Naast deze benadering dient de organisatie een zogenaamd actief geheugen te hebben, waar eerdere ervaringen met dezelfde of vergelijkbare scenario's zijn opgeslagen en die op ieder relevant moment een input kunnen vormen voor de besluitvorming.

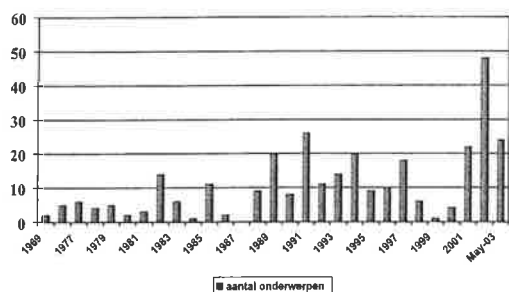
Resultaten

Media aandacht voor asbest

Vanaf 1969 zijn in een periode van 35 jaar meer dan 300 verschillende 'asbestonderwerpen' in de nationale kranten verschenen (tabel 1). Deze artikelen beschrijven de gevaren en risico's van het mineraal.

Tabel 1, asbestonderwerpen in landelijke kranten

Indien hetzelfde onderwerp in meerdere kranten is gepubliceerd, is dit niet apart geteld



Het proefschrift van dr. Stumphius (1969) naar de gevolgen van asbestblootstelling bij de scheepswerf De Schelde in Vlissingen krijgt de nodige aandacht (Trouw, 1969; Volkskrant, 1969). Dit geldt ook voor zijn mededeling in 1976, dat er jaarlijks 100 gevallen van mesothelioom in Nederland zullen voorkomen (Volkskrant, 1976). In deze periode is het Asbestbesluit (1978) in voorbereiding en TNO organiseert in 1977 een landelijke asbestdag in Delft. 8 jaar later wordt, eveneens in Delft, een asbestsymposium georganiseerd door de toenmalige Technische Hogeschool (AD, 1976; NRC, 1985a; Swuste ea, 1985; Volkskrant, 1977a, 1977b, 1978a). In de tussenliggende periode zijn de risico's van asbest regelmatig onderwerp van publicaties en zijn zowel TNO, de THDelft, de vakbeweging als maatschappelijke organisaties voorstander van een totaalverbod op asbest (zie onder andere AD, 1982a; NRC, 1978, 1979a; Telegraaf, 1982; Trouw, 1981, 1985; Volkskrant 1977c, 1979, 1983a, 1983b, 1985a). Signalen die de risico's van asbest relativeren verschijnen niet frequent in de media. Het eerste bericht is van 1982 naar aanleiding van een asbestsymposium in Montreal, Canada (Volkskrant, 1982a). Verder zijn er berichten dat de risico's van asbest alleen aan blauw asbest zijn toe te schrijven (NRC, 1989a, 2002a). De NRC publicatie van 14 februari 1989 wordt een week later in dezelfde krant tegengesproken (NRC, 1989b). En in 1993 meldt een milieuarts in de Telegraaf 'dat je asbest kunt eten' (Telegraaf, 1993). Deze uitspraak moet begrepen worden als een reactie op de asbestpaniek in die periode, waarbij delen van een snelweg worden afgezet na een brand (De Volkskrant, 1993).

Uit het media archief blijkt, dat er veel aandacht is voor de uitkomsten van onderzoek (zie onder andere AD, 1982b; NRC, 1976, 1979b, 1985b, 1991a, 1998, 1999; Parool, 1991a Reformatorisch Dagblad, 1986; Telegraaf, 2003; Trouw, 1969, 1982; Volkskrant, 1969, 1976, 1989a, 1991b), voor de asbest schadeclaimprocedures (zie onder andere AD, 1991a, 1997, 2003; NRC, 1988, 1991b, 1993a, 1993b, 1994a, 1994b, 1995a, 1995b, 2000; Telegraaf, 1994, 1995; Trouw, 1992, 1996; Volkskrant 1990a, 1997a, 1997b) en voor de economische consequenties van deze procedures, zowel in ons land als daarbuiten (zie onder andere NRC, 1992; 1994b, 2002b, 2002c, 2003; Parool, 1991b; Trouw, 1991; Volkskrant 1978b, 1980, 1985b, 1985c, 1985d, 1990b, 1992). Reeds vanaf het begin is de roep om strengere toezicht en strengere asbestwetgeving groot (zie onder andere AD, 1991b; Trouw, 1969, 1989; Volkskrant, 1969, 1976,

1977d, 1982b, 1984, 1988, 1989b, 1991a, 1991c) en vanaf 1988 is er veel aandacht voor de voor de opzet en uitvoering van een collectieve regeling voor asbestslachtoffers (zie onder andere AD, 1991b, 1994; NRC, 1988; Trouw, 1992). Deze regeling is uniek voor Nederland. In de gehele periode komt een zeer grote variatie van asbestproblemen aan bod, waaronder de publiciteit rond De Hogenkamp (Volkskrant, 2002; NRC, 2002d).

Dossieronderzoek gemeentelijke besluitvorming

In 1976 verschijnt een rapport over hoge asbestblootstellingen bij Eternit (Industriebond NVV en NKV, 1976). Het gemeentebestuur neemt hierna contact op met Eternit en de Districtsgezondheidsdienst. Het bedrijf stelt, dat internationaal experts van mening verschillen over de gevaren van asbest en kondigt aan dat zij voor het komende Asbestbesluit (1978) een ontheffing krijgt toegewezen voor het gebruik van blauwe asbest voor de buizenlijn. Eternit is van mening dat wit asbest niet schadelijk is, mits de nodige maatregelen worden genomen (Haaff, 1978). Deze mening wordt overigens niet ondersteund door de nationale commotie over asbest in de kranten (AD, 1976; NRC, 1976, 1978; Trouw, 1969; Volkskrant, 1969, 1976, 1977a, 1977c, 1977d). Verder betwist het bedrijf de inhoud van het rapport van de Industriebonden. De burgemeester ondersteunt deze visie en wordt op de hoogte gehouden van de resultaten van de maandelijkse emissiemetingen van het bedrijf (Lepoutre, 1977-1983). Het tweede rapport van de Industriebonden signaleert dat veel van de eerder genoemde werkplekken en werkzaamheden met hoge blootstelling nog steeds voortduren (Industriebond NVV en NKV, 1977). De gemeente neemt dit voor kennisgeving aan.

In de jaren tachtig verschuift binnen de gemeente de aandacht van de arbeidsomstandigheden bij Eternit naar de buitenlucht emissie aan asbestvezels en naar de aanwezigheid van asbestafval op wegen en paden. De buitenlucht emissies worden een item, omdat Goor onderdeel wordt van een landelijk onderzoek, uitgevoerd door het TNO Instituut voor Milieuhygiëne Gezondheidstechniek (TNO-IMG) (Boeft en Lanting, 1981). De conclusie, dat de gemeten waarden voor de regio Goor hoog zijn (Swuste ea, 2003), leidt niet tot acties van de gemeente. Eternit stelt, in reactie op de resultaten, dat de meetwaarden in Goor en omgeving niet verschillen van andere geïndustrialiseerde gebieden. Uit de interviews blijkt dat deze mening geruststellend werkt voor de gemeente, die de kennis en expertise mist om de resultaten te kunnen beoordelen. Volgens de commissie ontstaat het beeld dat de gemeente ook geen behoefte aan externe expertise had. Er wordt gewacht op een stellingname van de Provincie in deze. De gemeente is niet proactief in haar beleid, hooguit volgend.

Het asbestafval, het tweede punt, is vanaf de start van de Eternit fabriek gratis ter beschikking gesteld aan inwoners en de gemeente en gebruikt als verhardingsmateriaal van wegen, paden en erven. Het Centrum Milieukunde van de

Rijksuniversiteit Leiden in samenwerking met de Asbestprojectgroep en het TNO Instituut Maatschappelijke Technologie hebben deze vorm van asbestverontreiniging onderzocht (Swuste ea, 2003). De gemeente heeft zitting in de begeleidingscommissies van het onderzoek.

Eind jaren tachtig bereidt het Ministerie van VROM een asbestverbod voor, dat op 1 juli 1993 in werking treedt. De discussie over het verlies aan werkgelegenheid als gevolg van dit verbod wordt volop in de gemeente gevoerd en het college van Goor pleit samen met Eternit en de Provincie voor een uitstel van het verbod. De Minister gaat niet in op dit verzoek.

Medio jaren negentig is de discussie over de asbestwegen weer actueel (Volkskrant, 1994, 1997c) en dit leidt in 2000 tot een regeling die verbiedt asbestwegen in eigendom te hebben. De gemeente moet de kosten voor sanering zelf betalen. Voor particulieren komt subsidie beschikbaar. De gemeente Goor saneert uiteindelijk haar wegen en moet zelf voor de financiering zorgen. Haar afwachtende houding ten aanzien van risico's van asbest lijkt nog niet gewijzigd.

Gebruikte informatiebronnen

Landelijke wet- en regelgeving is voor bestuurders en ambtenaren de belangrijkste informatiebron. Noch ambtenaren noch wethouders hebben actief informatie extern gezocht. Zo is er bijvoorbeeld geen overleg geweest met andere gemeenten met asbestvervuilde wegen (Harderwijk). De externe informatiebronnen voor asbest zijn beperkt tot de Districtsgezondheidsdienst, de Provincie, Eternit en TNO. Opvallend is de positie van Eternit als informatiebron. Bestuurders hechten doorgaans meer waarde aan de mening van het bedrijf dan de ambtenaren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de burgemeester als portefeuillehouder Economische Zaken in direct contact stond met Eternit. Eén wethouder geeft aan de resultaten van de buitenluchtmetingen van Eternit problematisch te vinden. Daarop volgt echter geen actie. Ook de civiele 'asbestprocessen' tegen Eternit, die vanaf 1992 veel media aandacht trekken en vaak in het voordeel van de eiser worden beslist, worden door ambtenaren en bestuurders gezien als een aangelegenheid tussen eisers en het bedrijf. Bestuurders en ambtenaren lijken alleen gevoelig te zijn voor informatie die de gevaren van asbest relativeert. Noch uit de analyse van de gemeentedosiers, noch uit de interviews is gebleken, dat ambtenaren en bestuurders van de gemeente enige kennis van zaken hebben van het aantal (niet)-beroepsgebonden gevallen van mesothelioom in haar regio.

Ambtelijke en bestuurlijke organisatie rond asbest

Volgens de commissie drongen de nationale signalen over de risico's van asbest vanaf 1976 slechts zeer beperkt door tot de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Deze externe ontwikkelingen zijn te omvangrijk voor de ambtelijke organisatie, die te klein is een asbestbeleid op te zetten. De bestuur-

lijk en politieke behoefte daartoe was niet aanwezig. De organisatie van de gemeente was sterk gesegregeerd en tot medio jaren negentig was volksgezondheidsbeleid geen belangrijk beleidsthema voor de gemeente.

Asbest in de bodem

Ambtenaren en bestuurders zijn bekend met de gratis verstreking van asbestafval door Eternit vanaf de start van de fabriek. Uit de interviews is gebleken dat zij geen idee hebben van de omvang van deze vervuiling. De Socialistische Partij heeft asbest in de bodem binnen de gemeente vanaf 1992 geproblematiseerd (Poppe en Senden, 1992). Niet iedere bestuurder en ambtenaar wist er raad mee. Goor heeft een klein buitengebied, waardoor de sanering van de asbestwegen een beperkt probleem was. De sanering van de wegen is uiteindelijk gewoon uitgevoerd, zij het met enige gelatenheid, daar de gemeente geen financiële steun kreeg van het rijk. Andere milieu issues hebben bij bestuurders en ambtenaren duidelijk een hogere prioriteit, zoals bijvoorbeeld de bodemverontreiniging met PAK's op het terrein van de gasfabriek binnen de gemeente, die de gemeente veel geld heeft gekost. Een eerdere asbestbodemverontreiniging bij de bouw van het lokale Verenigingen en Evenementen Centrum in 1993 is niet als indicatie gezien voor het bestaan van een omvangrijk probleem. Alle betrokkenen zien dit voorval als een eenmalig incident.

Asbestvervuiling van de nieuwbouwwijk De Hogenkamp

Voor de gemeente was de Hogenkamp een prestigeproject met duurzaam gebouwde woningen, waar de verkoop van de kavels zonder tussenkomst van projectontwikkelaars is georganiseerd. Volgens bestuurders en ambtenaren was de tijdsdruk op het project groot en de bestemmingsplanprocedures zeer complex.

Achteraf gezien had een gedegen bodemonderzoek in combinatie met een historisch bodemonderzoek de asbestbronnen kunnen voorzien. Dit type onderzoek is in de periode van de grondaankoop in 1995 en tijdens het bouwrijk maken van de grond slechts zeer globaal uitgevoerd, omdat de noodzaak van een gedegen onderzoek niet werd gezien. In de interviews komt naar voren, dat asbest op dat moment geen zelfstandig onderwerp van de VNG richtlijn bodemonderzoek was. Het Projectteam De Hogenkamp had geen actielijst om de voortgang van bodemonderzoeken te volgen. In de periode van De Hogenkamp speelde ook de gemeentelijke herindeling. Dit leidde tot een ambtelijke en bestuurlijke chaos. Het Projectteam is sinds eind 2000 nauwelijks meer bijeengevoegd en volgens de projectleider was het project ingewikkeld georganiseerd. Er waren veel afdelingen bij betrokken en de resultaten van de verschillende bodemonderzoeken zijn niet adequaat gecommuniceerd tussen ambtelijke diensten onderling en tussen uitvoerders en diensten. Zowel bestuurders als ambtenaren blijven met een groot vraagteken zitten. Niemand begrijpt precies waar de asbestverontreiniging vandaan is gekomen en waarom de media vanaf de nazomer van

2002 zo negatief over de wijk gepubliceerd hebben. Bestuurders overzien de consequenties van de publiciteit en constateren dat het vertrouwen van de burger in de gemeentelijke diensten en besluitvorming is geschaad.

Perceptie risico's en gevaren van asbest

Zowel voor bestuurders als voor ambtenaren zijn asbest en Goor door de aanwezigheid van Eternit onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uit de interviews blijkt dat de meeste bestuurders en ambtenaren menen dat de gevaren en risico's van asbest schromelijk overschat worden. Ze beroepen zich op uitspraken van Eternit, op de Belgische asbestwetgeving die geen verbod kent en op andere industrietakken waar asbest in hun ogen asbest overduidelijk een probleem is. De scheepsbouw wordt in dit verband frequent genoemd. Een ander argument is de constatering, dat niet iedereen ziek wordt die met asbest heeft gewerkt. Dit leidt zowel binnen de gemeente als onder de bevolking tot de mening, dat het met asbest 'wel meevalt'. Volgens de commissie ontstaat het beeld van een gemeentelijke overheid die niet verontrust is over de risico's van asbest en sterk beïnvloed is door de risico inschatting van Eternit. Een belangrijk argument voor deze houding is de eerder genoemde economische positie van het bedrijf in de gemeente Goor. Eternit wordt daarbij omschreven als een stabiele werkgever. Bij een enkele bestuurder en ambtenaar gaat vanaf de jaren 90 een vaag bewustzijn ontstaan over de risico's van asbest. De directe of indirecte bekendheid met individuele mesothelioom slachtoffers speelt daarbij een rol, evenals publiekacties van de Socialistische Partij rond asbestwegen in een buurtgemeente.

Conclusies en discussie

De vroegere Gemeente Goor is in de tweede helft van de 20e eeuw sterk verbonden geweest met het asbestverwerkende bedrijf Eternit. Dit bedrijf was één van de grote werkgevers van Goor en omgeving. In de tweede helft van de jaren zeventig kon de aandacht voor asbest nog afgedaan worden als een interne zaak van Eternit, waar de gemeente geen zeggenschap over had. Eternit heeft de gemeente jarenlang in een klemmende greep gehouden. Enerzijds werden de gevaren van asbest door Eternit stelselmatig gekleineerd en heeft de gemeente de asbest emissies en de asbestvervuiling van wegen en paden niet serieus genomen. Anderzijds heeft de gemeente op zijn minst tot de negentiger jaren het belang van het behoud van de werkgelegenheid voorop gesteld, zoals blijkt uit het verzoek tot uitstel van het asbestverbod van 1993. Hierdoor werd de gemeente de gevangene van zijn eigen beleidsfascinaties en heeft ze zich vrijwel volledig afgesloten van een problematiek die zich in de loop der jaren steeds duidelijker in onder andere de media begon af te tekenen. Een context die overigens ook op gaat voor het overgrote deel van de bevolking van Goor. In dit historisch gegroeide klimaat, waarin Goor en Asbest onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, worden verontrustende berichten van buiten miskend en niet op hun waarde ingeschat. In de bestuurs- en beleidscultuur van de Gemeente Goor is dit zodanig diep

ingeslepen dat ook midden jaren negentig – ondanks vele publicaties over asbest – signalen niet worden opgepikt. De gemeente blijft reactief handelen op basis van landelijke normen en is niet in staat een basisscenario te definiëren, waardoor de eerste stappen van de Deming cirkel niet doorlopen worden. Hierdoor komt de gemeente niet tot een eigen visie en ontwikkelt geen beleid op het gebied van asbest. De gang van zaken in het voor de Gemeente Goor ambitieuze project De Hogenkamp ademt dezelfde geest en voltrekt zich binnen deze cultuur. Volgens de onderzoekscommissie asbest zijn in het project De Hogenkamp verschillende signalen geweest die hebben geduwd op bodemvervuiling met asbest en is daarop niet adequaat gereageerd. Het gemeentelijke projectteam De Hogenkamp heeft in dit opzicht niet gefunctioneerd. De gemeenteraad en het college van de voormalige Gemeente Goor hebben ten onrechte de asbestproblematiek niet volgens een adequate risico management benadering behandeld.

De asbestproblematiek van de gemeente Hof van Twente vergt vanwege zijn bijzondere karakter door de grote depositie van asbest in het milieu aanvullend integraal beleid ten opzichte van de wetgeving van het rijk. Dit is nodig om een ingeslepen bestuurscultuur drastisch te herzien en een volledige ommekeer van de perceptie van de gevaren en risico's van asbest te bewerkstelligen. Met deze constatering is de tweede onderzoeksvraag bevestigend beantwoord.

Ten aanzien van de derde vraagstelling zijn er twee mogelijkheden. Ofwel de verantwoordelijkheid voor een integraal beleid ten aanzien van asbest in de bodem dient niet bij de gemeente te liggen, ofwel de gemeente dient bij toekomstige projecten een projectteam samen te stellen waarbij een adequate risico management benadering gegarandeerd wordt. Voor de eerste optie is wat te zeggen, zoals hierboven reeds is aangegeven, daar de gemeente in een spagaat positie is belandt. Zij dient vergunningen te verlenen en te handhaven bij een bedrijf dat voor een groot deel de werkgelegenheid en de economie van de gemeente bepaalt. Het rijk kan de regie over het milieubeleid van de gemeente over nemen. Indien in de toekomst zich meerdere vormen van milieuvuiling door asbest aandienen, dan ontkomt de gemeente niet aan optie twee en dient zij een projectgroep in te bedden in de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming. Dit betekent dat de informatievoorziening en de zogenaamde terugkoppeling van plannen voor en resultaten van bodemonderzoek tussen projectteam en college adequaat geregeld en bewaakt moeten worden. Op één plaats binnen de ambtelijke organisatie dient alle kennis over asbest te worden bewaard, bijgehouden en ontwikkeld. In het verlengde daarvan is het noodzakelijk dat één portefeuillehouder zich integraal met alle aspecten bezig houdt en hierover verantwoording aflegt aan de raad. Tevens dienen de bestuurlijke verantwoordelijken voorzien te worden van gecomprimeerde informatie over de gevaren en de risico's. De risico's hebben betrekking op verwachte gezondheidsrisico's verwachte kosten, of consequenties voor de voortgang van projecten. Als startpunt van de Deming cirkel zijn de volgende deelsscenario's een vertrekpunt:

1. De historische blootstelling aan asbest, waar de gemeente geen invloed meer op kan uitoefenen, leidt tot toekomstige gevallen van asbestgerelateerde ziekten.
De gemeente kan voor burgers en voormalige werknemers een informatiepunt opzetten. In de raadsvergadering, waar het commissierapport besproken is, is een dergelijk voorstel gedaan. De gemeente moet er rekening mee houden dat dit scenario nog decennia lang tot slachtoffers zal leiden. Het informatiepunt kan voor de financiële afhandeling beroepsgebonden gevallen van mesothelioom doorverwijzen naar het Instituut Asbestslachtoffers. Voor niet-beroepsgebonden gevallen van mesothelioom en andere asbestgerelateerde ziekten bestaat momenteel alleen de mogelijkheid van juridische procedures.
2. Asbestverharde wegen leiden tot blootstelling van omwonenden en frequente passanten en verhogen de kans op mesothelioom.
Het deelscenario valt binnen de invloedssfeer van de gemeente. De omvang en de consequenties van deze vorm van asbestvervuiling is middels onderzoek vast te stellen.
3. Toekomstige bouwwerkzaamheden in asbestvervuilde grond leiden tot blootstelling en kunnen de kans op mesothelioom verhogen.
Dit scenario is ook door de gemeente te beïnvloeden. Default is de aanname dat bouwgrond in de gemeente vervuild is. In het rapport Biesheuvel zijn aanbevelingen gedaan over de vereiste kwaliteit van het bodemonderzoek.
4. Asbestproducten in huizen kunnen tot blootstelling leiden.
5. De media aandacht voor de wijk De Hogenkamp heeft geleid tot een asbestpaniek onder de bewoners.
Bij het vierde en het vijfde scenario gaat het om gerichte informatievoorziening. Dit kan het informatiepunt op zich nemen. Diverse instanties hebben voldoende voorlichtingsmateriaal voorhanden. De asbestpaniek is een speciaal geval. Informatievoorziening zal mogelijk een beperkt effect hebben op de heersende perceptie in de wijk. De bewoners stoom laten afblazen is mogelijk al een gepasseerd station. Bewoners dienen het idee krijgen, dat hun problemen door de gemeente adequaat wordt opgepakt en dat, ongeacht de uitkomst, de gemeente moeite voor deze groep doet.

Dankwoord

Het onderzoek van de tijdelijke commissie asbest is gefinancierd door de Gemeente Hof van Twente. De commissie is ambtelijk ondersteund door mw. Drs. M. ten Heuw en dhr. Mr. R. Klein Tank.

Referenties

Algemeen Dagblad, 1976. Asbestbesluit niet waterdicht. Van Hattem: verwerken asbest is nog mogelijk, 25 augustus
Algemeen Dagblad, 1982a. Kanker na werken met asbest, 26 februari
Algemeen Dagblad, 1982b, Asbestfabriek besmet verklaard, 26 februari
Algemeen Dagblad, 1991a. Asbest: van zegen tot vloek. Limburgse

familie zet strijd tegen wondermineraal voort, 30 maart
Algemeen Dagblad, 1991b. Asbest vanaf 1993 in de ban, 31 juli
Algemeen Dagblad, 1994. Pleidooi voor asbestfonds slachtoffers, 11 juli
Algemeen Dagblad, 1997. De Ruiter wil af van verjaring asbestclaims. Asbest 40.000 doden, komende jaren miljarden guldens schadevergoeding, 25 maart
Algemeen Dagblad, 2003. Vrouw krijgt vergoeding asbestbedrijf, 23 mei
Biesheuvel, JP. Buurmeijer, F. Swuste, P. (2003). Asbest van Goor naar het Hof van Twente. Eindrapportage tijdelijke onderzoekscmissie. Hof van Twente
Boeft, J. den, Lanting, R. (1981). Asbest en andere minerale vezels in de buitenlucht. Rapport G 856, IMG-TNO, Delft
Deming, W. (1968). Characteristics of an effective management control system in an organisation. Harvard University. Graduate School of Business Administration, Boston: z.u.
Haaff, 't. (1978) gevaar van asbest valt of staat met veiligheidsbeleid binnen fabrieken. De Onderneming, 8 september, p. 9
Industriebond NVV en NKV (1976). Eerste rapport van een onderzoek naar de gevaren van het werken met asbest bij Eternit (zwartboek). Industriebond NVV en NKV, Hengelo
Industriebond NVV en NKV (1977). Tweede rapport van een onderzoek naar de gevaren van het werken met asbest bij Eternit (roodboek). Industriebond NVV en NKV, Hengelo
Lepoutre, J. (1977-1983). Maandelijks rapportage stofmetingen aan de terreingrens en de uitlaten van de centrale ontstoffingsinstallatie van Eternit Goor
NRC, 1976. Werknemers door situatie Eternit geschokt. Zwartboek, 23 november
NRC, 1978. Asbest brengt dood in dorp Australië, 2 december
NRC. 1979a. Onderzoek naar vervanging asbest, subsidie Nefabas, 26 september
NRC, 1979b. Asbest in longen eenvoudig aan te tonen. EM Martin van Noord, 14 februari
NRC, 1985a. Het magische mineraal, asbestsymposium TUDelft, 4 september
NRC, 1985b. Onderzoekers treffen grote hoeveelheden asbest aan, 16 januari
NRC, 1988. Vakbeweging pleit voor steun aan slachtoffers van asbest, 8 oktober
NRC, 1989a. Asbest en asbest is twee, 14 februari
NRC, 1989b. Asbest 1& 2, reacties op 14 februari, 21 februari
NRC, 1991a. Asbest vergt tot 2010 duizenden slachtoffers, 20 januari
NRC, 1991b. Asbestslachtoffers voeren complexe juridische strijd met werkgever, 30 november
NRC, 1992. Ontslag 100 man dreigt bij Eternit, 28 december
NRC, 1993a. Hoge raad: dood door asbest, 25 juni
NRC, 1993b. Bond rekent op toename rechtszaken, 6 juli
NRC, 1994a. Bedrijf betaalt f 25.000,- in asbestzaak, 1 juli
NRC, 1994b. Asbestslachtoffer VS krijgt 1,3 miljard, 20 augustus
NRC, 1995a. Een desillusie rijker, Lloyd's asbestdebaacle, 20 mei
NRC, 1995b. Ze hebben mijn leven geruïneerd. rechter kent voor

- het eerst schadevergoeding toe aan asbestslachtoffer van De Schelde, 7 juni
- NRC, 1998. Tweede Kamer wil uitleg asbestzaak (Cannerberg), 23 januari
- NRC, 1999. Asbest in de hel van Kosovo, 13 augustus
- NRC, 2000. DSM betaalt asbestweduwe, 4 november
- NRC, 2002a. Asbestgevaar (ingezonden brief C. Laros, longarts, 19 oktober
- NRC, 2002b. Verlies Zwitsers Zweeds ABB door claims in VS over asbest, 13 februari
- NRC, 2002c. Verzet bedrijven tegen torenhoge asbestclaims VS, 9 september
- NRC, 2002d. Nieuwbouwwijk met asbest zwaar vervuild (Hogenkamp Goor), 15 september
- NRC, 2003. Recordverlies door asbestclaims, 27 februari
- Het Parool, 1991a. Wetenschappelijke rookgordijnen rond asbest, 19 maart
- Het Parool, 1991b. Asbestindustrie stuurt overheid, 11 april
- Poppe, R. Senden, W. (1992). Asbest in de Hof van Twente. Socialistische Partij, Rotterdam
- Reformatorisch Dagblad, 1986. Kankerverwekkende asbest is overal: te land, ter zee en in de lucht, 30 augustus
- Swuste, P. Burdorf, L. Vliet, L. van. (1985). Asbest, de vervanging van het magische materiaal. Verslag van het symposium van 3 september 1985. Vakgroep Veiligheidskunde, Delftse Universitaire Pers, Delft
- Swuste, P. Biesheuvel, J.P. Buurmeijer, E. Burdorf, A. Dahhan, M. (2003) Asbest, van Goor naar Hof van Twente, onderzoek naar de omvang van de asbestproblematiek. Tijdschrift voor toegepaste Arbowedenschap (ingediend)
- Telegraaf, 1982. Asbestgevaar in sporthallen, 25 september
- Telegraaf, 1993. Milieuarts: asbest kun je eten, 15 juli
- Telegraaf, 1994. Patiënt wint geding Eternit, smartengeld voor kanker door werk, 8 juli
- Telegraaf, 1995. Werven betalen aan oud werknemers met asbestziekte 50.000,-, 7 september
- Telegraaf, 2003. Doesburgs brood vol met asbest, 13 januari
- Trouw, 1969. Medisch onderzoek bij duizenden arbeiders van asbestindustrieën. Stroom van reacties op proefschrift
- Dr. J. Stumphius, 9 april
- Trouw, 1981. Niemand weet hoeveel asbest in Nederland wordt verwerkt, 30 mei
- Trouw, 1989. Gevaarlijk asbest zit overal, 20 januari
- Trouw, 1982. Werken bij asbestbedrijf leidt tot ziekte, 26 februari
- Trouw, 1985. Milieudefensie wil totaalverbod asbest, 29 maart
- Trouw, 1991. Diverse bedrijven stoppen gebruik asbest, 21 december
- Trouw, 1992. Onderzoek bestand asbestslachtoffers, 14 maart
- Trouw, 1996. Indirect asbestslachtoffer: zoon werknemer, 29 oktober
- Volkskrant, 1969. Scherp toezicht bij scheepsbouw. Arbeidsinspectie speurt naar asbest in longen. Röntgenauto trekt door Nederland, 1 maart
- Volkskrant, 1976. Jaarlijks honderd asbestdoden, 23 augustus
- Volkskrant, 1977a. Ondanks beperkende maatregelen. Ziek makende gevaren asbest onderschat. TNO asbestdag, 21 oktober
- Volkskrant, 1977b. Asbestbesluit treft talrijke bedrijven, 12 februari
- Volkskrant, 1977c. Vakbond wil verbod op asbest 15 april
- Volkskrant, 1977d. Asbest levensgevaarlijk, 2 juli
- Volkskrant, 1978a. Asbestbepaling van kracht. Ontheffing Eternit, 29 juni
- Volkskrant, 1978b. Ontheffing Eternit leidt tot conflict, 22 maart
- Volkskrant, 1979. TNO wil totaalverbod productie van asbest, 10 januari
- Volkskrant, 1980. Van Gelder, asbestpapier, sluit fabriek Wormer
- Volkskrant, 1982a. Wereldsymposium Montreal: twijfels over gevaar van asbest, 29 mei
- Volkskrant, 1982b. Hoe gevaarlijk is asbest in en om het huis, 5 juni
- Volkskrant, 1982c. Asbestbedrijf Manville 3,4 milj schade, surseance om claims te voorkomen, 24 augustus
- Volkskrant, 1983a. Milieustichting wil verbod op verwerking asbest, 7 mei
- Volkskrant, 1983b. Vuilnisbelten bedreigen milieu met asbestafval, 24 september
- Volkskrant, 1983. Asbest in drinkwater, 24 december
- Volkskrant, 1984. Bond wil maatregelen tegen asbest in openhaard kachels, 23 mei
- Volkskrant, 1985a. Asbest is voorlopig wereld nog niet uit, 7 september
- Volkskrant, 1985b. Milieueisen doet bedrijven migreren, 5 januari
- Volkskrant, 1985c. Amerikaanse verzekeraars zetten mes in milieu-polis ivm asbest, 12 maart
- Volkskrant, 1985d. Miljoenenstrop Nationale Nederlanden in VS door asbestclaims, 15 april
- Volkskrant, 1989a. Onderzoek bevestigt gevolgen werken asbest, 21 februari
- Volkskrant, 1989b. Sloopwerk met asbest mag straks alleen onder toezicht, 20 juli
- Volkskrant, 1990a. Verwijdering asbesthoudend vloerzeil leidt tot claim, 19 mei
- Volkskrant, 1990b. Honeckers paleis vergeven van de asbest, 20 september
- Volkskrant, 1991a. Concentratie asbest in commandocentrum NAVO te hoog, 31 oktober
- Volkskrant, 1991b. Eternit gedwongen tot maatregelen, 5 januari
- Volkskrant, 1991c. Strengere regels Ministerie SWZ voor slopen asbest, 30 december
- Volkskrant, 1992. Eternit geeft f 45.000,- aan asbestweduwen, 19 maart
- Volkskrant, 1993. Asbestvervuiling, A44 bij Leiden afgezet, 7 juli
- Volkskrant, 1994. SP en de asbestwegen rond Goor, 29 april
- Volkskrant, 1997a. Defensie erkent fouten met asbest Cannerberg, 24 april
- Volkskrant, 1997b. Asbest werf Den Helder kostte leven aan 35 personen, 6 juni
- De Volkskrant, 1997c. Kastelenroute is geplaveid met asbest (Eternit), 8 maart
- Volkskrant, 2002. Asbest blijft Goor onaangenaam verrassen, 2 januari