

Aan de
staatssecretaris

nota

Implementatie vergunningvereiste asbestverwijdering
volgens de Europese Richtlijn

Aanleiding

Met deze nota ontvangt u een advies op hoofdlijnen over de invulling van de nieuwe vergunningplicht voor bedrijven die asbest verwijderen. Deze vergunningplicht volgt uit een Europese Richtlijn, die de bestaande asbestrichtlijn heeft gewijzigd. We hebben u onlangs geïnformeerd over het asbeststelsel en deze richtlijn tijdens de *deep dive sessie* met de directie *Gezond & Veilig Werken* op 13 augustus 2024.

Geadviseerd besluit

- 1) We adviseren u akkoord te gaan met het verder uitwerken van optie 1 ter implementatie van de vergunningplicht (zie kernpunten). Deze optie gaat uit van vergunningverlening door een overheidsorgaan op basis van toezichtsinformatie, verplichte certificering en opgeleide werknemers.
- 2) Als u akkoord gaat met de geschetste oplossingsrichting, adviseren wij u de Tweede Kamer hierover te informeren met de bijgevoegde conceptbrief. Verzending van deze brief voor het geplande Commissiedebat *Gezond en Veilig Werken* op 26 september aanstaande is gewenst om in dit stadium de voorgenomen hoofdlijnen met de Kamer te kunnen delen.

Deze nota en conceptbrief is met u besproken in de beleidsstaf van 9 september jl., waarbij u heeft aangegeven akkoord te zijn met de conceptbrief.

De afstemming met de sociale partners heeft meer tijd gekost dan voorzien. Op donderdag 19 september jl. is met de WAV overlegd na een eerdere schriftelijke ronde. Vanuit de werkgevers is zorg geuit dat naast certificering ook een vergunning wordt geëist voor een groot aantal bedrijven en dat daardoor hoge administratieve lasten ontstaan. Ook bestond de indruk dat Nederland verder zou gaan dan wat de EU voorschrijft. Vanuit de werknemers is steun uitgesproken voor de aanpak. Vanuit SZW is benadrukt dat binnen de Europese verplichtingen zoveel mogelijk wordt gedaan om de administratieve lasten te beperken. De brief is op basis van de bespreking op enkele punten aangescherpt. Zo is toegevoegd dat de implementatie van de vergunningplicht niet verder gaat dan EU-verplichtingen. Omdat het een Richtlijn betreft, moet een aantal punten echter wel concreter worden uitgewerkt. De brief is verder aangevuld met aantallen bedrijven die nu actief zijn met het verwijderen van asbest, omdat werkgevers menen dat het om duizenden bedrijven gaat. Het is helaas niet mogelijk om een goede inschatting te maken van het aantal vergunningaanvragen, omdat nu een onbekend aantal

TER BESLISSING

Directie

Datum
03-09-2024

Onze referentie
2024-

Opgesteld door

Bijlage(n)
2

bedrijven gebruik maakt van de vrijstelling van de certificerings- en meldingsplicht. De WAV heeft ingestemd met de aanpassingen.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Kernpunten

Vergunningplicht

- Eind 2023 is met een wijziging van de asbestrichtlijn onder andere een vergunningplicht geïntroduceerd voor ondernemingen die asbest verwijderen.
- Deze vergunningplicht is een ingrijpende wijziging ten opzichte van de huidige systematiek, die momenteel is gebaseerd op een certificeringsplicht voor *een deel* van de bedrijven die asbest verwijderen.
- De richtlijn had tot gevolg dat al in gang gezette herzieningen in het asbeststelsel moesten worden stilgezet. Ook moet een grondslag voor de vergunningplicht worden opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet, hetgeen gevolgen heeft voor de doorlooptijd van de implementatie.
- De Richtlijn schrijft voor dat een bevoegde autoriteit de vergunningen verleent, waarbij de onderneming aan de bevoegde autoriteit:
 - a. Een *bewijs van naleving* van een aantal cruciale voorschriften levert én,
 - b. *Diploma's* van werknemers verstrekt.
- Dat betekent dat de vergunning door een overheidsorganisatie moet worden verstrekt. Daarbij zal (toezichts)informatie over (naleef)gedrag worden gebruikt (zie de toelichting bij de nota voor meer uitleg over de invulling vergunningplicht).
- De nadere invulling van wat deze toezichtsinformatie inhoudt, moet nog plaatsvinden. Ook moet nog worden onderzocht op basis van welke juridische grondslag deze uitwisseling van informatie kan en mag plaatsvinden.
- Met de stakeholders hebben we verschillende opties voor implementatie van het vereiste *bewijs van naleving* besproken. Daarvoor hebben we drie opties onderzocht:
 1. Optie 1: Verplichte certificering voor alle asbestwerkzaamheden.
Certificering is vanwege onafhankelijke toetsing een goed bewijs van naleving van normen, ondersteunt het overheidstoezicht, creëert een *level playing field*, en benut de kennis en kunde van de markt. Aan de andere kant werkt certificering in zijn huidige vorm niet optimaal en werpt het mogelijk een extra drempel op voor ondernemingen in de toegang tot de markt.
 2. Optie 2: Geen certificering meer maar een ander *bewijs van naleving*.
Ook hier wordt een *level playing field* gecreëerd. De vergunningverlening wordt in zijn geheel door de overheid uitgevoerd (opstellen van de (technische) normen, zorgen voor en eventueel ontwikkelen van een nieuw bewijs van naleving van de normen, toetsen van dit bewijs inhoudelijk én controle op naleving in de praktijk). Dit brengt een enorme toename van de overheidscapaciteit met zich mee en vergt veel organisatie in een kort tijdsbestek. De eigen verantwoordelijkheid van de sector, voor het beschermen van werknemers, wordt minder aangesproken.
 3. Optie 3: Verplichte certificering voor risicovolle asbestwerkzaamheden.
Deze optie is een mix van optie 1 en 2 en is vanwege de mix al niet wenselijk. Er ontstaat geen *level playing field* en de regelgeving wordt minder duidelijk.
- Optie 1 heeft de voorkeur, omdat hiermee het meest recht wordt gedaan aan de bedoeling van de richtlijn, dit zorgt voor een *level playing field*, uniformiteit creëert en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven aanspreekt. Optie 2

komt weliswaar tegemoet aan een *level playing field* en uniformiteit maar vraagt om veel meer capaciteit van de overheid en meer uitwerking. Hiermee wordt de implementatietijd nog lastiger. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven minder direct aangesproken.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

- Optie 1 heeft op grond van gesprekken met de verschillende stakeholders naar verwachting ook het meeste draagvlak van de drie opties.
- De genoemde bezwaren bij optie 1 over het certificeringsstelsel kunnen worden weggenomen dan wel verminderd. Ten opzichte van de huidige inrichting van het asbeststelsel geeft optie 1 mogelijkheden voor een betere scheiding tussen publiek en privaat, waardoor certificering beter kan werken. Hier heeft de Kamer ook dikwijls aandacht voor gevraagd n.a.v. het NSOB rapport *Gevangen door belangen?*¹.

Ook zijn verbeteringen mogelijk in (de totstandkoming van) het normenkader. Om extra lasten voor het bedrijfsleven waar mogelijk te beperken, wordt differentiatie in de verplichte certificering ingevoerd (lichter en zwaarder certificaat). Dit sluit aan bij de eerder ingezette risicogerichte aanpak.

- Er is nog een aantal aandachtspunten bij de invulling van de vergunningplicht:
 1. We bekijken of voor een aantal sporadische, minder risicovolle onderhoudswerkzaamheden op een eenvoudigere manier aan een bewijs van naleving kan worden voldaan. Bijvoorbeeld voor schilders die beglazingskit met asbest tegenkomen.
 2. Bedrijven die bodemwerkzaamheden met asbest uitvoeren en al een erkenning voor wat betreft milieu (I&W) hebben, moeten o.g.v. de richtlijn ook een vergunning aanvragen omdat de erkenning niet ziet op arbeidsomstandigheden. We kijken hoe we dit zo eenvoudig mogelijk kunnen organiseren.
- Al met al zorgt de vergunningplicht voor een betere bescherming van werknemers, doordat de overheid de verantwoordelijkheid tot toelating krijgt en de eisen van toelating uniformer worden. Er ontstaat een betere scheiding tussen publiek en privaat, met meer invloed van publiek waarmee herhaalde overtreders beter kunnen worden geweerd.
- De conceptbrief geeft verder ook aan dat onzeker is of de deadline voor de implementatie van de richtlijn per 21 december 2025 haalbaar is.
- Na uw akkoord wordt de gekozen systematiek verder uitgewerkt samen met de stakeholders en zullen we ook de sociale partners hierin meenemen. Bij de uitwerking zal onder andere aandacht worden besteed aan het vereiste van opleiding van werknemers en de kosten voor het verlenen van vergunningen. Ook de andere wijzigingen die nodig zijn in verband met de implementatie van de richtlijn worden opgepakt. U wordt hierover op een later moment verder geïnformeerd.
- We vinden het van belang de Kamer nu al te informeren omdat het asbeststelsel geregeld onder een vergrootglas heeft gelegen. Op die manier kunnen eventuele aandachtspunten bijtijds worden meegenomen in de aan te passen regelgeving.
- We zijn op dit moment gesprekken gestart met een zestal potentiële vergunningverleners. Ook hierover wordt u later geïnformeerd.

Financiële aspecten

¹ [Het asbeststelsel. Gevangen door belangen? | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur \(nsob.nl\)](#)

- De kosten voor certificering liggen geheel bij het bedrijfsleven. De kosten voor het verlenen van vergunningen zijn op dit moment nog slechts heel globaal in te schatten. Een eerste grove inschatting komt uit op €250,- voor de beoordeling van een aanvraag.
- Daarnaast moeten door de vergunningverlenende instantie en mogelijk ook andere instanties ook kosten gemaakt worden voor het ontwikkelen en onderhouden van een administratief systeem, personele kosten etc. Deze kosten voor de uitvoering komen mogelijk ook (deels) bij SZW te liggen. Daarvoor is nu nog geen dekking.
- Over het al dan niet doorberekenen van deze kosten aan het bedrijfsleven wordt u later geïnformeerd.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Afstemming met sociale partners

- De brief aan de Tweede Kamer is voorgelegd aan de sociale partners.
- CNV gaf heel concreet mee dat zij blij is met de vergunningplicht voor asbestverwijderingsbedrijven omdat werknemers daarmee beter beschermd worden tegen werkgevers die het niet zo nauw nemen met de regelgeving op het gebied van gezond en veilig werken.
- Ook de FNV is van mening dat de vergunningen iets opleveren voor de belangen van werknemers ondanks de extra lastendruk.
- VNONCW vroeg zich af of de extra lastendruk en kosten voor het bedrijfsleven te rechtvaardigen is en of er een nationale kop wordt geïntroduceerd. We beogen echter slechts invulling te geven aan hetgeen de richtlijn vereist zonder hier een nationale kop aan te brengen.
- Op 19 september jl. is de concept Kamerbrief besproken in de WAV en op basis daarvan is de brief op enkele punten aangescherpt. De WAV was met deze aanpassingen akkoord.

Toelichting

Datum

04-09-2024

Onze referentie

2024

Het bestaande asbeststelsel

Op dit moment is er een certificeringsplicht voor dat deel van de bedrijven die asbest verwijderen met een blootstelling boven de grenswaarde.

Er is kritiek op de werking van het huidige certificeringsstelsel. Die kritiek richt zich onder andere op het te gedetailleerd zijn van de normen in het certificatieschema, de invloed van partijen bij de totstandkoming van de normen en de vermenging van publiek en privaat.

De handhavingsinstrumenten van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) zijn niet toereikend om het nalevingsgedrag van de groep herhaalde overtreders² te verbeteren of te weren van de markt. Dit heeft ook de Algemene Rekenkamer geconstateerd³. De certificerende instellingen zijn veel nadruk gaan leggen op het letterlijk uitvoeren van de normen en te weinig op kwaliteitsverbetering, waarvoor certificering bedoeld is. Certificering is in feite te veel een verlengstuk van publiek toezicht geworden, waardoor publieke en private taken niet meer goed gescheiden worden.

De Europese Richtlijn tot wijziging van de asbestrichtlijn

Aanleiding nieuwe regelgeving

Tegen de achtergrond van een renovatiegolf in Europa in het kader van verduurzaming, heeft de Europese Commissie de regelgeving op het gebied van asbest vorig jaar aangescherpt. De Commissie beoogt hiermee een betere bescherming van werknemers die aan asbest worden blootgesteld. Er zijn werkgevers die het niet zo nauw nemen met de bescherming van werknemers tegen asbest, óók in Nederland⁴. Met het oog hierop wilde het Europees Parlement onder andere een vergunningplicht voor alle asbestverwijderingswerkzaamheden. De vergunningplicht kwam onverwacht en is de meest ingrijpende wijziging voor Nederland.

Gevolgen vergunningplicht

Het *Ontwerpbesluit modernisering asbeststelsel*, dat in procedure was, sloot helaas niet goed bij aan bij de vergunningplicht. Het ontwerpbesluit maakte mogelijk dat meer werkzaamheden door niet-gecertificeerde bedrijven konden worden uitgevoerd (meer risicogerichte aanpak). Uw voorganger heeft bij brief van 22 april 2024⁵ de Kamer laten weten de voorgenomen meer fundamentele wijzigingen in het asbeststelsel stop te zetten en voor zover mogelijk mee te nemen bij de implementatie van de richtlijn.

Alle bedrijven die asbest verwijderen moeten een vergunning krijgen. Dat betekent dat niet alleen de bestaande gespecialiseerde én gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven een vergunning moeten hebben, maar alle bedrijven die asbest verwijderen. Dus bijvoorbeeld een schilder die beglazingskit met asbest

² Volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie is een groep van ongeveer 60 bedrijven (circa 20% van de gecertificeerde bedrijven) herhaalde overtreders; in meer dan de helft van het aantal inspecties constateert een inspecteur één of meer zware overtredingen.

³ Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), Rapport bij het Jaarverslag 2023.

⁴ In 2023 zijn bij gecertificeerde bedrijven in 37% van de gevallen een of meer overtredingen geconstateerd. Over de jaren 2020 tot 2022 varieert dit percentage tussen de 25% en 34%. Het toezicht richt zich nu vooral op de gecertificeerde bedrijven.

⁵ Kamerstuk 25 834, nr. 196

verwijderd, evenals bedrijven die werkzaamheden in de bodem verrichten, waar asbest in zit, of aannemers die imitatiemarmen vensterbanken verwijderen.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Ook moet voor de invulling van de vergunningplicht een grondslag worden opgenomen in de *Arbeidsomstandighedenwet*. Zowel aan de wijziging van de wet als aan de implementatie in onderliggende regelgeving wordt hard gewerkt. De verschillende regelgevingstrajecten kennen de benodigde doorlooptijd die een tijdige implementatie (uiterlijk 21 december 2025) bemoeilijken.

Met het oog op de voortgang van de implementatie is het voor nu van belang dat eerst een keuze wordt gemaakt in de systematiek van de vergunningverlening. Dan kan de regelgeving daarop worden ingericht.

Voorstel voor implementatie vergunningplicht

De Europese Richtlijn schrijft voor dat ondernemingen, die asbestverwijderingswerkzaamheden verrichten, vóór aanvang over een door de bevoegde autoriteit afgegeven vergunning beschikken. Daarbij moeten ze:

- a. Een bewijs van naleving verstrekken van artikel 6 van de richtlijn, die ziet op het beperken van de blootstelling van werknemers aan asbest, en
- b. Documenten verstrekken waaruit de voltooiing blijkt van een opleiding van werknemers, volgens bepaalde in de richtlijn gestelde eisen.

We nemen ook het naleefgedrag mee bij de vergunningsaanvraag vanwege het feit dat er een effectiever instrument nodig is tegen herhaalde overtreders.

a. Bewijs van naleving door middel van certificering

Zoals aangegeven moet het bedrijf aantonen dat bepaalde regels gericht op de bescherming van de werknemers tegen blootstelling aan asbest worden nageleefd. Dit is een expliciete wijziging ten opzichte van de vorige richtlijn waar het ging om het aantonen van bekwaamheid. Voor de invulling van dit *bewijs van naleving* die de Europese regelgeving vereist zijn verschillende opties onderzocht. Deze opties staan los van het betrekken van overheidsinformatie over het naleefgedrag van bedrijven zoals door de Nederlandse Arbeidsinspectie kan worden aangeleverd; die informatie is in alle drie de opties noodzakelijk.

Optie 1: Verplichte certificering voor alle asbestwerkzaamheden.

Verplichte certificering kan invulling geven aan het vereiste *bewijs van naleving*. Immers, om een certificaat te krijgen moet een onderneming een kwaliteitsborgingssysteem hebben, gericht op inachtneming van de asbestnormen. Een geaccrediteerde onafhankelijke partij, een certificerende instelling, toetst bij elk bedrijf of de werkwijze op papier daadwerkelijk in de praktijk wordt uitgevoerd. Deze extra check in de praktijk is de meerwaarde van certificering ten opzichte van andere te bedenken opties om het bewijs van naleving in te vullen. Certificering ondersteunt daarmee het overheidstoezicht omdat daarbij het toezicht risicogestuurd wordt ingezet en niet elk bedrijf elk jaar wordt bezocht. Overheidstoezicht is vooral gericht op werkzaamheden waar de werknemersrisico's én de kans op overtredingen, het grootst zijn. Dit betekent dat de focus ligt op een deel van de sector⁶.

⁶ De Arbeidsinspectie inspecteert op dit moment alle gecertificeerde bedrijven tenminste een keer per drie jaar en daarnaast inspecteren ze risicogericht. Door een groter aantal bedrijven met een vergunning, dan nu met een certificaat, is het de vraag of de Arbeidsinspectie straks alle bedrijven met een vergunning regelmatig zal inspecteren, aangezien een deel van de bedrijven weinig-risicovolle asbestwerkzaamheden zullen uitvoeren.

Daarnaast creëert verplichte certificering voor alle bedrijven een level playing field voor het verkrijgen van een vergunning.

De vergunningverlener hoeft bij deze optie voor wat betreft het vereiste bewijs van naleving alleen te toetsen of de aanvrager een certificaat heeft en niet of het kwaliteitsborgingssysteem kwalitatief voldoende is en in de praktijk zo wordt uitgevoerd. Dit maakt de vergunningverlening eenvoudiger en de kosten daarvoor beperkt.

Verplichte certificering geeft het bedrijfsleven ruimte én verantwoordelijkheid om wettelijke bepalingen uit de arbeidsomstandighedenregelgeving binnen de gegeven kaders zelf te concretiseren.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Certificering werkt in zijn huidige vorm niet optimaal (zie hierboven). Hieraan kan worden tegemoetgekomen als u deze optie kiest.

In de nieuwe situatie wordt de vergunning verstrekt door een overheidsorgaan. Het certificaat, als bewijs van naleving, wordt verstrekt door een certificerende instelling. Daarmee wordt een betere scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden aangebracht. Het certificaat is dan immers niet meer de 'markttoelating' maar de vergunning vervult deze rol. Hierdoor kan certificering weer meer werken zoals certificering bedoeld is, namelijk de kwaliteit van het bedrijf te borgen en te verbeteren. Dit neemt niet weg dat certificerende instellingen ook kunnen besluiten om een certificaat in te trekken.

Ook kunnen verbeteringen in de huidige certificering aangebracht worden. Er kunnen zowel nadere normen gesteld worden over wijze van vaststelling van de certificeringsnormen (volgens sommige partijen heeft de markt te veel invloed), als aanpassingen gedaan van de huidige normen, minder details, en een deel van de normen wordt naar de arboregelgeving gehaald, hetgeen ook was voorzien met de meerjarenaanpak.

Verplichte certificering werpt een drempel op voor ondernemingen in de toegang tot de markt, die op dit moment niet gecertificeerd zijn. Echter, de richtlijn verlangt *bewijs van naleving* van alle bedrijven. Daarmee werpt de richtlijn op zichzelf een drempel op voor markttoegang, en niet zozeer de eis om certificering hier een rol in te laten spelen.

Er wordt in deze optie een verantwoordelijkheid gelegd bij de certificerende instellingen; immers op basis van hun audits en oordelen ontvangt en behoudt een bedrijf een certificaat en daarmee een bewijs van naleving tbv de vergunning. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op het functioneren van de CBI's en is bevoegd om bij slecht functioneren van een CBI corrigerende maatregelen op te leggen of u kunt de aanwijzing als CBI intrekken.

Optie 2: Geen certificering meer maar een ander *bewijs van naleving*.

Ook hier wordt een level playing field gecreëerd en de bezwaren over het huidige certificeringssysteem vallen weg. Maar de toevoegde waarde van het certificeringssysteem, de kwaliteitsborging, valt ook weg.

De vergunningverlening wordt in zijn geheel bij de overheid neergelegd, van het opstellen van de (technische) normen, het zorgen voor en eventueel ontwikkelen van een nieuw bewijs van naleving van de normen, toetsen van dit bewijs inhoudelijk én controle op naleving in de praktijk. Dit zorgt voor een enorme toename van de overheids capaciteit met dito kosten voor vergunningverlening. Of dit goedkoper wordt dan certificering valt te betwijfelen. Bovendien moet daarmee een heel nieuw stelsel worden opgezet waarmee de nodige tijd gepaard gaat en

waarmee de datum van implementatie (21 december 2025) nog meer in gedrang komt.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Als bewijs van naleving dat dient te worden aangeleverd bij de vergunningsaanvraag kan bij deze optie bijvoorbeeld worden gedacht aan arbocatalogi of werkplannen die bedrijven kunnen opstellen (in de plaats van het certificaat met bijbehorende normen in het certificatieschema bij optie 1). De beoordeling van alle afzonderlijke werkmethoden vergt veel tijd en deskundigheid van de overheidspartij die de vergunningaanvraag beoordeelt. Bovendien is er dan geen toets door een onafhankelijke partij of wat op papier staat ook in de praktijk op die manier wordt uitgevoerd. De onafhankelijke toets door een derde zoals bij certificering valt weg⁷. *Bewijs van naleving* verlangt in feite een toets in de praktijk. Het huidige publieke toezicht voldoet daarvoor niet, omdat het publieke toezicht risicogericht wordt ingezet. Wel worden alle bedrijven eens per drie jaar bezocht. De capaciteit van het publieke toezicht zou dus moeten worden uitgebreid als de overheid in de praktijk moet controleren of bedrijven volgens het ingediende bewijs van naleving werken. Voor arbocatalogi wordt onafhankelijk toezicht soms door brancheverenigingen georganiseerd, maar ook dat vergt het vervangen van iets dat nu al geregeld is binnen het certificeringsstelsel. Ook de eigen verantwoordelijkheid van de sector, voor het beschermen van werknemers, wordt in deze optie minder aangesproken dan bij optie 1, terwijl het belangrijk is dat werkgevers meer verantwoordelijkheid nemen om aan de doelstellingen van *Arbovisie 2040* te kunnen voldoen.

Het wegvallen van verplichte certificering heeft tot slot ook gevolgen voor bedrijven die asbestinventarisaties doen. Voor deze bedrijven geldt nu ook een certificeringsplicht. Deze wordt aanzienlijk duurder als certificering voor asbestverwijdering vervalt, omdat de eisen in hetzelfde certificatieschema zijn opgenomen en de kosten worden gedeeld door het aantal bedrijven dat is aangesloten.

Optie 3: Verplichte certificering voor de meest risicovolle asbestwerkzaamheden. Deze optie is een mix van optie 1 en 2 en is vanwege de mix al niet wenselijk. Er ontstaat daarmee geen level playing field voor het verkrijgen van de vergunning. Daarnaast heeft het gedeeltelijk dezelfde bezwaren als optie 2. Er zal dan nog steeds meer overheids capaciteit benodigd zijn.

Conclusie

Optie 1 heeft de voorkeur, omdat hiermee het meest recht wordt gedaan aan de bedoeling van de richtlijn, zo dicht mogelijk in de buurt komt van een bewijs van naleving en een zo groot mogelijk level playing field en uniformiteit creëert en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven aanspreekt. Deze optie heeft naar verwachting het meeste draagvlak van de drie, zie hieronder bij *krachtenveld*. Daarbij worden dan, zoals aangegeven onder *optie 1*, verbeteringen in de huidige certificering aangebracht.

b. Opleidingen

De richtlijn schrijft ook voor dat een onderneming bij het aanvragen van een vergunning diploma's moet aanleveren van werknemers, die zijn verkregen van

⁷ Daarmee is nu zo'n 20-30 fte mee gemoeid, inclusief persoonscertificatie. Hierbij wordt aangetekend dat nu slechts een deel van de sector gecertificeerd is.

een erkende instructeur. Er wordt momenteel uitgewerkt hoe het erkennen van instructeurs vorm te geven.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Naleefgedrag

De vergunning krijgt de functie van markttoelating, die op dit moment wordt ingevuld via certificering van een deel van de bedrijven. Een overheidsorganisatie krijgt straks de bevoegdheid bedrijven al dan niet toe te laten tot de markt. Daarmee spreekt de overheid dan ook het vertrouwen uit dat een bedrijf beschikt over voldoende kennis en de asbestwerkzaamheden zorgvuldig uitvoert. De overheid heeft dus een verantwoordelijkheid om de vereisten voor vergunningverlening adequaat in te vullen, óók naar opdrachtgevers die gebruik maken van bedrijven met een vergunning. Daarom wordt bij de beslissing om al dan niet een vergunning te verlenen (naleef)gedrag betrokken, in ieder geval toezichtsinformatie en een VOG-rechtspersonen, om vast te stellen of een onderneming een zodanig (naleef) gedrag heeft dat een vergunning moet worden verleend. De vergunning kan in een later stadium ook worden geschorst of ingetrokken op basis van deze informatie. Vergunningverlening is daarmee een effectiever instrument dan certificering om herhaalde overtreders⁸ van de markt te weren. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een wens van de Tweede Kamer (zie kopje politieke context).

Er wordt nog onderzocht welke toezichtsinformatie hiervoor gebruikt gaat worden en of het inzetten van de Bibob te rechtvaardigen is.

Extra lasten

De richtlijn schrijft voor dat álle ondernemingen die asbest verwijderen moeten beschikken over een vergunning. Dat is een ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige stelsel en toename in lastendruk met name voor bedrijven die op dit moment niet gecertificeerd zijn. Een toename die, zoals gezegd, inherent is aan de Europese vergunningplicht. Op verzoek van en samen met de stakeholders is daarom bekeken hoe deze extra lastendruk te beperken. Daartoe zien we de volgende mogelijkheden:

- a. Er kan differentiatie aangebracht worden in de certificering. Naast het reguliere certificaat kan een lichte vorm van certificering (minder eisen, minder audits door de Certificerende Instelling) ontwikkeld worden, voor werkzaamheden met een lagere blootstelling. Een eerste kostenraming gaat uit van €2.000-3.000/jaar aan minimale certificeringskosten, ten opzichte van €8.000-10.000/jaar voor de huidige certificering. Voor de lichtere vormen van certificering kunnen bedrijven mogelijk ondersteund worden met een kwaliteitshandboek dat ter beschikking wordt gesteld.
- b. De richtlijn biedt ruimte om in een aantal gevallen bij *sporadische blootstelling van werknemers met geringe intensiteit* af te wijken van de verplichte melding van werkzaamheden. We gaan bekijken of we deze categorie werkzaamheden nader kunnen definiëren en afbakenen en wellicht buiten de verplichte certificering kunnen plaatsen. Te denken valt bijvoorbeeld aan bepaalde onderhoudswerkzaamheden waarbij soms nog asbesthoudende kit wordt aangetroffen of het verwijderen van verwarmingsinstallaties die in zijn geheel kunnen worden verwijderd zonder het daarin aanwezige asbest te beroeren. Hiervoor zou dan mogelijk een alternatief *bewijs van naleving* aangedragen

⁸ Zie voetnoot 2: circa 20% van de gecertificeerde bedrijven

kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een zogenoemde door het VIP *gevalideerde werkwijze*⁹ of arbocatalogus¹⁰.

- c. Zoals aangegeven moeten ook bedrijven die werkzaamheden aan de bodem verrichten waar asbest in zit een vergunning aanvragen. Daarbij willen we rekening houden met de verplichte erkenning in het kader het *Besluit bodemkwaliteit* (milieu).

Datum

04-09-2024

Onze referentie

2024-

Tot slot kijken we naar mogelijkheden om op andere punten van het asbeststelsel de lasten te verminderen. Bijvoorbeeld door van de nu verplichte persoonscertificatie over te gaan op persoonsregistratie. Hierover wordt u later geïnformeerd.

Andere lidstaten

Met een aantal lidstaten is overleg geweest over de richtlijn, waaronder de vergunningplicht. Dit geeft op dit moment een heel beperkt beeld van de implementatie. Vlaanderen en Frankrijk kennen op dit moment een erkenningsregeling op basis van certificering, Denemarken werkt ook met autorisatie op basis van een kwaliteitszorgsysteem en ook Duitsland kent een autorisatiesysteem door de overheid. Of zij dat aanpassen is nog onbekend. Andere lidstaten konden nog geen informatie geven over de implementatie van de vergunningplicht. Iedere lidstaat heeft zijn eigen aandachts/zorgpunten bij de implementatie (die veel meer omvat dan enkel de vergunningplicht).

⁹ Een gevalideerde werkwijze is beoordeeld door het Validatie- en Innovatiepunt Asbest www.vipasbest.nl

¹⁰ Werkgevers- en werknemersorganisaties spreken in een arbocatalogus samen af hoe zij aan de arbowetgeving voldoen. Arbocatalogi kunnen worden door de Nederlandse Arbeidsinspectie getoetst en vormen na positief resultaat het uitgangspunt voor het toezicht.

Politieke context

De Tweede Kamer heeft recent naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer gevraagd op welke manier de aanpak van notoire overtreiders in het asbeststelsel kan worden verbeterd. In het antwoord¹¹ van 4 juni 2024 is onder meer aangegeven dat de vergunningen die volgens de Richtlijn verplicht worden, de overheid de mogelijkheid biedt om herhaalde overtreiders beter aan te pakken. Voor de ingezette meerjarenaanpak waarbij een meer risicogerichte benadering werd geïntroduceerd is steun uitgesproken in de Tweede Kamer. Er zijn wel meerde keren vragen gesteld over vermenging van publiek en privaat, o.a. naar aanleiding van een rapport van de NSOB, en over een integrale aanpak op asbest: arbo versus milieu en omgeving. Dat arbo, milieu en omgeving belegd zijn bij verschillende ministeries gaan we niet veranderen en ieder ministerie heeft haar eigen bevoegdheid/verantwoordelijkheid. Maar er is wel goed overleg tussen de ministeries en zaken worden met elkaar afgestemd.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Financiële/juridische overwegingen

De kosten voor certificering liggen geheel bij het bedrijfsleven. De kosten voor het verlenen van vergunningen zijn op dit moment nog slechts heel globaal in te schatten. In de voorgestelde optie is een administratieve toets van de aangeleverde documenten en het opvragen van toezichtsinformatie voldoende om de aanvraag te beoordelen. Dit kost waarschijnlijk 1-2 uur. Bij een dagtarief van €1.000 zou dat €250 kosten. Dit is exclusief de uitvoeringskosten ten aanzien van het uitwisselen van toezichtsinformatie. Daarnaast zullen kosten gemaakt worden voor het beheren van het register, bezwaar- en beroepszaken en het (eventueel ontwikkelen) en beheren van een administratief systeem.

Volgens het rapport Maat houden¹² kunnen de kosten voor het verlenen van vergunningen onder bepaalde voorwaarden worden doorberekend aan de aanvragers. De uitvoeringskosten kunnen deels worden opgevangen door doorberekening maar mogelijk zal een deel ook ten laste van SZW komen. Dit wordt u later nog voorgelegd. Momenteel is er nog geen financiële dekking om deze kosten vanuit SZW te financieren.

Afgezien van de kosten die gemaakt moeten worden in het kader van vergunningplicht maken we als overheid ook kosten voor de benodigde ICT-ondersteuning, zoals het meldingsstelsel en Smart-ns¹³, die ook aangepast moeten worden. U wordt hierover op een later moment geïnformeerd.

Marktomvang

De huidige markt bestaat uit:

- Circa 300 gecertificeerde bedrijven die asbest verwijderen.
- Naast deze bedrijven hebben ongeveer 650 niet-gecertificeerde bedrijven de afgelopen 4 jaren meldingen van asbestverwijdering gedaan bij de NLA. Hiervan hebben ongeveer 500 bedrijven gemiddeld slechts 1 keer per jaar asbest verwijderd.
- Daarnaast geldt op dit moment een vrijstelling voor bepaalde werkzaamheden (van onder andere meldings- en certificeringsplicht). Dat gaat van net- en

¹¹ Kamerstuk 36560 XV

¹² Brief Tweede Kamer van 7 mei 2014, Kamerstuk 20436, nr. 407

¹³ Smart-ns (nieuwe stijl) is een digitaal instrument dat helpt bij het bepalen van risico's bij asbestsanering (blootstellingsberekening).

- waterleidingbedrijven tot aannemers en glastuinbouw. Er wordt nog getracht inzicht te krijgen hoeveel van deze bedrijven met asbest te maken hebben.
- 500 bodembedrijven die asbest uit de bodem mogen verwijderen.

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024

Krachtenveld

Er is intensief gesproken op ambtelijk niveau met de ministeries van BZK (bouwregelgeving) en IenW (milieuregelgeving), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), toezichthouders en overige stakeholders. De overleggen met de stakeholders verlopen tot nu toe constructief. SZW wordt daarvoor gewaardeerd. Tegelijk, nu er keuzes gemaakt worden, kan dit tot teleurstellingen leiden en proberen partijen wellicht op een andere manier hun wensen te bewerkstelligen. Hieronder zijn de indrukken samengevat, op basis van wat tijdens de overleggen is gewisseld (het zijn niet de formeel geuite standpunten van de betrokken organisaties).

Het asbestveld staat erom bekend dat er grote, tegengestelde belangen zijn. Het verkrijgen van volledig draagvlak kan daardoor lastig worden:

- De ministeries ondersteunen het voorstel voor invulling van de vergunningplicht.
- De VNG is kritisch over de inzet van het instrument certificering op basis van het functioneren van het huidige stelsel. De verwachting is dat de beoogde verbetering van het certificeringsstelsel hieraan in belangrijke mate tegemoet kan komen. De VNG steunt een betere scheiding tussen publiek en privaat.
- De stakeholders zijn blij dat de markttoegang bij de overheid komt te liggen. Er is ook draagvlak bij stakeholders om certificering te behouden. De mate waarin verschilt.
- De op dit moment gecertificeerde bedrijven steunen een verplichte certificatie voor alle bedrijven vanwege het verkregen *level playing field*. Voor hetzelfde soort werkzaamheden heeft dan elk bedrijf hetzelfde type toezicht (audits) door certificerende instellingen.
- De opdrachtgevers en de niet-gecertificeerde asbestverwijderaars vinden certificering een verzwaring ten opzichte van Europese eisen. Aedes spreekt zelfs van een 'nationale kop'. In onze optiek is geen sprake van een nationale kop. We zien certificering als *invulling* van het *bewijs van naleving*. Er zijn immers geen vereisten aan dat bewijs gesteld (m.u.v. het naleven van art. 6) dus lidstaten zijn vrij dat naar eigen inzicht in te vullen.
- De voorgestelde verbeteringen in het certificatiestelsel, de voorgestelde differentiatie binnen het certificatiestelsel en mogelijke uitzonderingen voor sporadische werkzaamheden komen het draagvlak naar verwachting ten goede.
- De certificerende instellingen kunnen ook optie 1 ondersteunen inclusief de voorgestelde verbeteringen daarin.
- Stakeholders zouden een stelsel dat volledig bij de overheid komt te liggen mogelijk ook kunnen steunen. Optie 3 kan niet op draagvlak rekenen.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Concept Kamerbrief	Verzenden aan TK	

Datum
04-09-2024
Onze referentie
2024-



De staatssecretaris

memo

Toelichting bij wijzigingen concept Kamerbrief
implementatie vergunningplicht asbestverwijdering

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum
20-09-2024

Onze referentie
2024

Aanleiding

In de beleidsstaf van 9 september heeft u akkoord gegeven op een concept-Kamerbrief over de implementatie van de vergunningplicht voor asbestverwijdering.

Beslispunten

- Bent u akkoord met verzending van de concept-Kamerbrief?
- NB: in verband met het Commissiedebat Gezond en veilig werken op donderdag 26-9, wordt u verzocht uiterlijk maandag 23-9 akkoord te geven.

Kernpunten

Inmiddels is afgestemd met de sociale partners in de WAV en met de VNG. Op basis daarvan zijn enkele aanpassingen gedaan in de brief. U vindt in de map zowel een schone versie als een versie met revisies.

Toelichting

De aanpassingen op basis van de afstemming met de WAV betreffen het adresseren van de zorg van de werkgevers over de administratieve lasten en de grote aantallen benodigde vergunningen. Daarnaast is de betrokkenheid van sociale partners in het proces toegevoegd. De WAV is hiermee akkoord gegaan met de brief.

Op grond van de reactie van de VNG is toegevoegd dat zij kritisch zijn op het verplichten van certificering als onderdeel van het vergunningstelsel omdat zij vinden dat het nu niet goed functioneert. Hierbij is ook vermeld dat de implementatie van de vergunningplicht de kans biedt om daar wat aan te doen.

De passage over innovatie en het Validatie- en Innovatiepunt asbest (VIP) is verwijderd, omdat deze al is opgenomen in een andere brief aan de Tweede Kamer (verzonden op 16 september jl.).

Overzicht van opmerkingen bij Memo - Concept Kamerbrief implementatie vergunningplicht asbestverwijdering

Pagina: 1

 Nummer: 1 Auteur: Nobel, J.N.J. Onderwerp: FreeText Datum: Onbepaald
Staatssecretaris besproken 23-9-202 
