Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Werk en Participatie
De heer [redacted]
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4184/2026-U076

Uw referentie

Datum
13 mei 2026

Onderwerp
Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit en -regeling in verband met bescherming tegen asbest op het werk

Geachte heer [redacted],

Op 9 april 2026 zijn het *Implementatiebesluit Richtlijn 2023/2668* en de bijbehorende (onderliggende) regeling voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. Het besluit en de regeling bevatten een uitwerking van het vergunningsstelsel voor het werken met asbest, waarvan de basis is vastgelegd in de *Arbeidsomstandighedenwet*. De voorstellen sluiten inhoudelijk nauw op elkaar aan. Het college heeft daarom besloten om over beide voorstellen met één advies te adviseren. De adviestermijn van ATR verloopt op 15 mei 2026.

Context en inhoud

Bedrijven die werken met asbest, moeten aan verplichtingen van de herziene Asbestrichtlijn (Richtlijn (EU) 2023/2668) voldoen. Met de herziening zijn de vereisten aangescherpt om werknemers beter te beschermen tegen blootstelling aan asbest. Dit gebeurt onder meer door de introductie van een vergunningplicht. Zoals aangegeven is de plicht om een vergunning te hebben eerder vastgelegd in de *Arbeidsomstandighedenwet*.

Voorliggende voorstellen werken het stelsel verder uit. Het nieuwe stelsel kent een aantal typen vergunningen: beperkt, basis en uitgebreid. Bedrijven moeten op basis van de toepassing(en) van asbest waar zij mee werken, een vooraf bepaalde vergunning hebben. Een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning is dat bedrijven een zogeheten bewijs van naleving moeten hebben. Nederland heeft nationale beleidsruimte om voor het bewijs van naleving te kiezen welk bewijs het beste past bij de nationale context. Afhankelijk van het risico geldt een ander bewijs van naleving. Zo is bij de meest lichte categorie (beperkt) een erkende werkmethode vereist. Voor de zwaardere vergunningscategorieën maakt het ministerie gebruik van het (deels) bestaande certificeringsstelsel. Daarbij is relevant dat er twee soorten certificering zijn, waarbij het niveau afhankelijk is van het potentiële blootstellingsrisico.[1] In het lichtste scenario vallen

[1] Bij het potentiële risico gaat het om de blootstelling als er geen maatregelen zouden worden getroffen.

Contact:
Postbus 16228 | Bezoekadres: Rijnstraat 50 | info@atr-regeldruk.nl | Tel: 070-310 86 66
2500 BE DEN HAAG | 2515 XP DEN HAAG | www.adviescollegeregeldruk.nl

bijvoorbeeld beglazingskits die gemakkelijk te verwijderen zijn zonder grote gezondheidsrisico's. In de categorie basis vallen bijvoorbeeld asbestcementtoepassingen. In de zwaarste categorie vallen bijvoorbeeld isolatiemateriaal. Naast vereisten aan het bewijs van naleving gelden er ook vereisten aan opleidingen voor medewerkers. Deze zijn gedifferentieerd naar het type vergunning.

Verder worden een aantal andere verplichtingen van het stelsel nader uitgewerkt, waaronder de meldplicht waar bedrijven aan moeten voldoen wanneer zij werken met asbesttoepassingen die binnen de vergunning basis of uitgebreid vallen. Aanvullend gelden vereisten in het kader van de eindbeoordeling. Met een eindbeoordeling wordt vastgesteld of de plek of ruimte na de uitgevoerde werkzaamheden weer veilig is. In aansluiting op de vergunningscategorieën geldt hierbij dat bij de lichtste categorie een bedrijf zelf kan vaststellen of het weer veilig is. Wanneer sprake is van toepassingen in de categorie basis, is een eindbeoordeling door een onafhankelijke en geaccrediteerde instelling verplicht, tenzij gebruik gemaakt kan worden van een erkende werkmethode. Bij toepassingen in de categorie uitgebreid is een externe controle altijd verplicht.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De bescherming van werknemers tegen asbestblootstelling is een publiek belang. Ook het feit dat de Richtlijn geïmplementeerd en verder uitgewerkt moet worden, is duidelijk en noodzakelijk. Het college heeft daarom geen opmerkingen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Bij de implementatie is het van belang dat dit op de meest lastenluwe en daarmee proportionele wijze gebeurt. Volgens de transponeringstabel die is opgenomen na de artikelsgewijze toelichting in het besluit, heeft Nederland weinig ruimte bij de implementatie. De vanuit regeldrukperspectief belangrijkste keuze die in de tabel is gemeld, is de mogelijkheid om bedrijven vrij te stellen van de meldplicht. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt voor bedrijven met een beperkte vergunning. Het college merkt op dat de transponeringstabel geen melding maakt van het feit dat Nederland bij de *invulling* van het vergunningstelsel ruimte heeft om rekening te houden met de nationale context. De toelichting van het besluit onderkent dit ook. Zuivere implementatie is niet mogelijk, omdat de Richtlijn niet altijd concreet is. De stelling dat er op veel vlakken geen ruimte zou zijn (transponeringstabel) en de notie dat Nederland wel degelijk keuzes kan maken (en maakt), staan op gespannen voet met elkaar. Het is wenselijk dat ook in de transponeringstabel duidelijk staat welke ruimte Nederland heeft bij de verdere invulling van het asbeststelsel.

2.1 Het college adviseert om in de transponeringstabel aan te geven welke ruimte Nederland heeft bij de *invulling* van de verplichtingen.

Vervolgens is de vraag of de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de Europese vereisten, het meest lastenluw is. Nederland geeft die invulling door verplichtingen te koppelen aan vooraf bepaalde typen vergunningen. Asbesttoepassingen worden vervolgens onderverdeeld bij een type vergunning, afhankelijk van het potentiële gezondheidsrisico. De keuze om uit te gaan van het *potentiële* gezondheidsrisico is ingegeven vanuit de overweging dat niet alle bedrijven in de praktijk alle preventieve maatregelen (goed) uitvoeren. Het (georganiseerde) bedrijfsleven pleit ervoor om uit te gaan van het *daadwerkelijke* risico. De keuze om uit te gaan van het potentiële en niet het daadwerkelijke risico, is een politieke keuze waarin het college niet treedt. Voor een goed onderbouwde keuze is inzicht nodig in de maatschappelijke gevolgen van beide alternatieven, inclusief de regeldrukgevolgen. Een benadering die niet lijkt te zijn overwogen, is het toepassen van het principe *high trust, high penalty*. Een dergelijke benadering hanteert (hoge) boetes die mogelijk preventief werken. Hierdoor kunnen mogelijk meer asbesttoepassingen onder een minder zwaar regime vallen. Een andere benadering is het vaker uitvoeren van controles bij bedrijven in sectoren waarvan bekend is dat zij vaak overtredingen begaan. Ook in zo'n geval kunnen mogelijk meer asbesttoepassingen onder een lichter regime komen te vallen. Voordeel van deze laatste aanpak is dat kosten in het kader van het toezicht bij bonafide partijen worden voorkomen. Weer een andere benadering is om bedrijven aan te laten tonen dat zij veilig werken.
Het college constateert dat deze mogelijk minder belastende alternatieven niet expliciet in het voorstel worden genoemd en niet gewogen worden. Overigens is het voor de weging van deze alternatieven ook van belang dat de wijze waarop de toezichthouder het toezicht inricht bepalend is voor de hoogte van de regeldruk. Het is logisch om de geschetste alternatieven daarom in samenspraak met de toezichthouder te wegen.

2.2 Het college adviseert om mogelijk minder belastende alternatieven te beschrijven en daarbij op inhoudelijke gronden aan te geven waarom deze niet zijn gekozen. Het betreft in ieder geval de drie genoemde alternatieven: (1) een benadering met *high trust, high penalty*, (2) een benadering waarbij de intensiteit van het toezicht wordt afgestemd op de doelgroep, en (3) een benadering waarbij bedrijven aantonen dat zij veilig werken.

3. Werkbaarheid

Meer bedrijven moeten gaan voldoen aan verplichtingen. Dat komt doordat voortaan alle bedrijven die werken met asbest, een vergunning moeten hebben. Zij moeten allemaal een bewijs van naleving aanleveren en aan andere vereisten voldoen zoals opleidingsvereisten. Het college constateert dat de werkbaarheid hiervan voor de betreffende bedrijven in belangrijke mate wordt bepaald door randvoorwaarden die nog niet volledig zijn ingevuld. De werking van digitale systemen, de capaciteit van certificerende instellingen, de erkenning van werkmethoden, de beschikbaarheid van opleidingen en de wijze waarop de toezichthouder het toezicht verricht zijn bepalend voor de vraag of en op welke wijze bedrijven in de praktijk aan de verplichtingen kunnen voldoen. De constatering dat deze onderdelen nog worden uitgewerkt, betekent dat op het moment van besluitvorming nog niet is geborgd dat de maatregelen in de praktijk werkbaar zijn. Zorgpunt daarbij is bovendien dat de implementatietermijn kort is vanwege de Europese implementatiedeadline.

3.1 Het college adviseert om aan te geven op welke wijze de genoemde noodzakelijke randvoorwaarden worden verwezenlijkt en om daar tijdig duidelijkheid over te verschaffen aan het bedrijfsleven.

4. Gevolgen regeldruk

Bij de wet is een eerste inschatting gemaakt van de regeldrukgevolgen. Bij de uitwerking van het stelsel is gekeken of die inschatting realistisch was. Mede op basis van het onderzoek van onderzoeks- en adviesbureau Panteia blijkt dat de kosten fors hoger zijn dan eerst gedacht. De geraamde eenmalige kosten liggen tussen de € 22,3 – 34,3 miljoen. De geraamde structurele kosten liggen tussen de € 17 – 57,7 miljoen. In de internetconsultatie hebben diverse partijen gereageerd op de onderbouwing van de kosten. Zij geven aan dat de kosten zijn onderschat doordat er te lage aannames voor tijdsbesteding en uurtarieven zijn gebruikt. Verder lijken de kosten voor certificering, audits en opleidingen te zijn onderschat. Een nadere blik op de berekeningen en waar nodig een actualisatie is dus wenselijk.

4.1 Het college adviseert de inschatting van de regeldrukkosten te herzien en waar nodig te actualiseren, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de voorstellen:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u de voorstellen verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichtingen per adviespunt duidelijk maken op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versies van de voorstellen aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris