

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Wijziging Arbeidsomstandighedenwet in verband met een vergunningplicht voor bepaalde asbestwerkzaamheden

Een wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet is nodig om een vergunningplicht voor bedrijven die sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden verrichten te kunnen vereisen. Deze vergunningplicht is vereist vanwege de implementatie van Richtlijn (EU) 2023/2668 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk. Hierna genoemd de Wijzigingsrichtlijn. Ook zal een lijst openbaar gemaakt moeten worden waarop de bedrijven staan waaraan een vergunning is verleend. Het wetsvoorstel zorgt voor een wettelijke basis in de Arbeidsomstandighedenwet voor de vergunningplicht en de openbaarmakingsplicht.

De vergunningplicht ter implementatie van de Wijzigingsrichtlijn houdt in dat het de werkgever verboden is om bepaalde werkzaamheden met asbest uit te voeren, tenzij daarvoor door Onze Minister een vergunning is verleend. Verder worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de aanvraag, verlening, wijziging, schorsing en intrekking van de vergunning, het gebruik van toezichtsinformatie, de reikwijdte, de geldigheidsduur, de voorschriften die aan een vergunning verbonden kunnen worden, de gegevens die worden ingediend bij een aanvraag en de openbaarmaking van verleende vergunningen.

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

-Alle bedrijven die asbest verwijderen. In eigen beheer of in opdracht.
-Alle opdrachtgevers die asbest in gebouwen of objecten hebben en dat moeten of willen laten verwijderen.
-Toezichthouders die toezicht houden op de asbestverwijdering: de Nederlandse Arbeidsinspectie, omgevingsdiensten (ODNL), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).
-Certificerende instellingen, de schemabeheerder en de Raad voor Accreditatie.
-Ministeries IenW, VRO en JenV.
-Justis.
-Gemeenten.
Indirect belanghebbenden zijn onderhoudsbedrijven/-medewerkers die bij hun werkzaamheden asbest aantreffen en niet verder kunnen zonder vergunning of zonder inschakeling van een bedrijf dat beschikt over een vergunning.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

De belanghebbenden die hiervoor zijn genoemd. Daarnaast het ministerie van IenW vanwege vergelijkbaar beleid voor bodem.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Er is intensieve betrokkenheid georganiseerd van stakeholders. Elke 3 weken komt een klankbordgroep bijeen, voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Aan deze klankbordgroep worden vraagstukken en opties voorgelegd om goed in beeld te krijgen wat de voor- en nadelen zijn en wat de standpunten zijn van de stakeholders. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van opdrachtgevers (woningcorporaties, industrie), saneerders, onderhouds-, installatie- en bouwbedrijven, inventariseerders, laboratoria, omgevingsdiensten en Arbeidsinspectie. Regelmatig (elke drie maanden) wordt een stakeholdersoverleg georganiseerd waarbij een bredere groep stakeholders wordt geïnformeerd over beleidsvoornemens en vraagstukken. Er wordt overlegd met de sociale partners, o.a. via de Werkgroep Arbo en Vitaliteit (WAV) en zij zijn tevens agendalid van de Klankbordgroep. Sinds juli 2024 wordt een nieuwsbrief uitgebracht om een zo breed mogelijke doelgroep te informeren.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Op 22 november 2023 is Richtlijn (EU) 2023/2668 gepubliceerd die de bestaande Richtlijn 2009/148/EG aanpast. De Richtlijn gaat over de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk. De lidstaten hebben tot 21 december 2025 de tijd gekregen de aanpassingen te implementeren. Het probleem is dat de Arbeidsomstandighedenwet geen grondslag biedt om een vergunningplicht te implementeren en een lijst van vergunninghouders te publiceren. Daarom is een wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet nodig. Alle ondernemingen die beogen werkzaamheden in verband met sloop of asbestverwijdering te verrichten, moeten een vergunning hebben van een bevoegde autoriteit. De Richtlijn biedt geen grond voor uitzonderingen op deze vergunningplicht. Ondernemingen moeten bij de aanvraag een bewijs van naleving van artikel 6 van de Richtlijn verstrekken, waarin kort samengevat eisen staan om werknemers zo min mogelijk bloot te stellen aan asbest. Bij de aanvraag moeten ook de diploma's worden meegestuurd waaruit de voltooiing blijkt van de vereiste opleiding van de werknemers die de asbestwerkzaamheden gaan uitvoeren. De vergunningplicht instellen is een vrij grote verandering voor het huidige Nederlandse asbeststelsel. Momenteel is certificering verplicht voor bedrijven die asbest verwijderen in een hogere risicoklasse. Voor de lagere risicoklasse geldt die certificeringsplicht nu niet en bovendien zijn er specifieke uitzonderingen voor de certificeringsplicht.

Met het huidige asbeststelsel lukt het vooralsnog niet om de groep slecht presterende bedrijven goed aan te pakken. Deze conclusie is ook getrokken door de Algemene Rekenkamer¹. Met het publieke instrument van vergunningverlening wordt beoogd om effectiever op te kunnen treden tegen bedrijven die slecht presteren en ondanks handhavend optreden hierin geen verbetering aanbrengen.

De uitdaging van de implementatie van de Richtlijn is de korte implementatietermijn gelet op de ingrijpende aanpassingen in de regelgeving en het verkrijgen van voldoende draagvlak binnen een stakeholdersveld met uiteenlopende belangen.

Wanneer de Richtlijn niet op tijd geïmplementeerd is, kan de Europese Commissie een pre-infractieprocedure starten en vervolgens een formele inbreukprocedure. Wanneer Nederland niet tijdig melding heeft gemaakt van de afgeronde implementatie van een richtlijn kan de Commissie meteen in de eerste procedure een boete en dwangsom eisen.

1: Algemene Rekenkamer (2024), Verantwoordingsonderzoek ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV), Rapport bij het Jaarverslag 2023

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De noodzaak om de wet te wijzigen komt in eerste instantie voort uit een aanscherping van de Europese Richtlijn. De motivatie is dat asbest een zeer gevaarlijke kankerverwekkende stof is die in het verleden op zeer grote schaal en in vele toepassingen is verwerkt. Bij onder andere het renoveren of slopen van gebouwen waarin asbest is verwerkt, lopen werknemers een groot risico om te worden blootgesteld. Volgens de Europese beroepsziektestatistiek is de blootstelling aan asbest veruit de voornaamste oorzaak van werkgerelateerde kanker, waarbij maar liefst 78% van de in de lidstaten erkende werkgerelateerde kankers verband houdt met blootstelling aan asbest. Bij inademing kunnen asbestvezels in de lucht leiden tot ernstige ziekten zoals mesothelioom en longkanker. Het duurt gemiddeld dertig jaar vanaf het moment van blootstelling tot de eerste tekenen van ziekte zichtbaar zijn, wat uiteindelijk kan leiden tot werkgerelateerde sterfgevallen. Als gevolg van (hoge) asbestblootstelling in het verleden overlijden in Nederland jaarlijks nog circa 1100 mensen². Het Europees kankerbestrijdingsplan, voorgesteld in de mededeling van de Commissie van 3 februari 2021, ondersteunt de noodzaak van maatregelen op het gebied van de bescherming van werknemers tegen kankerverwekkende stoffen. Een betere bescherming van werknemers die aan asbest worden blootgesteld is ook belangrijk in het kader van de groene transitie en de uitvoering van de Europese Green Deal, met name voor de "renovatiegolf voor Europa", die werd aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 14 oktober 2020. De gewijzigde Richtlijn beoogt werknemers beter te beschermen tegen asbest. De Richtlijn stelt als één van de maatregelen dat ondernemingen die sloop- of asbestverwijderingswerkzaamheden verrichten, vóór aanvang van hun werkzaamheden een vergunning moeten krijgen van de bevoegde autoriteiten.

De oorzaak van het probleem dat regelgeving niet adequaat wordt nageleefd is bij de herhaalde overtreders veelal calculerend gedrag, waarbij een bedrijf de kosten van handhavend optreden, zoals een boete, afweegt tegen de kostenbesparing die kan worden bereikt door bepaalde maatregelen achterwege te laten. Het instrument van certificering is niet bedoeld om dit soort gedrag te verbeteren. Het is de bedoeling het systeem van vergunningen zo in te richten dat deze bedrijven van de markt kunnen worden geweerd als zij hun naleefgedrag niet verbeteren. De resterende bedrijven die dan nog op de markt zijn, zullen dan bedrijven zijn die in de basis bereid zijn om voorschriften na te leven en daar ook blij van geven.

2: Brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2023, Kamerstuk 28089, nr. 268.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Volgens de Programmarapportage Asbest van de Nederlandse Arbeidsinspectie (gepubliceerd 9 januari 2025) presteert 19% van de gecertificeerde bedrijven goed, 63% matig en 18% slecht.

Het implementeren van de vergunningeis betekent dat het huidige asbeststelsel moet worden aangepast. Nu geldt een certificeringsplicht voor asbestverwijdering in een hogere risicoklasse. Er geldt geen certificeringsplicht voor asbestverwijdering in een lagere risicoklasse én voor specifieke uitzonderingen. Alle bedrijven moeten straks een vergunning hebben, dus ongeacht de risicoklasse en dit gaat ook gelden voor de huidige uitzonderingen. Een grove schatting is dat het om 2000 vergunningen gaat. Bij deze schatting is ervan uitgegaan dat slechts een beperkt deel van de onderhoudsbedrijven een vergunning zal gaan aanvragen, aangezien het voor veel bedrijven niet lonend zal zijn zich op deze markt te begeven. Bij de impactanalyse van de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit zal dit nader worden bekeken. Daarnaast moeten al deze bedrijven voldoen aan de aangescherpte opleidingseisen, dat wil zeggen dat hun werknemers die met asbest werken een diploma moeten hebben verkregen bij een erkend instructeur.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid is dat voor een deel van de asbestverwijdering een certificeringsplicht geldt als markttoelating. Enkele kritiekpunten op het huidige certificeringsstelsel zijn:

-Niet alle stakeholders hebben het idee dat ze voldoende invloed hebben op de inhoud van de certificatievereisten.

-Het certificeringsstelsel is nu hét instrument om bedrijven toegang te geven tot de markt voor bepaalde werkzaamheden. Maar wanneer de toezichthouder constateert dat een certificaathouder de regelgeving zodanig slecht naleeft dat hij van de markt zou moeten worden geweerd, kan de toezichthouder zelf het bedrijf het certificaat niet ontzeggen en lukt het certificerende instellingen vrijwel niet om dit via het certificeringsstelsel aan te pakken.

-In het huidige certificeringsstelsel is sprake van een zware en gedetailleerde sanctieregeling. De certificerende instelling is daardoor meer een controleur geworden dan een partij die het bedrijf helpt de kwaliteitsborging op een hoger niveau te krijgen. Ook leidt de huidige wijze van sanctionering binnen het certificeringsstelsel tot juridificering; tekortkomingen die een certificerende instelling constateert leiden nu vaak tot juridische procedures.

Volgens het huidige beleid kunnen bepaalde werkzaamheden (met in principe een lager risico) worden uitgevoerd door niet-gecertificeerde bedrijven en geldt voor bepaalde werkzaamheden een vrijstelling van de meldings- en certificeringsplicht. Daardoor is momenteel niet geheel in beeld welke bedrijven dergelijke werkzaamheden uitvoeren en in het geval dat geen meldingsplicht geldt ook niet waar deze werkzaamheden worden uitgevoerd.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als Nederland de Richtlijn niet (tijdig) implementeert, zal de Europese Commissie Nederland in gebreke stellen. De wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet is vereist om te kunnen voldoen aan de Europese verplichting.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het is een verplichting om aan de vereisten van de nieuwe Richtlijn te voldoen. Beleidsdoelen die daarbij worden nagestreefd zijn:

- Een asbeststelsel dat zorgt dat werknemers gezond en veilig werken.
- Goede uitvoerbaarheid voor de sector.
- Adequate naleving bevorderen.
- Risicogericht, zwaardere eisen waar het moet, eenvoudigere eisen waar het kan.
- Eenvoudige regelgeving.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De arbeidsomstandighedenregelgeving is primair gericht op gezond en veilig werken. De basis van het beleid is een risicogerichte benadering, dat wil zeggen dat regels niet strenger zijn dan nodig is. Dat draagt bij aan de uitvoerbaarheid - met inachtneming van de bescherming van werknemers - van de maatschappelijke opgave om asbest waar nodig te verwijderen. Bijvoorbeeld om verduurzaming mogelijk te maken. Te denken valt aan renovatie, isolatie en energietransitie.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Een kansrijk aangrijpingspunt is dat de vergunningplicht de ruimte biedt om het bestaande asbeststelsel ingrijpend te verbeteren. Daarnaast is een kansrijk aangrijpingspunt dat ook de bedrijven waarvoor nu geen certificeringsplicht geldt en de bedrijven die gebruik maken van de bestaande vrijstellingen van de meldingsplicht via de vergunningplicht beter in beeld komen en dat daar ook beter toezicht op mogelijk wordt.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Met de vergunningplicht wordt een betere scheiding tussen publiek en privaat beoogd en kunnen herhaalde overtreders van de markt worden geweerd. De resterende doelgroep zal een grotere bereidheid hebben om de regelgeving na te leven.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Het uiteindelijke doel is dat werknemers zodanig veilig werken dat zij als gevolg van het werk niet ziek worden of overlijden. Om dat te bereiken is het van groot belang dat de asbestregelgeving wordt nageleefd. De vergunningplicht biedt betere mogelijkheden dan de huidige certificering om bedrijven van de markt te weren die stelselmatig de voorschriften voor het zorgvuldig verwijderen van asbest overtreden, daarin calculerend gedrag vertonen en daarmee de gezondheid van werknemers op het spel zetten. Daarnaast worden met de vergunningplicht ook de bedrijven meer gereguleerd die nu niet gecertificeerd hoeven te zijn. Het effect dat daarvan wordt verwacht is dat ook bij deze bedrijven waar nodig een verbetering van de naleving van de asbestregelgeving wordt bereikt.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Dankzij de vergunningplicht kan herhaalde overtreders de toegang tot de markt worden ontzegd. Er ontstaat meer zicht op de bedrijven die asbest mogen verwijderen, aangezien deze over een vergunning moeten beschikken. Op dit moment ontbreekt het zicht op bedrijven die asbest in een lagere risicoklasse of asbest in een uitgezonderde toepassing mogen verwijderen, omdat daarvoor geen certificeringsplicht geldt.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De volgende toetsen worden tijdens de internetconsultatie uitgevoerd:

- toets door het Adviescollege Toetsing Regeldruk
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H) door betrokken toezichthouders
- toets door Autoriteit persoonsgegevens
- Uitvoeringstoets Decentrale Overheden
- Uitvoeringstoets toepassing Wet Bibob
- toets door Raad voor de Rechtspraak

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De voorkeursoptie is de introductie van de vergunningplicht voor bedrijven die sloopwerkzaamheden met asbest uitvoeren en/of asbest verwijderen. Dit is een verplichte implementatie van de Europese Richtlijn.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De vergunningplicht is een [doeltreffende](#) maatregel om bedrijven die zeer slecht presteren te dwingen tot verbetering of hen anders van de markt te weren. De vergunningplicht is een Europese verplichting waar Nederland aan zal moeten voldoen en de daarmee gepaard gaande lastendruk is onvermijdelijk. De lastendruk voor het indienen van een aanvraag wordt als zeer beperkt ingeschat, mede vanwege het voornemen geen leges te heffen en vergunningen voor onbepaalde tijd te verstrekken. Dit draagt in belangrijke mate bij aan de [doelmatigheid](#). Daarbij speelt mee dat het niet naleven van asbestregelgeving grote risico's oplevert voor werknemers die de werkzaamheden uitvoeren, gebruikers van gebouwen en de leefomgeving. Het achteraf moeten herstellen van slecht uitgevoerde asbestverwijderingen is kostbaar en zorgt voor onrust en overlast.

De Europese Richtlijn stelt als eis dat bedrijven die een vergunning aanvragen daarbij de diploma's van de werknemers en een bewijs van naleving verstrekken. Hieraan zijn wel kosten verbonden, maar die zijn afhankelijk van de verdere uitwerking in het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Een vergunningplicht is [uitvoerbaar](#) vanwege de beperkte inspanning die het aanvragen vergt, ook dankzij het voornemen vergunningen voor onbepaalde tijd te verstrekken en geen leges te heffen. Voor bedrijven die slechts beperkt asbestwerkzaamheden verrichten kan het desondanks een drempel zijn. Zij zullen de afweging moeten maken of het hen waard is om een vergunning aan te vragen of asbestwerkzaamheden, die in belangrijke mate voldoende opleiding en specialisatie vergen, over te laten aan andere bedrijven.

De vergunningplicht zal een sterke verbetering voor de [handhaving](#) opleveren, omdat het een effectief instrument is om zeer slecht presterende bedrijven te dwingen tot verbetering of hen anders van de markt te weren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in het gebruik kunnen maken van het instrument Bibob. Dit is met name ingegeven vanuit de huidige praktijk dat bedrijven die hun certificaat kwijtraken door slecht naleefgedrag onder een andere naam weer opnieuw op de markt komen.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een onzekerheid is dat moeilijk in te schatten is hoeveel bedrijven een vergunning aanvragen. Dit heeft enerzijds te maken met een onbekende aantal bedrijven die tijdens hun werkzaamheden asbest tegenkomen en anderzijds welk deel daarvan overgaat tot het aanvragen van een vergunning en welk deel daarvan dit niet de moeite vindt en het overlaat aan bedrijven die daarvoor een vergunning hebben.

Risico's zijn dat bedrijven zonder vergunning asbest verwijderen, bijvoorbeeld omdat ze niet door hebben dat ze met asbest bezig zijn of omdat ze onvoldoende gemotiveerd zijn om zich aan de regels te houden.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Een half jaar na inwerkingtreding van de gewijzigde regelgeving (op het niveau van de Wet en de AMvB) wordt dit geëvalueerd. Dit zal zich met name richten op eventuele knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Met de Nederlandse Arbeidsinspectie zal zeer regelmatig contact worden onderhouden om na te gaan in welke mate de vergunningplicht bijdraagt aan het kunnen weren van herhaalde overtreders van de markt en om signalen te ontvangen over het eventueel niet naleven van de vergunningplicht.