Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Impact wijzigingen Arbobesluit Asbest

Gevolgen voor de nalevingskosten van bedrijven

John Boog; Dominic Kok; Michiel Linssen; Eelco Tammens

Zoetermeer, 25 november 2020

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Uitvoering van het onderzoek 7
2.1 Onderzoeksvraag 7
2.2 Afbakening van en uitgangspunten bij het onderzoek 7
2.3 Onderzoeksmethode 7
2.4 Onderzoeksstappen 8

3 Onderzoeksuitkomsten 11
3.1 Wijzigingen in de certificatieplicht voor saneerders 11
3.2 Wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling 12
3.3 Nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht 14
3.4 Gebruik SMArt-nieuwe stijl bij inventarisatie 16
3.5 Aanwijzen SMArt-nieuwe stijl als stand van de wetenschap 16
3.6 Meetgegevens inzichtelijk op de arbeidsplaats 17
3.7 Samenvatting van de uitkomsten 18

Bijlagen 21
Bijlage 1 Overzicht A- en B-toepassingen 21

1 Inleiding

Het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit) bevat strenge voorschriften over het verwijderen van asbest. De werkgever moet de risico's van het verwijderen van asbest bepalen en daarop afgestemde maatregelen nemen, conform de stand van de wetenschap. Partijen betrokken bij asbestverwijdering, ervaren echter een aantal knelpunten binnen het stelsel. Er is behoefte aan meer eenduidige regels en er worden belemmeringen voor innovatie ervaren. De maatregelen die in de praktijk bij asbestsaneringen worden genomen zijn niet altijd in overeenstemming met het daadwerkelijke risico voor werknemers en omgeving. Ook is het soms duur om asbest te saneren zonder dat dit leidt tot betere gezondheidsbescherming van werknemers in de branche. Onnodige eisen kunnen leiden tot meer illegale (en onveilige) saneringen. Dit ondergraaft het draagvlak voor het stelsel. Het ministerie van SZW komt met een voorstel om knelpunten in de regelgeving aan te pakken. Hiertoe wordt het Arbobesluit asbest op onderdelen gewijzigd.

Het grootste deel van de voorgestelde wijzigingen is gericht op het mogelijk maken van meer differentiatie in de te nemen maatregelen bij het verwijderen van asbest. Doel van deze wijzigingen is om maatregelen die niet leiden tot een betere bescherming van werknemer of milieu niet langer voor te schrijven. Hiermee kan geld worden bespaard. Te nemen beschermingsmaatregelen kunnen beter op maat worden gemaakt, al naar gelang het risico voor werknemers en omgeving. Hierdoor kunnen de totale kosten van asbestsaneringsprojecten dalen zonder in te leveren op bescherming van werknemers en omgeving. Er zijn ook enkele maatregelen die kostenverhogend kunnen werken.

De wijzigingen van het Arbobesluit (en de Arboregeling) brengen met zich mee dat moet worden nagegaan wat de impact is op de nalevingskosten en administratieve lasten die bedrijven ondervinden. Panteia heeft hiertoe een onderzoek uitgevoerd en waar mogelijk ramingen gemaakt van de gevolgen voor de lasten voor bedrijven van de gewijzigde regelgeving. Waar kwantitatieve ramingen niet mogelijk waren zijn de gevolgen in kwalitatieve zin beschreven.

2 Uitvoering van het onderzoek

2.1 Onderzoeksvraag

De primaire onderzoeksvraag in dit onderzoek is het verzorgen van kwantitatieve ramingen van de gevolgen voor de nalevingskosten en administratieve lasten voor bedrijven en eventuele maatschappelijke kosten vanuit de wijzigingen van het Arbobesluit asbest. In deze ramingen wordt tevens aangegeven in hoeverre sprake is van incidentele of structurele gevolgen voor de kosten. Vanzelfsprekend wordt rekening gehouden met zowel dalingen als stijgingen van de lasten voor betrokken partijen.
In eerste instantie worden de gevolgen van de aanpassingen in het Arbobesluit voor de lasten van bedrijven gekwantificeerd in euro's op jaarbasis. Waar dat niet mogelijk is worden deze gevolgen kwalitatief beschreven.

2.2 Afbakening van en uitgangspunten bij het onderzoek

Een belangrijk uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen in het Arbobesluit en de Arboregeling[1] zoveel mogelijk worden gekwantificeerd. Dat houdt in dat er ramingen zijn gemaakt per onderdeel van de wijzigingen die de gevolgen voor bedrijven aangeven in euro's op jaarbasis. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wijzigingen die lastenverlagend- danwel lastenverhogend werken.

Voor het overgrote deel van de gebruikte kwantitatieve gegevens betreffende asbestsaneringen in Nederland, verdeeld naar verschillende uitgangspunten, is voor dit onderzoek uitgegaan van gegevens die TNO op verzoek van het ministerie van SZW heeft opgesteld[2]. Panteia heeft aan TNO gevraagd om op basis van de gegevens in dit rapport specifieke kwantitatieve gegevens te verstrekken.

2.3 Onderzoeksmethode

Een eerste bestudering van de gewijzigde regelgeving wees uit dat de wijzigingen in verschillende onderdelen van de asbestketen ingrijpen, zowel in de inventarisatie, sanering als eindcontrole is sprake van regelwijzigingen. De werkzaamheden en daarmee de kosten van werkzaamheden lopen nogal uiteen afhankelijk van het type sanering. Met name in de saneringsfase is veel variatie in kosten, daarnaast zijn er ook voor de eindcontrole verschillen in werkzaamheden tussen verschillende typen saneringen. In eerste instantie was het voornemen van Panteia om de impact van de gewijzigde regelgeving op de bedrijfsprocessen en werkzaamheden van de betrokken bedrijven zichtbaar te maken aan de hand van een aantal scenario's. Deze scenario's zijn typerend voor de werkzaamheden waarop de gewijzigde regelgeving invloed heeft. Na bestudering van de wijzigingen in het Arbobesluit bleek echter dat de lastenwijzigingen in de saneringsfase niet verschillen tussen verschillende typen saneringen, waardoor deze wijzigingen generiek behandeld kunnen worden. Voor de wijzigingen in de eisen voor eindcontroles geldt wel dat er sprake is van verschillen in gewijzigde lasten tussen verschillende typen saneringen. In de kwantificering van lastenwijzigingen voor de eindcontrole is dus wel differentiatie tussen verschillende typen saneringen toegepast. Daartoe hebben wij groepen gedefinieerd waarbinnen

[1] Concept wijzigingen Arbeidsomstandighedenbesluit d.d. 9 september 2020 en concept wijzigingen Arboregeling d.d. 2 november 2020, beide ontvangen van het ministerie van SZW.
[2] Beantwoording vragen in relatie tot impact voorgestelde wijzigingen regelgeving asbest. Briefrapport TNO, Utrecht, november 2020.

dezelfde wijzigingen in de eindcontrole plaatsvinden en per groep de lastenwijzigingen en aantal saneringen per jaar bepaald. De kostenverschillen als gevolg van wijzigingen in de vereiste eindcontrole vormen de prijscomponent van het PxQ-model waarmee de impact van de wijzigingen op de kosten wordt geraamd. Voor de hoeveelheidscomponent (Q) zijn wij uitgegaan van gegevens die TNO op verzoek van het ministerie van SZW heeft verzameld vanuit het huidige SMArt systeem en gegenereerd heeft vanuit de Asbestos Removal Exposure Assessment Tool (AREAT). De genoemde uitgangspunten geven voor de bepaling van de P- en de Q-componenten de meest betrouwbare basis voor de gemaakte ramingen.

2.4 Onderzoeksstappen

Deze paragraaf beschrijft de verschillende stappen in de onderzoeksaanpak. De kwantificering van wijzigingen in de eisen voor eindcontroles vereist de meeste werkzaamheden, de onderzoeksstappen 2 tot en met 5 zijn daarom vooral op deze wijziging in het Arbobesluit toegespitst.

1 Desk research

Door middel van desk research op basis van documenten die verkregen zijn van het ministerie van SZW en TNO is de aard van de wijzigingen van het Arbeidsomstandighedenbesluit asbest en de Arboregeling geïdentificeerd en vastgesteld. Vervolgens is gekeken in hoeverre het mogelijk zou zijn om de impact van de wijzigingen op de nalevingskosten voor bedrijven te kwantificeren en waar de impact van de wijzigingen kwalitatief beschreven moest worden omdat kwantificeren niet mogelijk is. Ook is samen met het ministerie van SZW nagegaan welke partijen door middel van interviews inbreng konden leveren voor het onderzoek.

Op basis van de voorgenomen wijzigingen van het Arbobesluit en de Arboregeling zijn zes wijzigingen geïdentificeerd die van invloed zijn op de nalevingskosten van bedrijven. Dat zijn:

1. Wijzigingen in de certificatieplicht voor saneerders
2. Wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling
3. Nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht
4. Gebruik SMArt-nieuwe stijl bij inventarisatie
5. Aanwijzen SMArt-nieuwe stijl als stand van de wetenschap
6. Meetgegevens inzichtelijk op de arbeidsplaats.

Voor de wijzigingen genoemd onder de punten 2 en 3 zijn de gevolgen gekwantificeerd. Voor de overige punten zijn (nog) geen prijs- en/of hoeveelheidscomponenten beschikbaar waarmee een raming van de gevolgen gemaakt kan worden. Deze gevolgen zijn zo goed mogelijk beschreven.
Deze beschrijvingen en resultaten van de kwantificering worden in hoofdstuk 3 gerapporteerd.

2 Opstellen relevante scenario's

Zoals eerder aangegeven was de oorspronkelijke opzet om de impact van de wijzigingen te kwantificeren aan de hand van scenario's voor verschillende typen asbestsaneringen. Dit bleek echter niet nodig omdat de te kwantificeren wijzigingen voornamelijk betrekking hebben op de kosten van de eindcontroles na asbestsaneringen en niet op de asbestsanering zelf. Op basis van onderzoek van Panteia uit 2015[3] zijn in deze stap scenario's opgesteld voor de huidige en de veranderde eindcontroles. De prijzen van de verschillende typen eindcontroles zijn

[3] Monitor Asbestsaneringskosten MASK. Ontwikkeling methode en eerste meting. Panteia, Zoetermeer, augustus 2015.

naar het prijsniveau van 2019 gebracht omdat wij in dit onderzoek uitgaan van de aantallen saneringen in het kalenderjaar 2019.

3 Opstellen conceptrekenmodel voor macroramingen en opvragen relevante kwantitatieve gegevens

In dit onderzoek is een PxQ-model gemaakt, afgeleid van het door de overheid voorgeschreven Standaardkostenmodel, dat zicht biedt op de gevolgen van de veranderde eisen voor eindcontroles voor de kosten van de verschillende typen eindcontroles, zowel op micro- als op macroniveau. In het model worden de eindcontroles gezien als "out-of-pocket-kosten" voor opdrachtgevers van asbestsaneringen. Met behulp van het model wordt een differentieelmeting gemaakt. Dat wil zeggen dat alleen die werkzaamheden in het onderzoek worden betrokken die worden gewijzigd door de veranderende regelgeving. Op deze wijze worden meer- en minderkosten binnen de scenario's zichtbaar gemaakt.

4 Toetsen conceptrekenmodel bij TNO en andere deskundigen

Met TNO is gekeken naar de hoeveelheidscomponenten in het model en de juistheid van de veronderstellingen ten aanzien van de effecten van de gewijzigde regelgeving op de (kosten van) eindcontroles. TNO heeft op verzoek van Panteia specifieke informatie geleverd met betrekking tot aantallen saneringen waarvoor de eindcontrole duurder of goedkoper wordt door de gewijzigde regels.
De prijscomponent van het model is getoetst bij een adviesbureau dat een breed zicht heeft op gebruikelijke prijzen voor de eindcontroles van asbestsaneringen en bij andere geïnterviewde partijen. Aan de hand van deze toetsingen hebben wij de in het model gehanteerde prijzen bijgesteld.
In deze stap werden naast het adviesbureau ook de woningcorporaties Eigen Haard en Portaal, het Rijksvastgoedbedrijf, een asbestsaneerder, Gasunie, KPN, Enexis en TNO geïnterviewd.

5 Vaststellen definitief rekenmodel en uitvoeren macroramingen

Met behulp van het definitieve rekenmodel zijn de gevolgen van de gewijzigde regelgeving op de eindcontroles inzichtelijk gemaakt en zijn de gevolgen voor de nalevingskosten geraamd. Het rekenmodel maakt als Excelbestand deel uit van deze rapportage.

3 Onderzoeksuitkomsten

Inleiding

Op basis van de door het ministerie van SZW geleverde concepten van de voorgenomen wijzigingen in het Arbobesluit, de toelichting daarop en de Arboregeling, is een inventarisatie gemaakt van wijzigingen die van invloed zijn op de administratieve lasten en de nalevingskosten voor bedrijven. Wij hebben de voorgenomen wijzigingen en hun gevolgen verdeeld in zes groepen waarover in dit hoofdstuk per groep wordt gerapporteerd. Daarbij gaat het achtereenvolgens om:

1. Wijzigingen in de certificatieplicht voor saneerders
2. Wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling
3. Nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht
4. Gebruik SMArt-nieuwe stijl bij inventarisatie
5. Aanwijzen SMArt-nieuwe stijl als stand van de wetenschap
6. Meetgegevens inzichtelijk op de arbeidsplaats.

Tot slot van dit hoofdstuk is een paragraaf opgenomen waarin de uitkomsten van het impactonderzoek worden samengevat.

A- en B-toepassingen

In het gewijzigde Arbobesluit worden de eisen met betrekking tot certificatieplicht en eindbeoordeling gedifferentieerd naar het risico op een hoge blootstelling. Asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot een hoge blootstelling worden aangeduid als B-toepassingen. Hiervoor gelden bij sanering strengere eisen dan voor overige toepassingen (A-toepassingen). In bijlage 1 is een tabel opgenomen met de indeling van asbesttoepassingen in de categorie A- of B-toepassing.

3.1 Wijzigingen in de certificatieplicht voor saneerders

Grondslag

Arbobesluit artikel 4.54d: Deskundigheid bij het werken met asbest.
Dit artikel regelt de certificeringsplicht (van asbestsaneerders) voor verwijderen van B-toepassingen. Deze gold voorheen voor alle vormen van asbest in risicoklasse 2. Een lijst van asbesttoepassingen met potentie tot hoge blootstelling is opgenomen in de Arboregeling artikel 4.30d.

De wijziging impliceert dat A-toepassingen, die in risicoklasse 2 vielen, niet meer verwijderd hoeven te worden door een gecertificeerde asbestsaneerder. Ook niet-gecertificeerde aannemers mogen dergelijke werkzaamheden verrichten, uiteraard met inachtneming van de vereiste veiligheidseisen en beschermende maatregelen. Voor het saneren van B-toepassingen die in risicoklasse 1 vallen, wordt de certificatieplicht voor de saneerder juist ingevoerd.

Impact op de nalevingskosten

Op dit moment kunnen wij aan de hand van de interviewuitkomsten niet op voorhand aangeven dat deze wijziging van invloed is op de nalevingskosten van bedrijven. De praktijk zal moeten uitwijzen of en zo ja, in hoeverre opdrachtgevers waar mogelijk gebruik gaan maken van niet-gecertificeerde bedrijven en wat daarvan de eventuele gevolgen zijn op de kosten van asbestsaneringen.

Toelichting

Op basis van interviews met eigenaren en beheerders van vastgoed, (ondergrondse) infrastructuur en een adviesbureau voor asbestsaneringsprojecten komen wij tot de conclusie dat het laten vervallen van de certificatieplicht voor saneerders bij A-toepassingen in risicoklasse 2 waarschijnlijk niet zal leiden tot een lastenverlichting voor bedrijven i.c. de betrokken eigenaren van de te saneren objecten. Slechts één respondent kan zich voorstellen dat er op termijn een ander concurrentieveld ontstaat, waardoor er mogelijk enige prijsdruk bij gecertificeerde asbestsaneerders kan optreden. Panteia verwacht niet dat dit binnen afzienbare tijd tot lastenverlichting bij opdrachtgevers van saneringen zal leiden. Waar opdrachtgevers niet-gecertificeerde aannemers hebben ingeschakeld voor projecten waarin, naast andere werkzaamheden, ook op een efficiënte manier asbest kan worden verwijderd (A-toepassingen, risicoklasse 2), dan ligt het voor de hand om voor dergelijke werkzaamheden geen gecertificeerd bedrijf meer in te schakelen. Door dit niet meer te doen kan efficiencywinst worden geboekt. In hoeverre dit ook daadwerkelijk op grotere schaal de praktijk wordt, kan nu nog niet worden overzien.

De uitkomsten van de asbestinventarisatie bepalen de risicoklasse waarin de sanering valt en daarmee de beschermende maatregelen die getroffen moeten worden om de sanering veilig uit te voeren. Het aangetroffen asbest dient te worden verwijderd zonder schade en risico voor saneerders, milieu en (mensen in de) omgeving. Dat impliceert dat de aannemer die de sanering uitvoert de regels moet volgen en beschermende maatregelen moet treffen die passen bij het risico van de sanering. De hiermee gepaard gaande kosten zijn niet afhankelijk van het feit dat een aannemer gecertificeerd is of niet. Een gecertificeerde aannemer zal wellicht door de beschikbare deskundigheid en ervaring iets goedkoper kunnen werken dan een niet gecertificeerde aannemer met minder ervaring met vergelijkbare werkzaamheden.

De meeste respondenten geven aan dat zij ervoor zullen blijven kiezen om voor elke asbestsanering, ook voor risicoklasse 1 saneringen, een gecertificeerde asbestsaneerder in te schakelen. Deze opdrachtgevers willen geen risico lopen wanneer bijvoorbeeld een sanering complexer is dan van tevoren werd geïnventariseerd. Een gecertificeerd bedrijf kan hierop snel inspelen en problemen voorkomen. Bovendien geven respondenten aan dat het niet goed is voor hun imago wanneer zich problemen voordoen en blijkt dat een niet-gecertificeerde aannemer saneringswerkzaamheden heeft verricht.

Sommige opdrachtgevers, die zeer regelmatig saneringswerkzaamheden laten uitvoeren, geven aan dat zij in de regel samenwerken met een vaste gecertificeerde asbestsaneerder. De belangrijkste reden hiervan is dat deze saneerder goed bekend is met de vaak heel specifieke saneringswerkzaamheden en objecten. Zij beschikken over de deskundigheid om hiermee op een verantwoorde wijze om te gaan.

Voor B-toepassingen die in risicoklasse 1 vielen, wordt de certificatieplicht juist ingevoerd. Onzes inziens zal deze nieuwe verplichting niet leiden tot een verzwaring van de lasten voor bedrijven om dezelfde redenen als hierboven genoemd. Bovendien komen B-toepassingen in risicoklasse 1 in de praktijk relatief weinig voor.

3.2 Wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling

Grondslag

Arbobesluit artikel 4.47b: Reiniging en visuele inspectie.

Dit artikel verplicht een visuele inspectie door de werkgever voor A-toepassingen en een onafhankelijke visuele inspectie voor B-toepassingen in risicoklasse 1.

Arbobesluit artikel 4.51a: Eindbeoordeling.
Dit artikel verplicht eindcontroles met luchtmetingen na saneringen waarbij de blootstelling >10.000 vezels/m³ is. Aanvullende metingen worden verplicht in geval van amfibolen.

In het bestaande Arbobesluit zijn de eisen voor de eindbeoordeling gebaseerd op indeling in risicoklasse 1, 2 of 2A (toepassingen met amfibolen). In het gewijzigde Arbobesluit wordt tevens onderscheid gemaakt tussen A- en B-toepassingen en is het bovendien van belang voor de eindbeoordeling of het aantal vrijkomende vezels hoger of lager is dan 10.000 vezels per m³. Zie ook Bijlage 1.

Voor saneringen in risicoklasse 2 waarbij < 10.000 vezels per m³ vrijkomen, moet een onafhankelijke visuele inspectie plaatsvinden, maar er zijn geen luchtmetingen meer vereist. Voor B-toepassingen in risicoklasse 1 wordt een onafhankelijke visuele inspectie verplicht. Voor saneringen waarbij tussen 2.000 en 10.000 amfibole vezels per m³ vrijkomen, worden de eisen voor metingen verlicht (analyse met SEM wordt vervangen door analyse met FCM). Ook vervallen enkele uitzonderingsbepalingen.

Impact op de nalevingskosten

De nalevingskosten stijgen in totaal met 4,6 miljoen euro op jaarbasis. De lastendaling is echter groter, namelijk 18,2 miljoen euro op jaarbasis, waardoor er per saldo op jaarbasis een daling van de nalevingskosten optreedt van 13,6 miljoen euro. In tabel 1 is een specificatie opgenomen van de geraamde gevolgen op de nalevingskosten voor bedrijven van de gewijzigde eisen voor de eindbeoordeling. Per categorie asbestsanering is aangegeven welke wijzigingen plaatsvinden in de eindcontrole.

tabel 1 Impact wijzigingen op de kosten van eindbeoordelingen

Categorieën asbestsaneringen	Wijzigingen	Prijs eindcontrole 2019	Prijs eindcontrole 2021	Raming aantal saneringen	PxQ
A-toepassingen in risicoklasse 2 (binnen), <10.000 vezels/m3	verlichting: onafhankelijke visuele inspectie blijft, luchtmeting vervalt	€ 385,00	€ 185,00	27.333	€ 5.466.600
B-toepassingen in risicoklasse 1 (binnen)	verzwaring: onafhankelijke visuele inspectie in plaats van inspectie door werkgever	€ 115,00	€ 185,00	15.723	€ 1.100.610
B-toepassingen in risicoklasse 2 (binnen), <10.000 vezels/m3	verlichting: onafhankelijke visuele inspectie blijft, luchtmeting vervalt	€ 385,00	€ 185,00	32.438	€ 6.487.600
Amfibole toepassing 2000-10000 vezels totaal 2000-10000 amfibole vezels	verlichting: onafhankelijke visuele inspectie blijft, luchtmeting en SEM-meting vervallen	€ 1.200,00	€ 185,00	5.113	€ 5.189.695
Amfibole toepassing 2000-10000 vezels totaal 2000-10000 amfibole vezels voorheen vallend onder uitzonderingsbepaling	verlichting: onafhankelijke visuele inspectie blijft, luchtmeting vervalt	€ 385,00	€ 185,00	2.265	€ 453.000
Amfibole toepassing >10000 vezels totaal 2000-10000 amfibole vezels	verlichting: onafhankelijke visuele inspectie en luchtmeting blijven, SEM-meting vervalt	€ 1.200,00	€ 385,00	695	€ 566.425
Amfibole toepassing >10000 vezels totaal >10000 amfibole vezels voorheen vallend onder uitzonderingsbepaling	verzwaring: onafhankelijke visuele inspectie en luchtmeting blijven, verplichte aanvullende SEM-meting ingevoerd	€ 385,00	€ 1.200,00	4.245	€ 3.459.675
				Raming totale lastenverlichting op jaarbasis (excl. BTW)	**€ 13.603.035**

Bron: Panteia,2020

Toelichting

De wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling zijn met behulp van een vereenvoudigd PXQ-model zo nauwkeurig mogelijk gekwantificeerd. Met TNO is gekeken naar de hoeveelheidscomponenten in het model en de juistheid van de

veronderstellingen ten aanzien van de effecten van de gewijzigde regelgeving op de (kosten van) eindcontroles. Er is gebruik gemaakt van rapportages door TNO aan het ministerie van SZW[4]. TNO heeft op verzoek van Panteia specifieke informatie geleverd met betrekking tot aantallen saneringen waarvoor de eindcontrole duurder of goedkoper wordt door de gewijzigde regels.

De prijscomponent van het model is geverifieerd bij TNO, bij een adviesbureau dat een breed zicht heeft op gebruikelijke prijzen voor de eindcontroles van asbestsaneringen en bij andere geïnterviewde partijen. Aan de hand van deze toetsingen hebben wij de in het model gehanteerde prijzen voor eindcontroles bijgesteld. Een specificatie van de gehanteerde eindcontroles en gemiddelde tarieven is opgenomen in tabel 2.

tabel 2 Tarieven van eindbeoordelingen gebruikt in de ramingen

Eindcontroles en eindmetingen	Tarieven (2019, ex. BTW)
1) Inspectie door werkgever	
Inspectie door DTA van de saneerder	€ 115,00
2) Onafhankelijke visuele inspectie	
Eindcontrole geaccrediteerde inspectie-instelling	€ 185,00
(incl. max. 2 uur inspectie op locatie)	
3) Onafhankelijke inspectie met metingen (FCM)	
Eindcontrole geaccrediteerd laboratorium	€ 385,00
(incl. max. 3 uur op locatie en max. 3 lm / FCM)	
4) Onafhankelijke inspectie met metingen (SEM)	
Eindcontrole geaccrediteerd laboratorium	€ 1.200,00
(incl. max. 5 uur op locatie / 2 lm / 4 km / SEM)	

Bron: Panteia,2020

3.3 Nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht

Grondslag

Arbobesluit artikel 4.54b: Uitzonderingen asbestinventarisatie

Er komen extra uitzonderingen op de plicht tot het laten uitvoeren van een asbestinventarisatie door een daartoe gecertificeerd bedrijf voor saneringen van ondergrondse netwerken van telecom-, elektra- en gasleidingen.

Impact op de nalevingskosten

- Gasleidingen: verwachte lastenverlichting tussen € 25.000 en € 50.000 per jaar.
- Telecomleidingen: verwachte lastenverlichting circa € 137.500 per jaar.
- Elektriciteitsleidingen: verwachte lastenverlichting van ongeveer € 1.250.000 op jaarbasis.

Zonder uitzondering wordt door de geïnterviewde partijen aangegeven dat de tijdwinst en de efficiencywinst, die worden geboekt door de uitzondering op de

[4] TNO 2019 R11239 Eindrapport. Aanknopingspunten voor differentiatie in risico's van werkzaamheden met asbest ten behoeve van beheersregimes. TNO, Zeist, september 2019.
Beantwoording vragen in relatie tot impact voorgestelde wijzigingen regelgeving asbest. Briefrapport TNO, Utrecht, november 2020.

inventarisatieplicht, in geld gemeten veel hoger is dan de out-of-pocket-kosten voor de asbestinventarisaties.

Toelichting

Bitumen gasleidingen

Voor met bitumen overdekte gasleidingen, bestond al een uitzondering op de inventarisatieplicht voor asbestcementhoudende gasleidingbuizen, deze uitzondering wordt uitgebreid naar asbesthoudende gasleidingbuizen. Het gaat hier om gasleidingen die alleen in gebruik zijn bij de Gasunie, niet bij de regionale netbeheerders. De Gasunie raamt het aantal opdrachten voor werkzaamheden aan deze bitumen gasleidingen op 50 tot 100 per jaar. Alle inventarisaties worden uitgevoerd door hetzelfde bureau tegen een vaste prijs van € 500 per inventarisatie. De uitbreiding van de uitzondering op de inventarisatieplicht leidt tot een jaarlijks financieel voordeel voor de Gasunie van maximaal € 50.000 en minimaal € 25.000. Van groter belang dan het wegvallen van deze kosten is echter de tijdwinst die in projecten kan worden geboekt door efficiënter te kunnen werken.

Telecom asbestcementbuizen

Wanneer werkzaamheden moeten plaatsvinden aan onderdelen van de (ondergrondse) telecom-infrastructuur, moeten deze in de huidige situatie worden voorafgegaan door een asbestinventarisatie door een hiertoe gecertificeerd bedrijf. Met de voorgenomen wijziging van het Arbobesluit komt de inventarisatieplicht voor werkzaamheden aan asbesthoudende buizen behorende tot de telecom-infrastructuur te vervallen.
Op basis van cijfers verkregen van KPN is een globale raming gemaakt van de vermindering van de nalevingskosten die het laten vervallen van de inventarisatieplicht in de telecomsector met zicht meebrengt. Een gemiddelde asbestinventarisatie kost voor projecten in de sector ongeveer € 2.500. Bij KPN gaat het gemiddeld om zo'n 50 inventarisaties per jaar. Volgens KPN heeft Ziggo te maken met ongeveer 5 inventarisaties per jaar. KPN en Ziggo zijn in Nederland de enige partijen met eigen (ondergrondse) telecom infrastructuur. De vermindering van de nalevingskosten voor de sector komt op jaarbasis uit op: 55 x € 2.500 = € 137.500. Daarnaast is er een, niet te kwantificeren, voordeel dat voortvloeit uit een kortere doorlooptijd van projecten en de mogelijkheid om efficiënter te werken.

Elektriciteitsleidingen

Binnen de energiesector bestaan al vrijstellingen voor de inventarisatieplicht, bijvoorbeeld voor asbestcementhoudende ondergrondse openbare buizen (art. 4.54b Arbobesluit). Dit wordt uitgebreid naar alle asbesthoudende ondergrondse openbare buizen. Daarnaast komen er vrijstellingen van de inventarisatieplicht voor het geheel of gedeeltelijk verwijderen van asbesthoudende toepassingen bij onderhoudsactiviteiten en het oplossen van storingen, voor zover zij deel uitmaken van de openbare gas- of elektriciteitsinstallaties van een netbeheerder.

Voor alle netbeheerders tezamen kan de lastenverlichting globaal worden geraamd op: circa 50 projecten per week à € 500 per inventarisatie maal 50 weken is in totaal een vermindering van nalevingskosten van ongeveer € 1.250.000. Daarnaast is er ook efficiencywinst die geboekt wordt in de bedrijfseigen administratieve processen. In de huidige praktijk werd echter al gewerkt volgens de voorgenomen wijziging, waardoor de lastenverlichting vooral theoretisch is: in praktijk zullen de werkzaamheden niet veranderen, dus zal dit niet leiden tot een lastenverlichting voor de netbeheerders.

3.4 Gebruik SMArt-nieuwe stijl bij inventarisatie

Grondslag

Arbobesluit artikel 4.47 lid 3c: Vaststellen van het blootstellingsniveau.
Maakt het juridisch mogelijk om door middel van Arboregeling artikel 4.30a derde lid SMArt-ns aan te wijzen als het te gebruiken beoordelingsinstrument. Onder SMArt-ns wordt verstaan: de Stoffen Manager Asbest risicotechniek-nieuwe stijl versie 2021.

Impact op de nalevingskosten

Deze wijziging zal leiden tot lagere nalevingskosten voor bedrijven. Verwacht wordt dat door de introductie van SMArt-ns minder projectvalidaties nodig zullen zijn. Hoeveel minder is echter lastig te bepalen. De verwachte lastenverlichting vanuit deze wijziging is dan ook vooralsnog niet te kwantificeren.

Toelichting

Artikel 4.47 lid 3c van het Arbobesluit biedt de mogelijk om in de Arboregeling een beoordelingsinstrument aan te wijzen voor de vaststelling van het blootstellingsniveau. In de Arboregeling wordt vastgelegd dat dit instrument SMArt-nieuwe stijl is. In de huidige praktijk wordt het blootstellingsniveau doorgaans vastgesteld met behulp van SMArt-oude stijl. Introductie van SMArt-ns als aangewezen beoordelingsinstrument zal daarom aan de gangbare wijze van vaststellen van het blootstellingsniveau weinig veranderen.
Met het huidige SMArt kan het blootstellingsniveau een stuk minder nauwkeurig worden vastgesteld dan met SMArt-ns mogelijk zal zijn. Die onnauwkeurigheid leidt ertoe dat in de huidige situatie veelal wordt uitgegaan van worst case scenario's, waardoor veel saneringsprojecten automatisch in risicoklasse 2 worden ingedeeld. Om een project alsnog in risicoklasse 1 ingedeeld te krijgen is dan een projectvalidatie nodig. De verwachting is dat met de nauwkeuriger inschatting van SMArt-ns meer projecten in risicoklasse 1 kunnen worden ingedeeld, zonder dat daarvoor een projectvalidatie noodzakelijk is. Dit kan op twee manieren een lastenverlichting opleveren: ten eerste kunnen sommige projecten die voorheen in risicoklasse 2 werden uitgevoerd, nu tegen lagere kosten in risicoklasse 1 worden uitgevoerd. Ten tweede kan in sommige gevallen waar voorheen een projectvalidatie ingezet werd om tot indeling in risicoklasse 1 te komen, dit in de nieuwe situatie zonder projectvalidatie gebeuren. De lastenverlichting bestaat dan uit besparing van de kosten van een projectvalidatie.
Op voorhand is niet te voorspellen hoeveel projecten door de invoering van SMArt-ns in risicoklasse 1 zullen worden ingedeeld waar dat voorheen niet het geval was. Het is daarom niet mogelijk de lastenverlichting van deze regelwijziging te kwantificeren.

3.5 Aanwijzen SMArt-nieuwe stijl als stand van de wetenschap

Grondslag

Arboregeling artikel 4.30a lid 2: Aangewezen beoordelingsinstrument.
Wijst SMArt-ns aan als te gebruiken beoordelingsinstrument waarover wetenschappelijke consensus bestaat.

Impact op de nalevingskosten

Deze wijziging zal waarschijnlijk leiden tot lagere nalevingskosten voor bedrijven. Verwacht wordt dat het gebruik van SMArt-ns minder discussie met zich meebrengt over de risicoklasse en de te hanteren saneringsmethode. Ook zullen er minder juridische procedures volgen uit het feit dat partijen het oneens blijven. Tot hoeveel

lastenvermindering deze wijziging zal leiden is niet vast te stellen omdat hiervoor geen gegevens beschikbaar zijn.

Toelichting

In dit artikel van de Arboregeling wordt SMArt-ns door de Minister aangewezen als instrument dat de stand van de wetenschap en de professionele dienstverlening aangeeft. Doordat nu expliciet wordt vastgelegd wat de stand van de wetenschap weergeeft, wordt onduidelijkheid hierover voorkomen. Dit kan zorgen voor een verlichting van de lasten, omdat werkgevers minder tijd kwijt zijn om hier onderzoek naar te doen. Tevens worden discussies en eventuele juridische procedures hiermee voorkomen. Er is echter geen informatie beschikbaar over de tijd die werkgevers hier voorheen aan kwijt waren, evenmin is duidelijk in hoeverre discussie hierover leidde tot juridische procedures. De lastenverlichting die uit deze regelwijziging voortvloeit, is daarom niet te kwantificeren.

3.6 Meetgegevens inzichtelijk op de arbeidsplaats

Grondslag

Arboregeling artikel 4.30c: Verstrekken meetgegevens.
De meetgegevens zoals bedoeld in artikel 4.47 derde lid van het Arbobesluit worden aan de toezichthouder beschikbaar gesteld op een manier waarop de relatie tussen de meetgegevens en de werkzaamheden die op de arbeidsplaats worden verricht inzichtelijk is.

Impact op de nalevingskosten

Geen. Het Arbobesluit artikel 4.50 lid 2 stelt al verplicht dat de (meet)gegevens vanuit de asbestinventarisatie in het werkplan moeten worden opgenomen. Het werkplan moet op de arbeidsplaats aanwezig zijn. In de praktijk zal de DTA'er van de asbestsaneerder ook het asbestinventarisatierapport op de arbeidsplaats beschikbaar hebben omdat zonder dit rapport niet altijd helder is welke werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden.

Toelichting

In dit artikel van de Arboregeling wordt verplicht dat de meetgegevens vanuit de asbestinventarisatie inzichtelijk op de arbeidsplaats aanwezig zijn. De relatie tussen de meetgegevens en de uit te voeren werkzaamheden moet helder zijn. De uit te voeren werkzaamheden moeten corresponderen met de vanuit de meetgegevens vastgestelde risico's. Deze nieuwe verplichting impliceert dat het asbestinventarisatierapport op de arbeidsplaats aanwezig moet zijn.
Vanuit de interviews geven respondenten aan dat in de praktijk de gegevens uit het asbestinventarisatierapport altijd op de werkplek aanwezig zijn. Het Arbobesluit artikel 4.50 lid 1 en 2 en het Bouwbesluit 2012 verplicht dat voor asbestsaneringen een werkplan moet worden opgesteld. Het werkplan van de saneerder moet zijn opgesteld vanuit de asbestinventarisatie en de daarin aangegeven risico's en te treffen maatregelen om deze risico's te minimaliseren. In het werkplan moeten de resultaten van de asbestinventarisatie zijn opgenomen. Dit werkplan moet op de arbeidsplaats aanwezig zijn. In de praktijk kan de DTA'er zijn werk niet goed uitvoeren zonder dat de asbestinventarisatie en het werkplan aanwezig zijn op de arbeidsplaats.
Omdat de meetgegevens in de praktijk dus al aanwezig (moeten) zijn op de arbeidsplaats, veroorzaakt de nieuwe verplichting vanuit de Arboregeling geen extra lasten voor bedrijven.

3.7 Samenvatting van de uitkomsten

Samengevat worden hieronder de uitkomsten van dit impactonderzoek kort weergegeven.

Kwalitatief beschreven wijzigingen

Wijzigingen in de certificatieplicht voor saneerders

Panteia verwacht hiervan op korte termijn geen gevolgen voor de nalevingskosten van bedrijven. De praktijk zal moeten uitwijzen of en zo ja, in hoeverre opdrachtgevers waar mogelijk gebruik gaan maken van niet-gecertificeerde bedrijven en wat daarvan de eventuele gevolgen zijn op de kosten van asbestsaneringen.

Gebruik SMArt-nieuwe stijl bij inventarisatie

Deze wijziging zal leiden tot lagere nalevingskosten voor bedrijven. Verwacht wordt dat door de introductie van SMArt-ns minder projectvalidaties nodig zullen zijn.

Aanwijzen SMArt-nieuwe stijl als stand van de wetenschap

Deze wijziging zal waarschijnlijk leiden tot lagere nalevingskosten voor bedrijven. Verwacht wordt dat het gebruik van SMArt-ns minder discussie met zich meebrengt over de risicoklasse en de te hanteren saneringsmethode. Ook zullen er minder juridische procedures volgen uit het feit dat partijen het oneens blijven.

Meetgegevens inzichtelijk op de arbeidsplaats

Panteia verwacht hiervan geen gevolgen voor de nalevingskosten van bedrijven. Het Arbobesluit artikel 4.50 lid 2 stelt al verplicht dat de (meet)gegevens vanuit de asbestinventarisatie in het werkplan moeten worden opgenomen. Het werkplan moet op de arbeidsplaats aanwezig zijn.

Gekwantificeerde wijzigingen

Wijzigingen in de eisen voor de eindbeoordeling

De nalevingskosten stijgen in totaal met 4,6 miljoen euro op jaarbasis. De lastendaling is echter groter, namelijk 18,2 miljoen euro op jaarbasis, waardoor er per saldo op jaarbasis een daling van de nalevingskosten optreedt van 13,6 miljoen euro.

Nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht

Voor gasleidingen bedraagt de verwachte lastenverlichting tussen € 25.000 en € 50.000 per jaar. Voor telecomleidingen wordt een lastenverlichting verwacht van circa € 137.500 per jaar. Voor de netbeheerders van elektriciteitsnetten is een lastenverlichting geraamd van € 1.250.000.
Per saldo bedraagt de geraamde maximale lastenverlichting voor de nieuwe uitzonderingen op de inventarisatieplicht ongeveer € 1.437.500 per jaar.

Totale lastenverlichting voor bedrijven

Voor zover de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen geraamd kunnen worden, verwacht Panteia in zijn totaliteit een lastenverlichting voor het betrokken bedrijfsleven van per saldo ruim 15 miljoen euro op jaarbasis. Deze lastenverlichting is structureel. Er is geen sprake van eenmalige lastenverlichtingen of lastenverzwaringen. Waar de lasten voor bedrijven veranderen is altijd sprake van nalevingskosten. De administratieve lasten voor bedrijven veranderen niet. Ook is geen sprake van een verandering van de maatschappelijke kosten.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht A- en B-toepassingen

In artikel 4.30d van de voorgenomen Arboregeling is gedefinieerd welke asbesttoepassingen worden beschouwd als asbesttoepassingen die de potentie hebben om te leiden tot een hoge blootstelling (B-toepassingen). De overige toepassingen worden beschouwd als A-toepassingen. Tabel 3 geeft een overzicht van de indeling in A- en B-toepassingen.

tabel 3 Indeling A- en B-toepassingen

A-toepassingen	*B-toepassingen*
• In kunststof gebonden of imitatie-marmeren toepassingen • Elastische toepassingen • Asbestcement-toepassingen in een binnenruimte, waarbij de toepassingen losliggend of geklemd zijn • Asbestcement-toepassingen in een buitensituatie die hooguit licht verweerd zijn • Kleinschalige saneringen van pakkingen • Asbesttoepassingen die bij aanvang van de werkzaamheden met asbest geheel omsloten zijn door niet-asbesthoudend materiaal en als een geheel verwijderd kunnen worden	• Asbestcement-toepassingen in een binnenruimte, tenzij losliggend of geklemd • Asbestcement-toepassingen in een buitensituatie die sterk verweerd zijn • Geweven of geperste asbesttoepassingen, met uitzondering van kleinschalige pakkingen • Licht gebonden asbesttoepassingen • Niet-gebonden asbesttoepassingen Tenzij bij aanvang van de werkzaamheden met asbest geheel omsloten zijn door niet-asbesthoudend materiaal en als een geheel verwijderd kunnen worden

Bron: TNO, 2020