



Een grens aan het succes van de verwijdering van asbestdaken

Een onderzoek naar de effectiviteit van de Subsidieregeling verwijderen asbestdaken in het Nederlands-Duitse grensgebied.

Auteur: J. Langejans

*In opdracht van:
Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht*

*Saxion Hogeschool Enschede
Oktober 2016 – april 2017*

Een grens aan het succes van de verwijdering van asbestdaken

Een onderzoek naar de effectiviteit van de Subsidieregeling
verwijderen asbestdaken in het Nederlands-Duitse grensgebied

Auteur: J. Langejans
Studentnummer: 102264

In opdracht van: Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht
Praktijkcoach: mvr. M. ter Haar-Wiefferink

Onderwijsinstelling: Saxion Hogeschool Enschede
Opleiding: HBO Rechten
Schoolcoach: mvr. Y. Denissen
Tweede lezer: mvr. E. van Dooren

Plaats: Enschede
Datum: 12 april 2017

Voorwoord

Voor u ligt het scriptierapport ‘Een grens aan het succes van de verwijdering van asbestdaken’. Dit rapport is geschreven als afstudeeropdracht voor de opleiding HBO Rechten aan de Saxion Hogeschool te Enschede. In opdracht van het Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht is onderzoek verricht naar de effectiviteit van de Subsidieregeling verwijderen asbestdaken in het Nederlands-Duitse grensgebied. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2016 tot en met april 2017.

Bij dezen wil ik ten eerste graag mijn schoolcoach Yvonne Denissen bedanken voor de goede begeleiding en ondersteuning tijdens de onderzoeksperiode. Haar motiverende en geruststellende woorden waren op bepaalde momenten net wat ik nodig had. Daarnaast wil ik iedereen die op enigerlei wijze medewerking heeft verleend aan dit onderzoek graag bedanken. Hierbij gaat mijn bijzondere dank uit naar Nienke Smith, Rob Ekkers en Ruud Hoosemans zonder wiens medewerking dit rapport niet zou zijn geweest wat het nu is.

Tevens gaat mijn speciale dank uit naar Simon Gorter en Jan Elzinga voor hun enthousiasme ten aanzien van het landsgrensoverschrijdende deel van mijn onderzoek. Door mij in november 2016 mee op sleeptouw te nemen richting Duitsland kreeg mijn onderzoek net die kick-start die het nodig had.

Tot slot wil ik Mitch Verkuil bedanken voor de aan mij verleende gratis toegang aan de Nationale Asbest Conferentie 2016 in Venlo op 8 november 2016. Door voor mij een uitzondering te maken heb ik al snel in mijn onderzoekstraject belangrijke kennis op kunnen doen en essentiële contacten kunnen leggen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Jeffrey Langejans, Almelo, 9 april 2017

Samenvatting

Dit rapport is geschreven als afstudeerscriptie voor de opleiding HBO Rechten aan de Saxion Hogeschool in Enschede. De onderzoeksopdracht is tot stand gekomen in opdracht van en in samenwerking met het Lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht (hierna; het lectoraat). Het lectoraat heeft onder andere tot doel om bij te dragen aan een toekomstbestendige gebiedsontwikkeling middels praktijkgericht juridisch en financieel onderzoek. Hierbij staan twee onderzoekslijnen centraal, te weten ‘Grensoverschrijdende samenwerking’ en ‘Gebiedsontwikkeling: legal & finance’.

Het doel van dit onderzoek is om het lectoraat te ondersteunen in haar doelstellingen door te voorzien in een bij haar bestaande kennisbehoefte. Deze kennisbehoefte bestaat uit een onderzoek naar de effectiviteit van de Subsidieregeling verwijderen asbestdaken (hierna; de subsidieregeling) in het Nederlands-Duitse grensgebied. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Hoe effectief is de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied?

Asbest is op dit moment een actueel onderwerp. Niet alleen is het een gevaarlijke stof waarvan het gebruik al geruime tijd verboden is in de Europese Unie, maar de staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna; de staatssecretaris) heeft in 2015 besloten om asbestdaken vanaf 2024 in Nederland te verbieden. Deze daken zijn inmiddels bijna allemaal matig tot ernstig verweerd waardoor er vezels vrijkomen die een gevaar vormen voor mens en milieu. Ter ondersteuning heeft de staatssecretaris de subsidieregeling in het geroepen om de verwijdering van asbestdaken te stimuleren.

Vanwege de fysieke aard van asbest bestaat de mogelijkheid dat losgekomen vezels worden meegevoerd met luchtstromen. Het gevolg hiervan is dat een asbestbrand ervoor kan zorgen dat het vrijgekomen asbest zich in de omgeving van de brand kan verspreiden. Dit houdt in dat een asbestdakenbrand in het Nederlands-Duitse grensgebied tot gevolg kan hebben dat het verspreidingsgebied zich niet beperkt tot de eigen landsgrenzen. Dit zou van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van het Nederlandse asbestbeleid dat er op is gericht om de blootstelling van asbestvezels aan de leefomgeving zo veel mogelijk te beperken.

Gezien de centrale onderzoeksvraag en de bovenstaande context is onderzoek gedaan naar de algemene effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland en de invloed van het Duitse asbestdakenbeleid op de effectiviteit van het Nederlandse asbestbeleid.

De effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland is beoordeeld door onderzoek te verrichten naar de bijbehorende communicatiestrategie, financiële prikkel en het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure.

De communicatiestrategie, zoals deze is uitgezet door het ministerie, blijkt slechts in beperkte mate te hebben bijgedragen aan de bekendheid van de doelgroep met het nieuwe beleid en de subsidieregeling. Als gevolg hiervan ligt het urgentiegevoel binnen de doelgroep, om op korte termijn het eigen asbestdak te verwijderen, nog laag.

De financiële prikkel lijkt in de praktijk in plaats van een versnellend effect vooral een cadeau-effect te bewerkstelligen. Diegenen die de subsidie in 2016 hebben aangevraagd lijken dit vooral te hebben gedaan omdat men het subsidiegeld niet heeft willen laten liggen. De subsidie lijkt echter slechts in zeer beperkte mate een daadwerkelijke factor te zijn geweest in de keuze van de doelgroep om in 2016 het eigen asbestdak te verwijderen.

De aanvraagprocedure behorende bij de subsidieregeling blijkt in de praktijk voor de aanvrager als eenvoudig en gebruiksvriendelijk te worden gezien. De problemen met de aanvraagprocedure lijken vooral te liggen bij de saneerders die gebruik moeten maken van het Landelijk Asbestvolgsysteem. Systeemproblemen zorgen voor extra administratieve lasten onder saneerders die deze lasten vervolgens in sommige gevallen doorberekenen aan de subsidieaanvrager.

Om de invloed van het Duitse asbestbeleid op het Nederlandse asbestbeleid te kunnen bepalen is onderzoek gedaan naar het Duitse (stimulerings)beleid ten aanzien van de verwijdering van asbestdaken. Daarnaast is onderzocht wat het toekomstbeeld in Duitsland is ten aanzien van dergelijk stimuleringsbeleid.

Duitsland blijkt in de praktijk geen stimuleringsbeleid te voeren en ook geen asbestdakenverbod te kennen. Daarnaast lijkt het onwaarschijnlijk te zijn dat hier op korte termijn verandering in komt. Op deelstaatsniveau lijkt er inmiddels een urgentiegevoel te zijn ontstaan, echter zou de Duitse bond liever eerst wachten op Europese regelgeving.

Het gevolg van de afwezigheid van Duits stimuleringsbeleid is dat te verwachten is dat Duitse asbestdaken voorlopig zullen blijven liggen. Het te verwachten effect hiervan is dat, ondanks het Nederlandse beleid, de achtergrondconcentraties en blootstellingskansen aan asbest in het Nederlands-Duitse grensgebied voorlopig hoger zullen blijven dan in de rest van Nederland.

Op basis van het voorgaande is het antwoord op de centrale onderzoeksvraag dan ook dat de subsidieregeling, als onderdeel van het Nederlandse asbestbeleid, verminderd effectief is in het Nederlands-Duitse grensgebied. Naast het feit dat de subsidieregeling op zichzelf slechts in beperkte mate effectief blijkt te zijn, zorgt de afwezigheid van stimuleringsbeleid in Duitsland voor een verhoogde blootstellingskans in het Nederlands-Duitse grensgebied. Gezien de verwachting dat Duitsland op korte termijn geen stimuleringsbeleid zal gaan voeren is tevens te verwachten dat deze verminderde effectiviteit voorlopig zal aanhouden.

De belangrijkste aanbeveling die uit dit rapport voortvloeit, is dan ook dat Nederland het gesprek aangaat met haar buurlanden over de mogelijkheden ten aanzien van de verwijdering van asbestdaken in de Nederlandse grensgebieden, zodat de blootstellingskansen aan asbest in heel Nederland gelijk worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	10
§ 1.1 Opdrachtgever	10
§ 1.2 Doelstelling	10
§ 1.3 Context en achtergrond	10
§ 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
§ 1.5 Betrokkenen en hun belangen	12
§ 1.6 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	14
§2.1 Begripsdefinitie ‘het Nederlands-Duitse grensgebied’	14
§2.2 Effectiviteit van rijksbeleid in het algemeen	14
§2.3 Begripsdefinitie ‘Effectiviteit’	15
§2.3.1 Algemene effectiviteit subsidieregeling in Nederland	15
§2.3.2 Effectiviteit subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied	17
§2.4 Subsidie in het algemeen	17
§2.5 Inhoud en werking van de subsidieregeling	18
§2.6 Voorlopige conclusies inhoud en werkbaarheid subsidieregeling	20

Hoofdstuk 3 Methodologie	21
§ 3.1 Onderzoeksmethode	21
§ 3.2 Methoden en bronnen per onderzoeksvraag	21
§3.2.1 Onderzoeksvraag 1	21
§3.2.1 Onderzoeksvraag 2 & 3	23
§ 3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	23
 Hoofdstuk 4 Effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland	25
§ 4.1 Cijfers doelbereiking 2016	25
§ 4.2 De communicatiestrategie	26
§ 4.2.1 Vormgeving	26
§ 4.2.2 Praktijkeffecten	27
§ 4.3 De financiële prikkel	28
§ 4.3.1 Vormgeving	28
§ 4.3.2 Praktijkeffecten	29
§ 4.4 Het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure	34
§ 4.4.1 Vormgeving	34
§ 4.4.2 Praktijkeffecten	36
§ 4.4 Conclusie doelbereiking en effectiviteit subsidieregeling in 2016	38
 Hoofdstuk 5 Het Duitse beleid	40
§ 5.1 Huidige stimuleringsbeleid Duitsland	40
§ 5.2 Toekomstbeeld asbestdaken Duitsland	41
§ 5.3 Conclusie	41
 Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	42
§ 6.1 Conclusies	42
§ 6.2 Aanbevelingen	44

Literatuurlijst	48
Bijlage 1 Betrokkenen en hun belangen	50
Bijlage 2 Verantwoording afbakening Nederlands-Duitse grensgebied	51
Bijlage 3 Interviews	53
Bijlage 4 Deelnemerslijst ervaringsuitwisseling asbest Düsseldorf	54
Bijlage 5 Onderzoeksresultaten Gfk/Milieu Centraal 2016	56
Bijlage 6 CEAW enquête	58
Bijlage 7 Rekenvoorbeelden AgroAsbestveilig	63
Bijlage 8 Digitale aanvraagformulieren subsidie.....	65

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van het lectoraat Gebiedsontwikkeling en Recht (hierna; het lectoraat). In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de opdrachtgever, de doelstelling van het onderzoek, de context en achtergrond van het onderzoek, de probleemstelling en onderzoeksvragen, en de betrokkenen en hun belangen. Tot slot wordt de opzet van dit rapport beknopt weergegeven in een leeswijzer.

§ 1.1 Opdrachtgever

Het lectoraat heeft onder andere tot doel om bij te dragen aan een toekomstbestendige gebiedsontwikkeling middels praktijkgericht juridisch en financieel onderzoek. Hierbij staan twee onderzoekslijnen centraal, te weten ‘Grensoverschrijdende samenwerking’ en ‘Gebiedsontwikkeling: legal & finance’. Om inzicht te kunnen bieden in de asbestdakenproblematiek in het Nederlands-Duitse grensgebied heeft het lectoraat specifieke kennis nodig. Deze kennisbehoefte bestaat onder andere uit een onderzoek naar de effectiviteit van de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied.

§ 1.2 Doelstelling

Praktijkdoelstelling

De doelstelling van dit onderzoek voor het lectoraat is om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het Nederlandse asbestbeleid, en in het specifiek van de subsidieregeling, in het Nederlands-Duitse grensgebied. Het lectoraat kan dit rapport gebruiken om de opgedane kennis en de aanbevelingen met overige belanghebbende partijen te delen.

Onderzoeksdoelstelling

De onderzoeksdoelstelling is om het lectoraat te ondersteunen in haar doelstellingen door middels dit rapport te voorzien in de bestaande kennisbehoefte.

§ 1.3 Context en achtergrond

“Het offensief op asbest wordt ingezet. We streven naar een asbestveilig Nederland. We staan voor een nuchtere effectieve aanpak, gebaseerd op feiten en deskundig inzicht.”

“We hebben een hele duidelijke doelstelling: we willen in 2024 geen asbestdaken meer in ons land. De daken zijn dan tenminste 30 jaar oud, maar de meeste zijn natuurlijk veel ouder. Veel daken zijn aan het verweren en aan vervanging toe.” Deze woorden sprak staatssecretaris Dijkema van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna; de staatssecretaris, en het ministerie) op 2 juni 2016 tijdens de presentatie van het ‘samenwerkingsverband asbestdaken’¹.

Het is niet vreemd dat de aanpak van asbestdaken een actueel onderwerp is. Asbest is een gevaarlijke stof. Dit is de reden dat de toepassing van asbest al geruime tijd verboden is in de Europese Unie. In Nederland zijn in de vorige eeuw, voornamelijk de jaren '70, veel asbestdaken geplaatst. Vanwege de economische levensduur van 30-50 jaar en de langdurige blootstelling aan weer en wind zijn bijna al deze daken inmiddels matig tot ernstig verweerd. Deze verwerking heeft tot gevolg dat er asbestvezels vrijkomen in de leefomgeving met mogelijk gevaar voor de volksgezondheid. Tegenwoordig wordt zelfs verwacht dat asbestdaken de grootste bijdrage leveren aan de achtergrondconcentratie van asbest in de buitenlucht².

Uit onderzoek is gebleken dat de gevaren van asbest in het milieu groter zijn dan gedacht. De kans op mesothelioom of longkanker als gevolg van blootstelling aan asbest blijkt 20 tot 40 keer groter te zijn dan op basis van eerder onderzoek werd gedacht^{3, 4}. In 2014 stierven er in Nederland 505 mensen aan de gevolgen van mesothelioom en 10346 mensen aan de gevolgen van longkanker⁵. Er wordt geschat dat er ongeveer 12% minder longkanker zou voorkomen wanneer er geen sprake meer zou zijn van blootstelling aan asbest⁶.

Het Nederlandse asbestbeleid is erop gericht om de risico's van asbest voor mens en milieu zo veel mogelijk te beperken door de blootstelling van asbestvezels aan de leefomgeving te minimaliseren. Daarom heeft de staatssecretaris besloten om asbestdaken vanaf 2024 te verbieden middels het zogenoemde asbestdakenverbod (hierna; het verbod). Naar schatting was er in 2012 nog ca. 130 miljoen m² asbesthoudende daken en gevels in Nederland aanwezig waarvan 97 miljoen m² in de agrarische sector, 20 miljoen m² op woningen, 8 miljoen m² in de industrie en 5 miljoen m² op scholen en overige gebouwen⁷. Tot 2012 was de geschatte saneringssnelheid 4,5 miljoen m² jaarlijks⁸. Een simpele berekening leert dat het met behoudt van bovengenoemd tempo ongeveer tot 2040 zou duren voordat Nederland asbestdaken vrij is. Om de beleidsdoelstelling voor 2024, van een Nederland zonder asbestdaken, te halen heeft de staatssecretaris onder andere de

¹ Deze zogenoemde ‘coalition of the willing’ bestaat uit een groot aantal partijen die hebben toegezegd de grootschalige asbestsanering gezamenlijk aan te pakken.

² TNO en RIVM 2010, p. 28-29.

³ Mesothelioom, ook wel asbestkanker genoemd, is een kwaadaardige tumor die in de meeste gevallen ontstaat in de borst- of longvliezen en waarvan de oorzaak bijna altijd blootstelling aan asbest is.

⁴ Besluit van wijziging asbestverwijderingsbesluit 2005, 2 maart 2015, p. 3.

⁵ Integraal Kankercentrum Nederland.

⁶ Gezondheidsraad 2010, p. 23.

⁷ ECORYS 2012, p. 9.

⁸ Brief Programmatische aanpak asbestdaken, 6 december 2016, p. 2.

Subsidieregeling verwijderen asbestdaken⁹ (hierna; de subsidieregeling) in het leven geroepen om de verwijdering van asbestdaken te stimuleren. De staatssecretaris heeft in 2015¹⁰ aangegeven dat het verbod tezamen met de subsidieregeling voldoende stimulans zou moeten bieden om asbestdaken zo spoedig mogelijk te saneren.

Vanwege de fysieke aard van asbest bestaat de mogelijkheid dat losgekomen vezels worden meegevoerd met luchtstromen. Het gevolg hiervan is dat een asbestbrand ervoor kan zorgen dat het vrijgekomen asbest zich in de omgeving van de brand kan verspreiden. Dit houdt in dat een asbestdakenbrand in het Nederlands-Duitse grensgebied tot gevolg kan hebben dat het verspreidingsgebied zich niet beperkt tot de eigen landsgrenzen. Dit zou van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van het Nederlandse asbestbeleid.

§ 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De binnen dit onderzoek centraal staande probleemstelling luidt als volgt;

“Hoe effectief is de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied?”

Om bij te dragen aan de beantwoording van de bovenstaande centrale vraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe effectief is de subsidieregeling in het algemeen in Nederland?
2. Welk beleid voert Duitsland met betrekking tot de stimulering van de verwijdering van asbestdaken en wat is hieraangaande het toekomstbeeld in Duitsland?
3. Wat is de invloed van het bestaande/toekomstige Duitse beleid op de effectiviteit van de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied?

§ 1.5 Betrokkenen en hun belangen

Betrokkenen en belanghebbenden bij dit onderzoek zijn alle partijen/organisaties die belang hebben bij een zo effectief mogelijk asbestbeleid, en in het specifiek een zo effectief mogelijk werkende subsidieregeling, in Nederland.¹¹

⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 25 november 2015, nr. IENM/BSK-2015/231783, houdende regels voor het subsidiëren van het verwijderen van asbestdaken (Subsidieregeling verwijderen asbestdaken), 2 december 2015.

¹⁰ Verslag schriftelijk overleg inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005, 6 mei 2015, p. 8.

¹¹ In bijlage 1 zijn enkele bij dit onderzoek betrokken en (mogelijk) belanghebbende partijen en hun belangen opgenomen.

§ 1.6 Leeswijzer

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst waarbij eerst de begrippen ‘het Nederlands-Duitse grensgebied’ en ‘effectiviteit’ worden gedefinieerd. Vervolgens wordt de (juridische) achtergrond en de inhoud van de subsidieregeling beschreven. De voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gehanteerde onderzoeksmethodologie komt in hoofdstuk 3 aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de algemene effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland. Hoofdstuk 5 behandelt het op de verwijdering van asbestdaken gerichte Duitse stimuleringsbeleid en de (mogelijke) invloed hiervan op het Nederlandse asbestbeleid. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader dat aan de basis heeft gestaan van de beantwoording van de onderzoeksvragen weergegeven. Ten aanzien van het effectiviteitsbegrip zal eerst worden weergegeven wanneer beleid van de rijksoverheid in het algemeen als effectief wordt beschouwd. Vervolgens worden de binnen dit onderzoek geldende definities van de begrippen ‘het Nederlands-Duitse grensgebied’ en ‘effectiviteit’ bepaald. Tot slot zal worden ingegaan op de algemene werking van subsidies en de (juridische) achtergrond, werking en inhoud van de subsidieregeling in het bijzonder.

§2.1 Begripsdefinitie ‘het Nederlands-Duitse grensgebied’

Voor de afbakening van het Nederlands-Duitse grensgebied wordt binnen dit onderzoek uitgegaan van de minimale schadeafstand van de primaire emissie, bestaande uit grotere asbestflinters, bij een ‘gemiddelde’ asbestdakenbrand. Deze afstand is 500 meter voor losse asbestvezels¹². In de praktijk blijkt het verspreidingsgebied van flinters redelijk overeen te komen met het verspreidingsgebied van losse asbestvezels waardoor het verantwoord is om ook voor de flinters de minimale schadeafstand van 500 meter te hanteren¹³. Het Nederlands-Duitse grensgebied is daarom op de onderstaande wijze gedefinieerd¹⁴:

Het Nederlands-Duitse grensgebied: Al het Nederlandse en Duitse grondgebied dat zich bevindt in het gebied vanaf de Nederlands-Duitse grens tot en met 500 meter landinwaarts vanaf deze grens.

Gezien de bovenstaande definitie is er voor het onderzoek naar het Duitse stimuleringsbeleid, naast bondsstaatsniveau, slechts onderzoek verricht ten aanzien van de Duitse deelstaten die grenzen aan Nederland. Dit zijn de deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen (hierna; de deelstaten).

§2.2 Effectiviteit van rijksbeleid in het algemeen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna; RPE¹⁵) verstaat onder effectiviteit van beleid: “de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd”¹⁶. Het beleid is met andere woorden effectief wanneer het zorgt voor de realisatie van de door de minister daaraan gekoppelde maatschappelijke doelstelling. Naast deze

¹² VROM 2006, p. 71-72.

¹³ VROM 2006, p. 142.

¹⁴ In bijlage 2 wordt de keuze voor deze definiëring specifieker beargumenteert en verduidelijkt.

¹⁵ Ministers zijn sinds 2006 verplicht om periodiek het eigen beleid te evalueren op basis van de RPE. Het doel van de RPE is om erachter te komen in hoeverre het onderzochte beleid werkt en waar voor zijn geld levert.

¹⁶ Art. 1 sub d RPE.

definitie in de RPE geeft ook het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (hierna; IAK¹⁷) een uitleg van het effectiviteitsbegrip. Volgens het IAK moet met betrekking tot effectiviteit de nadruk liggen op uitvoerbaarheid, de verwachte mate van naleving, de mogelijkheid tot handhaving en de vraag of de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie voldoende capaciteit heeft om de doelstelling te kunnen bereiken¹⁸. Wat betreft subsidieregelingen in het bijzonder definieert de Algemene Rekenkamer effectiviteit als volgt: “dat het doel van de subsidie (mede) dankzij de subsidiemaatregelen wordt gerealiseerd”¹⁹.

§2.3 Begripsdefinitie ‘Effectiviteit’

Gezien de centrale onderzoeksvraag is het van belang om binnen het effectiviteitsonderzoek de twee onderstaande vragen te beantwoorden:

- In welke mate is de subsidieregeling in het algemeen effectief in Nederland?
- In welke mate is de subsidieregeling effectief in het Nederlands-Duitse grensgebied?

Hierna zal voor beide vragen het effectiviteitsbegrip worden gedefinieerd.

§2.3.1 Algemene effectiviteit subsidieregeling in Nederland

Omdat het onderzoek zich richt op een regeling van de centrale overheid is gekozen om aansluiting te zoeken bij de wijze waarop het begrip is gedefinieerd door de in de vorige paragraaf besproken bronnen. Binnen het onderzoek zal het effectiviteitsbegrip worden gedefinieerd op de onderstaande wijze:

Effectiviteit: De mate waarin de beleidsdoelstelling, dankzij de ingezette middelen, wordt gerealiseerd.

Gezien de voorgaande definiëring is het noodzakelijk om ook de begrippen ‘beleidsdoelstelling’ en ‘de ingezette middelen’ te definiëren.

Het interne doel van de subsidieregeling is om de verwijdering van asbestdaken te stimuleren en om het tempo van de verwijdering van asbestdaken aan te jagen²⁰. De doelstelling van de subsidieregeling zal daarom binnen dit onderzoek als volgt worden omschreven:

¹⁷ Het IAK is een instrument dat gedurende het gehele beleidsproces kan worden gebruikt en welke de normen weergeeft waaraan goed beleid en goede regelgeving moet voldoen.

¹⁸ IAK

¹⁹ Algemene Rekenkamer 2011 (1), p. 6.

²⁰ Art. 2 de subsidieregeling + toelichting, p. 3.

Beleidsdoelstelling: Het stimuleren van de verwijdering en aanjagen van het tempo van de verwijdering van asbestdaken in de periode 2016-2019.

Vanwege de beperkte onderzoekstijd en middelen is de keuze gemaakt om geen diepgaand onderzoek uit te voeren naar alle in de IAK genoemde effectiviteitsaspecten. Binnen dit deel van het onderzoek is de focus gelegd op de middelen, en de bijbehorende strategieën, die te maken hebben met de uitvoerbaarheid en de naleving, in dit geval het gebruik, van de subsidieregeling. Immers moet de subsidieregeling uitvoerbaar zijn en gebruikt worden om van enige stimulering te kunnen spreken. De effectiviteit van de subsidieregeling wordt daarom binnen dit deel van het onderzoek beoordeeld op de onderstaande aspecten:

➤ *De communicatiestrategie*

In welke mate heeft de gehanteerde communicatiestrategie²¹ rondom de subsidieregeling bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstelling? De doelgroep moet immers de urgentie voelen om het asbestdak te verwijderen en weten dat men een asbestdak heeft en gebruik kan maken van de subsidieregeling.

➤ *De financiële prikkel*

In welke mate heeft de financiële prikkel die uitgaat van de subsidieregeling bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstelling? Overtuigt de financiële prikkel de doelgroep ervan het asbestdak in de periode 2016-2019 te verwijderen?

➤ *Het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure*

In welke mate heeft het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure van de subsidieregeling bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelstelling? Hoe eenvoudig, overzichtelijk en werkbaar is de aanvraagprocedure en in hoeverre is dit voor de doelgroep van belang in de keuze om wel of niet gebruik te maken van de subsidieregeling?

De ingezette middelen worden daarom als volgt gedefinieerd:

Ingezette middelen: De tot de subsidieregeling behorende communicatiestrategie, financiële prikkel en het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure.

²¹ Het betreft hier de communicatiestrategie zoals deze in de periode 2015-2016 is uitgezet door het ministerie.

§2.3.2 Effectiviteit subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied

Voor de definiëring van het effectiviteitsbegrip wordt in de basis aangesloten bij de onderstaande, in §2.3.1 genoemde, definitie:

Effectiviteit: De mate waarin de beleidsdoelstelling, dankzij de ingezette middelen, wordt gerealiseerd.

De invulling van de begrippen ‘beleidsdoelstelling’ en ‘de ingezette middelen’ zijn voor dit deel van het onderzoek echter aangepast. Voor het onderzoek naar de algemene effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland is het mogelijk om enkel te kijken naar de beleidsdoelstelling van de subsidieregeling. Dit is echter niet praktisch voor dit (Duitse) deel van het onderzoek omdat de eigenaren van Duitse asbestdaken en het Duitse stimuleringsbeleid niet van invloed zijn op de interne doelstelling van de subsidieregeling. Beide kunnen echter wel invloed hebben op het algemene Nederlandse asbestbeleid. Daarom is ervoor gekozen om voor de definiëring van het begrip ‘beleidsdoelstelling’ uit te gaan van de algemene doelstelling van het Nederlandse asbestbeleid. Voor de definiëring van ‘de ingezette middelen’ is het vervolgens voldoende om enkel de subsidieregeling in het algemeen te hanteren. Op deze manier kan worden onderzocht in welke mate de subsidieregeling, als middel ten gunste van het Nederlandse asbestbeleid, effectief is in het Nederlands-Duitse grensgebied. Daarom is gekozen voor de volgende definities:

Beleidsdoelstelling: De risico's van asbest voor mens en milieu zo veel mogelijk beperken door de blootstelling van asbestvezels aan de leefomgeving te minimaliseren.

Ingezette middelen: De subsidieregeling.

§2.4 Subsidie in het algemeen

De juridische basis voor een subsidieregeling is te vinden in titel 4.2 van hoofdstuk 4 van de Awb. De Awb definieert ‘subsidie’ als volgt: “de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”²².

Subsidies zijn een belangrijk instrument voor de overheid bij het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen. Voor het kunnen behalen van de maatschappelijke doelstelling is vaak noodzakelijk dat er binnen de samenleving bepaalde activiteiten worden ontplooid. Dat de noodzakelijke activiteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd is niet altijd even vanzelfsprekend.

²² Art. 4:21 lid 1 Awb.

Door het beschikbaar stellen van financiële middelen in de vorm van een subsidie kan de samenleving op een dusdanige manier financieel worden geprikkeld dat zij deze activiteiten toch gaat uitvoeren.

De procedure voor het verstrekken van een subsidie bestaat in beginsel uit de volgende stappen:

1. *Aanvraag subsidieverlening*
2. *Besluit subsidieverlening*
3. *Verrichten activiteit(en)*
4. *Aanvraag subsidievaststelling*

De verleningsbeschikking stelt vast of de aanvrager aanspraak kan maken op subsidie. Echter is het pas bij het besluit omtrent de vaststellingsbeschikking dat de subsidie definitief wordt toegekend en dat het subsidiebedrag vast komt te staan²³.

5. *Besluit subsidievaststelling*
6. *Betaling*²⁴

Europeesrechtelijk gezien dient een subsidie te worden gemeld aan de Europese Commissie wanneer de subsidie selectief is. Dat wil zeggen dat door de subsidie alleen bepaalde ondernemingen direct of indirect worden bevoordeeld. In die gevallen wordt de subsidie gezien als staatssteun in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie.²⁵

§2.5 Inhoud en werking van de subsidieregeling

De Kaderwet subsidies I en M geeft de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna; de minister) de mogelijkheid om subsidies te verstrekken voor activiteiten die passen binnen het beleid inzake milieubeheer²⁶. De staatssecretaris heeft, voor wat betreft de asbestdakenproblematiek, van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door de subsidieregeling in het leven te roepen en hiervoor voor de subsidieperiode 2016-2019 €75 miljoen beschikbaar te stellen.

De subsidieregeling verstaat onder een asbestdak een asbesthoudende toepassing in daken die in contact staat met de buitenlucht. Hieronder vallen bijvoorbeeld dakbedekkingen van asbestgolfplaten en dakleien met asbest²⁷. Deze keuze is gemaakt omdat dergelijke toepassingen het meeste blootstaan aan weer en wind en dus sneller verweren. Zo vallen dakgevels bijvoorbeeld niet

²³ Art. 4:42 Awb.

²⁴ Visscher 2007, p. 120-124.

²⁵ Art. 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁶ Artikel 3 lid 1 sub b Kaderwet subsidies I en M juncto artikel 2 lid 1 Kaderbesluit subsidies I en M.

²⁷ De subsidieregeling, toelichting, p. 3.

onder de reikwijdte van de subsidieregeling omdat deze vanwege hun ligging beter beschermd zijn tegen verwerking.

De doelgroep van de subsidieregeling bestaat uit alle eigenaren van een asbestdak. Door deze eigenaren een financiële stimulans te geven om het asbestdak te verwijderen hoopt de staatssecretaris de verwijdering van asbestdaken te kunnen aanjagen. Diegene voor wiens rekening een asbestdak is verwijderd kan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna; de RVO) een aanvraag doen voor de subsidie. De RVO beoordeelt vervolgens, als uitvoerder²⁸ van de subsidieregeling, of er is voldaan aan de wettelijke vereisten, en wanneer dit het geval is stelt zij middels een vaststellingsbeschikking het subsidiebedrag en de aanspraak op betaling van dit bedrag, namens de minister, vast. Op deze manier krijgt de aanvrager een deel van de gemaakte kosten terug.

Op grond van het bovenstaande bestaat de procedure voor het verstrekken van de subsidie uit de volgende stappen:

1. *Verrichten activiteit(en)*
2. *Aanvraag subsidievaststelling bij de RVO*
3. *Besluit subsidievaststelling door de RVO*
4. *Betaling*

Zoals uit de voorgaande stappen blijkt, wijkt de procedure van de subsidieregeling af van de algemene procedure zoals deze in de vorige paragraaf is geschetst. Waar er in de algemene procedure sprake is van twee aanvragen en twee beschikkingen, is er bij de subsidieregeling slechts sprake van één aanvraag en één beschikking waarbij de aanvraag pas wordt ingediend nadat de activiteit is uitgevoerd. Deze keuze is, mede op basis van praktijkervaringen van de RVO met eerdere subsidies²⁹, gemaakt om de administratieve lasten en de fraudegevoeligheid te minimaliseren. De RVO kan door deze opzet maximaal gebruik maken van informatie³⁰ die tijdens het proces van de asbestverwijdering al is verzameld, waardoor de controle van de aanvraag sneller kan verlopen. De aanvrager moet het bedrag dus eerst zelf voorschieten, maar gelet op het feit dat de subsidie slechts een beperkte bijdrage is aan de totale kosten van sanering, zou dit nadeel volgens de staatssecretaris niet opwegen tegen de efficiency voordelen.³¹

²⁸ Artikel 1 sub a Besluit mandaat, volmacht en machtiging algemeen directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland op het terrein van het ministerie van Infrastructuur en Milieu 2015.

²⁹ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

³⁰ Hieronder vallen onder andere de asbestinventarisatie en de melding van verwijdering.

³¹ De subsidieregeling, toelichting, p. 4.

Kijkend naar de Europeesrechtelijke aspecten is er aangaande de subsidieregeling geen sprake van een selectieve steunmaatregel aangezien alle Nederlandse eigenaren van een asbestdak onder gelijke voorwaarden gebruik kunnen maken van de subsidieregeling.

De overige inhoud van de subsidieregeling, met betrekking tot de onderzochte effectiviteitsaspecten, wordt besproken in de paragrafen 4.2 tot en met 4.4.

§2.6 Voorlopige conclusies inhoud en werkbaarheid subsidieregeling

Op basis van de uitgevoerde deskresearch naar de inhoud van de subsidieregeling blijkt dat de subsidieregeling voldoet aan de wettelijke vereisten van de Awb (en ook aan de Europese regels over steunmaatregelen) en inhoudelijk op bijna alle punten duidelijk en overzichtelijk is. De subsidieregeling lezende wordt duidelijk waarom deze in het leven is geroepen, wat de omvang van de subsidie is, wie er wanneer voor in aanmerking komt, hoe deze moet worden aangevraagd, aan welke voorwaarden de aanvraag moet voldoen en wat de afwijzingsgronden zijn. Daarnaast wordt in de toelichting op heldere wijze beargumenteerd waarom de gekozen opzet tot zo min mogelijk administratieve lasten voor de betrokken partijen zou moeten leiden.

De keuzes aangaande de inhoud van de subsidieregeling zijn over het algemeen genomen goed onderbouwd. Opvallend is wel dat de keuze voor het subsidiebedrag per m² niet is beargumenteerd waardoor uit de regeling niet duidelijk wordt waarom dit bedrag tot versnelling zou moeten leiden.

Ten aanzien van de doelstelling van de subsidieregeling moet worden opgemerkt dat er geen streefwaarde of norm, zoals de Algemene Rekenkamer aanraadt, is opgenomen. De Algemene Rekenkamer raadt het formuleren van de doelstelling in termen van een streefwaarde of norm aan zodat duidelijk is bij welk niveau van het effect een positief oordeel kan worden gegeven over de effectiviteit³².

Op het eerste oog lijkt het er echter op dat de inhoud van de subsidieregeling slechts in positieve zin zou kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de subsidieregeling doordat is gekozen voor een opzet rondom de subsidieaanvraag die zeer werkzaam zou moeten zijn voor alle bij de subsidieaanvraag betrokken partijen. In hoofdstuk 4 zal worden weergegeven hoe deze opzet in de praktijk blijkt te werken en welke invloed dit heeft op de effectiviteit van de subsidieregeling.

³² Algemene Rekenkamer 2011 (2), p. 12.

Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit hoofdstuk worden de voor het empirische onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden verantwoord. Eerst zal kort worden ingegaan op de brede context van de onderzoeksmethoden. Vervolgens worden per onderzoeksvraag de gebruikte methoden en bronnen meer specifiek besproken. Tot slot wordt ook aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten.

§ 3.1 Onderzoeksmethode

Bij empirisch onderzoek kan er een onderscheid worden gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek heeft betrekking op het verzamelen van cijfermatige gegevens op basis waarvan bijvoorbeeld uitspraken worden gedaan over bepaalde groepen. Bij kwalitatief onderzoek staat het ‘begrijpen’ van een verschijnsel in de sociale werkelijkheid door middel van praktijkgericht onderzoek centraal. Hierbij is het van belang dat de opgedane kennis een directe bijdrage kan leveren aan besluitvorming in de praktijk.³³

Voor dit onderzoek zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Vanwege de beperkte onderzoekstijd en kennis op het gebied van kwantitatief onderzoek is ervoor gekozen gebruik te maken van al bestaande kwantitatieve gegevens. Ten aanzien van het kwalitatieve onderzoek zijn een aantal onderzoeksmethoden gecombineerd. Er zijn interviews afgenomen en daarnaast is er sprake geweest van observatie en documentanalyse.

§ 3.2 Methoden en bronnen per onderzoeksvraag

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende methoden en bronnen gebruikt. Deze methoden en bronnen zullen hierna steeds per onderzoeksvraag worden besproken. De onderzoeksvragen 2 en 3 zijn vanwege de algehele samenhang samengevoegd in deze bespreking.

§3.2.1 Onderzoeksvraag 1

‘Hoe effectief is de subsidieregeling in het algemeen in Nederland?’

In §2.3.1 is al weergegeven op welke aspecten de subsidieregeling op effectiviteit wordt onderzocht. Voor dit effectiviteitsonderzoek is gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden.

Voor wat betreft het kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van een, in de periode van 18 februari tot en met 29 februari 2016, onderzoek³⁴ uitgevoerd in opdracht van Milieu Centraal naar

³³ Van Schaaijk 2011, p. 140-141.

³⁴ GfK/Milieu Centraal 2016.

de kennis, houding en het gedrag van 2073 zelfstandig wonende Nederlanders op het gebied van asbest en het verwijderen van asbestdaken. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een door de Contactgroep Eigenaren Asbestwoningen (hierna; CEAW) uitgevoerd enquêteonderzoek onder 98 bewoners van de wijk ‘De Tafelberg’ in Dordrecht. Deze enquête ging over diverse onderwerpen die te maken hebben met de sanering van asbestdaken. De bij dezen onderzoeken behorende onderzoeksresultaten zijn vervolgens door middel van inhoudsanalyse op relevantie en bruikbaarheid getoetst.

Met betrekking tot het kwalitatieve onderzoek zijn er interviews afgenomen onder enkele bij de asbestdakenproblematiek betrokken relevante personen³⁵ en is er sprake geweest van documentanalyse. Ten aanzien van de voor de interviews gekozen methodiek is voornamelijk gebruik gemaakt van open/halfgestructureerde interviews waarbij steeds een aantal (brede) open vragen centraal stonden³⁶. Deze keuze is gemaakt omdat er, gezien het feit dat de subsidieregeling pas één vol jaar in werking is, nog niet veel bekend is aangaande de effectiviteit van deze regeling. Dit maakte volledig gestructureerde interviews vrijwel onmogelijk. Documentanalyse heeft voornamelijk plaatsgevonden aangaande de financiële prikkel die uit zou moeten gaan van de subsidieregeling. Om deze prikkel naar de praktijk te vertalen is het subsidiebedrag afgezet tegen de gemiddelde totale kosten van een saneringsoperatie³⁷ binnen de agrarische sector en de particuliere woningsector³⁸. Als basis voor deze vergelijking is gebruik gemaakt van een onderzoek³⁹ uitgevoerd, in opdracht van het ministerie, door onderzoeksbureau ECORYS waarbij onder andere onderzoek is verricht naar de gemiddelde kostenopbouw van een saneringsoperatie. Met betrekking tot het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure is er onder andere participierend onderzoek verricht door middel van het doorlopen en analyseren van de aanvraagprocedure.

³⁵ Zie bijlage 3 voor een lijst van de personen die voor het onderzoek zijn geïnterviewd.

³⁶ De basis van de vraagstelling is te lezen in §2.3.1 binnen de opsomming van de te onderzoeken effectiviteitsaspecten.

³⁷ Aangezien in de praktijk in de meeste gevallen een nieuw dak zal worden geplaatst wordt voor dit begrip uitgegaan van het verwijderen van het asbestdak en het plaatsen van een nieuw dak.

³⁸ De verantwoording voor de keuze om slechts onderzoek te verrichten ten aanzien van deze twee ‘doelgroepen’ is te lezen in §4.4.2

³⁹ ECORYS 2012

§3.2.1 Onderzoeksvraag 2 & 3

‘Welk beleid voert Duitsland met betrekking tot de stimulering van de verwijdering van asbestdaken en wat is hieraangaande het toekomstbeeld in Duitsland?’

‘Wat is de invloed van het bestaande/toekomstige Duitse beleid op de effectiviteit van de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied?’

Voor dit deel van het onderzoek in enkel gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Vanwege de aanwezige taalkundige barrière en beperkte kennis aangaande het Duitse recht is rechtsbronnen- en literatuuronderzoek niet als basis genomen. Als basis voor dit deel van het onderzoek is daarom een bijeenkomst in Düsseldorf bijgewoond waar vertegenwoordigers van een aantal Nederlandse grensprovincies in gesprek zijn getreden met vertegenwoordigers van een aantal, aan de asbestproblematiek gerelateerde, ministeries van de deelstaat Nordrhein-Westfalen⁴⁰ (hierna; NRW). Tijdens deze ervaringsuitwisseling over asbest is onder andere gesproken over het huidige Duitse beleid en het toekomstbeeld aangaande asbestdaken. De tijdens deze bijeenkomst verworven informatie is vervolgens via deskresearch en mailcontact met een tweetal, op dit terrein goed ingevoerde, contactpersonen⁴¹ op juistheid geverifieerd. De derde onderzoeksvraag is beantwoord op basis van de voorliggende onderzoeksresultaten.

§ 3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer het vrij is van door de onderzoeker en/of de onderzochte personen gemaakte fouten en het controleerbaar is. Bij herhaling moet het onderzoek tot dezelfde resultaten leiden. Met betrekking tot de gebruikte literatuur is enkel gebruik gemaakt van relevante en controleerbare literatuur waarvan de auteur(s) en/of de organisatie waarvan de informatie afkomstig is natuurlijk gezag uitstraalt. Voor wat betreft de gebruikte kwantitatieve gegevens zijn alleen gegevens gebruikt die afkomstig zijn van professionele onderzoeksbureaus en/of gezaghebbende organisaties. Gebruik van de resultaten uit het onderzoek GfK/Milieu Centraal 2016 is verantwoord omdat dit onderzoek is uitgevoerd onder een representatieve doelgroep en er een voldoende grote steekproef is gehanteerd. Hierdoor zijn de resultaten generaliseerbaar naar een grotere groep. Vanwege de beperkte steekproef is de enquête van de CEAW enkel gebruikt ter ondersteuning van resultaten uit het onderzoek GfK/Milieu Centraal 2016. De afgenomen interviews zijn opgenomen en getranscribeerd waardoor ook de hieruit voortvloeiende resultaten controleerbaar zijn.

⁴⁰ Zie voor de deelnemerslijst bijlage 4.

⁴¹ Deze contactpersonen zijn opgenomen in bijlage 3.

Validiteit heeft betrekking op de juistheid van de resultaten. Hierbij is het van belang dat de resultaten een juiste weergave bieden van de daadwerkelijke praktijk. Om een zo juist mogelijk beeld te geven van de praktijksituatie aangaande de effectiviteit van de subsidieregeling zijn verschillende personen vanuit verschillende relevante sectoren geïnterviewd. Hierdoor zijn te éézijdige interviewresultaten voorkomen. Er zijn nieuwe interviews gepland tot dat er sprake was van een verzadigingspunt voor wat betreft nieuwe informatie. Daarnaast zijn de, mede uit de interviews getrokken, conclusies voorgelegd aan enkele van de ondervraagden om de validiteit van de resultaten te versterken. Tot slot is de validiteit van het onderzoek gewaarborgd door binnen het onderzoek gebruik te maken van verschillende, elkaar ondersteunende, onderzoeksmethoden.⁴²

⁴² Van Schaaijk 2011, p. 147.

Hoofdstuk 4 Effectiviteit van de subsidieregeling in Nederland

Om een zo volledig mogelijk beeld van de effectiviteit van de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied te kunnen geven is het goed om eerst aan te tonen in welke mate de subsidieregeling in 2016 in het algemeen effectief is geweest in Nederland. Om dit te kunnen bepalen worden eerst de cijfers met betrekking tot het aantal verwijderde vierkante meters asbestdak in 2016 en voorgaande jaren, en de gebruikscijfers van de subsidieregeling over 2016 weergegeven. Hierbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop het ministerie tegen deze cijfers aankijkt. Vervolgens worden steeds per onderzocht effectiviteitsaspect de vormgeving en praktijkeffecten besproken. Tot slot zal worden geconcludeerd in hoeverre er in 2016 sprake is geweest van doelbereiking⁴³ en van effectiviteit van de subsidieregeling.

§ 4.1 Cijfers doelbereiking 2016

In eerste instantie was voor 2016 €10 miljoen subsidiebudget beschikbaar. Aan het einde van augustus 2016 bleek dit bedrag al te zijn overtekend waarop de staatsecretaris heeft besloten het subsidiebudget te verhogen naar €15 miljoen. Dit bedrag bleek vervolgens in oktober 2016 alweer uitgeput te zijn. De cijfers ten aanzien van het aantal verwijderde vierkante meters asbestdak zagen er in de periode 2014-2016 als volgt uit (zie tabel 4.1):

Tabel 4.1⁴⁴

Verwijderd asbestdak	1 ^e kwartaal *10 ⁶ m ²	2 ^e kwartaal *10 ⁶ m ²	3 ^e kwartaal *10 ⁶ m ²	4 ^e kwartaal *10 ⁶ m ²	Totaal *10 ⁶ m ²
Geschatte jaarlijkse saneringssnelheid voor 2012					4,5
2014	1,5	1,6	1,7	1,1	5,9
2015	1,2	2,1	1,9	1,7	6,9
2016	1,8	2,7	2,9	2,5	9,9

Van het totale aantal verwijderde vierkante meters in 2016 was tot en met 2 december 2016 4,2 miljoen m² asbestdak verwijderd met subsidie. Gezien het feit dat de subsidieregeling het enige instrumentarium is wat in 2016 is ingezet gaat het ministerie ervanuit dat de subsidieregeling een versnelling van 4,2 miljoen m² heeft bewerkstelligd. Tegelijkertijd erkend het ministerie dat niet

⁴³ Bij onderzoek naar doelbereiking staat alleen de vraag centraal of het gestelde doel bereikt is zonder daarbij te kijken naar de mate waarin het gevoerde beleid hiervan de oorzaak is.

⁴⁴ Brief Programmatische Aanpak Asbestdaken, 6 december 2016, p. 2. + aanvulling uit interview senior beleidsmedewerker ministerie.

duidelijk is of diegenen die de subsidie in 2016 hebben aangevraagd hun asbestdak in 2016 hebben verwijderd vanwege de subsidieregeling.⁴⁵

Uit de cijfers blijkt dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen het aantal verwijderde vierkante meters met en zonder subsidie. Volgens het ministerie heeft dit er onder meer mee te maken dat er een tijdsverschil zit tussen de saneringsmeldingen bij de inspectie Sociale Zaken, die voorafgaand aan de sanering worden gedaan, en de afhandeling van de subsidieaanvragen door de RVO die na de sanering plaatsvindt. Er zit dus als het ware een tijdsverschil in deze gegevens. Daarnaast vallen binnen de vierkante meters die zonder subsidie zijn verwijderd ook de vierkante meters die niet voor subsidie in aanmerking komen, waaronder die van daken niet groter dan 35 m² en de vierkante meters die de bovengrens van €25.000 per adres overschrijden⁴⁶.

Het ministerie geeft toe dat alleen de bovenstaande redenen het grote verschil niet kunnen verklaren en verwacht daarom dat bepaalde spelers binnen de doelgroep van de subsidieregeling, waaronder voornamelijk grote bedrijven, het niet de moeite waard hebben gevonden om de subsidie aan te vragen vanwege het subsidiebedrag per m².⁴⁷

§ 4.2 De communicatiestrategie

Om mensen in de periode 2016-2019 aan te zetten tot het verwijderen van het eigen asbestdak, met gebruikmaking van de subsidieregeling, is het noodzakelijk dat er een urgentiegevoel wordt gecreëerd onder de doelgroep. De doelgroep moet zich bewust worden van de noodzaak van het verwijderen van het eigen asbestdak. Daarvoor is het allereerst van belang dat de doelgroep weet dat men een asbestdak heeft. Daarnaast is het van belang dat de doelgroep weet dat men gebruik kan maken van de subsidieregeling. Vanwege het voorgaande staan in deze paragraaf de vorm en de praktijkeffecten van de communicatiestrategie centraal.

§ 4.2.1 Vormgeving

Op 2 maart 2015 is de subsidieregeling tegelijkertijd met het verbod aangekondigd als nieuwsbericht op de website www.rijksoverheid.nl. Het ministerie heeft daarnaast informatie aangaande het verbod en de subsidieregeling op relevante websites geplaatst zoals op de websites www.rijksoverheid.nl, www.infomil.nl en www.rvo.nl. Binnen deze informatievoorziening is de focus voornamelijk gelegd op de gezondheidsrisico's die oude en verweerde asbestdaken veroorzaken en de eigen verantwoordelijkheid van eigenaren om deze te verwijderen.

⁴⁵ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

⁴⁶ Art. 5 lid 1 en 2 subsidieregeling juncto art. 7 lid 1 sub b subsidieregeling.

⁴⁷ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

Het ministerie heeft er vervolgens voor gekozen om zich terughoudend op te stellen voor wat betreft andere vormen van directe communicatie naar de doelgroep, mede ook vanwege het feit dat het nieuwsbericht al snel werd opgepakt door de media en betrokken organisaties. Wanneer het ministerie gedurende het jaar 2016 zou merken dat de subsidieaanvragen achter zouden blijven bij de verwachtingen dan zou er worden bijgeschakeld in de communicatie.

Toen halverwege het jaar 2016 bleek dat het, naar de mening van het ministerie, dusdanig goed ging met het aantal subsidieaanvragen dat het subsidiebudget voor 2016 moest worden verhoogd, heeft het ministerie besloten om niet extra in te zetten op de communicatie.⁴⁸

§ 4.2.2 Praktijkeffecten

Uit het onderzoek GfK/Milieu Centraal 2016 blijkt onder meer⁴⁹ dat van/onder zelfstandig wonende Nederlanders;

- 53% denkt dat het laten zitten van een asbestdak geen tot weinig schadelijke gevolgen heeft voor de volksgezondheid en 57% zich niet tot enigszins ongerust voelt bij asbest op het eigen dak. Onder huizenbezitters met een huis dat is gebouwd voor 1994 ligt het percentage met 64% zelfs hoger⁵⁰.
- Slechts 16% zelf asbest denkt te kunnen herkennen.
- 82%, met een huis dat is gebouwd voor 1994, voorlopig niet van plan is om actie te ondernemen. Van deze groep is 70% die vrijwel zeker weten dat ze een asbestdak hebben voorlopig niet van plan actie te ondernemen.⁵¹
- Slecht 23% bekend is met het aankomende verbod.
- 20% van diegenen die bekend zijn met het verbod hiermee bekend zijn geworden door de landelijke overheid. De grootste bron blijkt met 35% TV, radio, kranten en/of tijdschriften.
- De landelijke overheid het vaakst als het meest verantwoordelijk voor het verminderen van asbestdeeltjes in de lucht wordt gezien.⁵²

⁴⁸ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

⁴⁹ Zie bijlage 5 voor een meer volledige opsomming van de, voor dit onderzoek, relevante onderzoeksresultaten.

⁵⁰ Terwijl de kans op de aanwezigheid van asbestdaken juist in deze categorie het hoogst is omdat er tot 1 juli 1993 sprake is geweest van asbestgebruik in Nederland.

⁵¹ Deze cijfers worden ondersteund door de CEAW enquête waaruit blijkt dat 83% van de ondervraagden afwacht met het verwijderen van het eigen asbestdak. Deze enquête is opgenomen in bijlage 6.

⁵² Voor wat betreft de conclusies uit het onderzoek GfK/Milieu Centraal moet worden opgemerkt dat, gezien de uitvoerperiode van dit onderzoek, deze cijfers vandaag de dag gunstiger zouden kunnen uitvallen. Echter is niet bekend in welke mate. Voor dit onderzoek worden deze cijfers echter wel gehanteerd mede gezien het feit dat de communicatiestrategie die in 2015 is ingezet in 2016 niet verder is bijgesteld waardoor grote verschillen niet te verwachten zijn.

Uit de interviews komt een algemeen beeld naar voren dat het ministerie vanaf de bekendmaking in 2015 te weinig heeft gedaan om de subsidieregeling, en het achterliggende algemene beleid, actief in de markt te zetten en dat de communicatie te veel is overgelaten aan media, regionale/lokale overheden en overige betrokken instanties. Hierdoor wordt er een verschil gesignaleerd in de mate waarin en de wijze waarop bijvoorbeeld lokale overheden en media de handschoen hebben opgepakt. De landelijke overheid had volgens de geïnterviewden de regie ten aanzien van de communicatie zelf meer in handen moeten nemen.

Daarnaast wordt in de praktijk ervaren dat de gezondheidsrisico's van asbest niet de belangrijkste motivatie zijn voor de doelgroep om het eigen asbestdak te saneren. Vooral de mate van onzorging, dreiging van onverzekerbaarheid⁵³ en, specifiek voor bedrijven, imagoschade/verbetering en investeringstiming blijken een grotere rol te spelen in de keuze om wel of niet op korte termijn te gaan saneren dan de gezondheidsrisico's.

§ 4.3 De financiële prikkel

In §2.4 is al beknopt weergegeven hoe de van een subsidie uitgaande financiële prikkel in het algemeen zou moeten werken. In deze paragraaf staan de vorm en de praktijkeffecten van de financiële prikkel die van de subsidieregeling uitgaat centraal.

§ 4.3.1 Vormgeving

De financiële stimulans bestaat uit een subsidiebedrag van €4,50 per m² verwijderd asbestdak, met een maximum van €25.000 per adres, wanneer er meer dan 35 m² is verwijderd.

De keuze voor het subsidiebedrag komt voort uit het feit dat de staatssecretaris voornamelijk de agrarische sector heeft willen bereiken, vanwege het aantal vierkante meters wat in deze sector ligt, en qua subsidiebedrag niet uit de pas wilde lopen met andere/eerdere vergelijkbare subsidieregelingen in diezelfde sector. Daarom is gekozen om het subsidiebedrag dat eerder al van toepassing was op de provinciale subsidieregeling 'Asbest eraf, zonnepanelen erop'⁵⁴ over te nemen.⁵⁵

Het maximumbedrag van €25.000 per adres is gekozen omdat binnen dit bedrag saneringen van grote omvang kunnen worden gesubsidieerd, veruit het merendeel van de saneringen van

⁵³ Het betreft hier de voorstelbare dreiging dat verzekeraars vanaf 2024 (of wellicht zelfs eerder) geen asbestdaken meer verzekeren.

⁵⁴ De provinciale stimuleringsregeling "Asbest eraf, zonnepanelen erop" was bedoeld voor agrariërs, voormalige agrarisch ondernemingen en eigenaren van een voormalig agrarisch bouwblok en liep tot en met oktober 2016. Alleen in Friesland is de regeling verlengd.

⁵⁵ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

asbestdaken van een (veel) kleinere aard zijn en omdat subsidies die dit bedrag overschrijden niet zouden passen binnen de laagdrempelige opzet van de subsidieregeling.

De keuze om slechts subsidie te verstrekken in de gevallen waarbij het aantal verwijderde vierkante meters asbestdak meer dan 35 m² bedraagt, hangt samen met de wettelijke verplichting om in alle gevallen van asbestverwijdering van meer dan 35 m² een gecertificeerd bedrijf in te schakelen⁵⁶.

Deze keuze is gemaakt omdat dergelijke asbestverwijderingen minder fraudegevoelig en kostbaarder zijn waardoor een subsidie hier beter bij zou passen.⁵⁷

§ 4.3.2 Praktijkeffecten

Hoewel de subsidie enkel betrekking heeft op het verwijderde asbestdak, is het voor de keuze van de asbestdakeigenaar om wel of niet op korte termijn te saneren van belang om te kijken naar zijn/haar totale kostenopbouw. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook de kosten voor het plaatsen van een nieuw dak aangezien in de meeste gevallen een nieuw dak zal worden geplaatst⁵⁸. Om de omvang van de financiële prikkel, zoals deze in de praktijk wordt ervaren, te kunnen bepalen zal het subsidiebedrag per m² daarom worden afgezet tegen de kostprijs per m² voor de gehele saneringsoperatie.

De gemiddelde kosten voor het verwijderen van het asbestdak en het plaatsen van het nieuwe dak zien er volgens het ECORYS rapport op onderstaande wijze uit (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2⁵⁹ (alles exclusief BTW)

Type kosten	Aantal	Eenheid
Kostprijs inventarisatie	0,5	Euro/m ²
Kostprijs verwijdering asbestdak	10,0	Euro/m ²
Kosten transport en stort asbest	3,9	Euro/m ²
Kostprijs nieuw dak	25,0 ⁶⁰	Euro/m ²
Totale kosten	39,4	Euro/m ²

In het bovenstaande geval bedraagt de subsidie voor de eigenaar van het asbestdak ongeveer 11% op zijn of haar totale kosten.

⁵⁶ Art. 6 lid 1 Asbestverwijderingsbesluit 2005.

⁵⁷ De subsidieregeling, toelichting, p. 3.

⁵⁸ Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld agrariërs die niet doorgaan met de voortzetting van het bedrijf waardoor alleen sloop en dus verwijdering van het asbestdak noodzakelijk is.

⁵⁹ ECORYS 2012, tabel 4.1, p. 37.

⁶⁰ In het ECORYS rapport van 2012 werd hier nog uitgegaan van €35 per m² maar dit bedrag is bij actualisatie van het rapport in 2015 bijgesteld. Actualisatie MKBA asbestdaken, 28 januari 2015, p. 2-3.

Om een beeld te krijgen van wat deze kostprijs per m² voor de totale kosten betekent is hieronder te zien wat de gemiddelde oppervlakte asbestdak zijn per doelgroep (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3⁶¹

Gemiddeld oppervlak asbestdak en/of gevel	Aantal	Eenheid
Woning	36	m ²
Industrie	1.359	m ²
Agrarisch	1.145	m ²
Overig	288	m ²

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat er in de praktijk aanzienlijke verschillen bestaan tussen de kostprijs per m², en daarom ook op de invloed van de financiële prikkel, binnen de verschillende doelgroepen. Hierbij sprongen vooral de verschillen tussen de agrarische sector en de particuliere woningsector in het oog. Mede hierom is besloten om, ten aanzien van het praktijkonderzoek naar de werking van de financiële prikkel, uitsluitend te kijken naar de agrarische sector en de particuliere woningsector. De keuze voor onderzoek binnen de agrarische sector ligt, met de geschatte 97 miljoen m² asbestdak in 2012, wellicht voor de hand maar ook de woningsector is een belangrijke doelgroep. In deze sector liggen wellicht aanzienlijk minder vierkante meters maar het is met 578.000 eenheden⁶², waarvan 70%⁶³ in particulier bezit, wel de sector met verreweg de meeste afzonderlijke eenheden en dus de sector waar de meeste individuele personen kunnen worden gestimuleerd. Tevens is de subsidie in 2016 bijna uitsluitend aangevraagd door (agrarische) bedrijven en particulieren blijkens de onderstaande tabel aangaande de procentuele onderverdeling van het aantal⁶⁴ subsidieaanvragen in 2016 over de doelgroep (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4⁶⁵

Doelgroep	Percentage van de aanvragen
Ondernemingen (waaronder agrariërs)	46%
Particulieren	52,8%
Overheid	0,4%
Non-profit	0,9%

⁶¹ ECORYS 2012, tabel 4.1, p. 37.

⁶² ECORYS 2012, figuur 2.4, p. 21.

⁶³ Actualisatie MKBA asbestdaken, 28 januari 2015, p. 6.

⁶⁴ In totaal zijn er tot en met 15 december 2016 7252 subsidieaanvragen ingediend.

⁶⁵ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

Agrarische sector

In de agrarische sector lijkt de kostprijs per m² het laagst te liggen. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat het in deze sector bijna uitsluitend gaat om grote oppervlaktes aan asbestgolfplaten op schuren. Deze asbestdaken kunnen relatief efficiënt worden verwijderd door asbestverwijderingsbedrijven (hierna; saneerder of saneerders). Daarnaast worden voor het nieuwe dak vaak weer relatief goedkope golfplaten teruggelegd. De kosten zien er in een dergelijke situatie gemiddeld als volgt uit (zie tabel 4.5).

Tabel 4.5⁶⁶ (alles exclusief BTW)

Type kosten	Aantal	Eenheid
Kostprijs inventarisatie	0,5	Euro/m ²
Kostprijs verwijdering asbestdak	10,0	Euro/m ²
Kosten transport en stort asbest	3,9	Euro/m ²
Kostprijs nieuw dak	15,0	Euro/m ²
Totale kosten	29,4	Euro/m ²

Uit de bovenstaande tabel is op te maken dat de kostprijs per m² voor een gemiddelde agrariër wezenlijk lager ligt dan de kostprijs per m² volgens het ECORYS rapport. De subsidie zal voor een agrariër in de meeste gevallen minimaal 15% op de totaalkosten inhouden. Daarnaast kunnen agrarische bedrijven vaak gebruik maken van BTW- en andere fiscale regelingen waardoor dit percentage, en dus ook de financiële prikkel, nog groter kan worden.

Uit de interviews blijkt dat de financiële prikkel als te laag wordt gezien om de gemiddelde agrariër te doen laten besluiten in de periode 2016-2019 te gaan saneren. De motivatiefactoren die in § 4.2.2 al werden genoemd zouden voor de gemiddelde agrariër een grotere rol spelen.

⁶⁶ De getallen die afwijken van de ECORYS cijfers komen voort uit navraag bij de LTO over de gemiddelde kosten en berekeningen aan de hand van rekenvoorbeelden op de website www.agroasbestveilig.nl. Zie voor deze rekenvoorbeelden bijlage 7.

Voor wat betreft het verbod maakt AgroAsbestveilig⁶⁷ onderscheid tussen 3 groepen binnen de agrarische sector. AgroAsbestveilig schat dat van de agrariërs:

- 25% de saneringsoperatie kan betalen en binnen 7 jaar gaat saneren.
- 25% niet zal gaan saneren omdat het geld er niet voor is of omdat het bedrijf niet zal worden gecontinueerd⁶⁸.
- 50% een vraagteken is voor wat betreft het wel of niet saneren op korte termijn⁶⁹.

Aangaande de bovenstaande onderverdeling gaan de ondervraagden ervanuit dat voornamelijk de 25% die de saneringsoperatie al kon betalen is geholpen met de subsidieregeling. Echter zouden ook binnen deze groep andere factoren over het algemeen een grotere rol spelen in de keuze om te gaan saneren dan de subsidie. Een aantal van de ondervraagden vanuit deze sector schatten dat maximaal een kwart van de agrariërs die in 2016 hebben gesaneerd is gaan saneren vanwege de subsidieregeling. In het algemeen zou de financiële prikkel in die zin minder worden gezien als ‘Ik ga nu saneren vanwege de subsidieregeling’, maar meer als ‘Ik ga nu saneren en laat ik die subsidie even meepakken’.

Particuliere woningsector

De kostprijs per m² voor de gehele saneringsoperatie lijkt gemiddeld het hoogst te liggen in de particuliere woningsector. In tegenstelling tot de agrarische sector bestaan de asbestdaken hier niet bijna uitsluitend uit grote oppervlaktes aan efficiënt te verwijderen asbestgolfplaten, maar uit kleinere oppervlaktes waar tevens ook dakleien van asbest kunnen liggen. Het nadeel van asbestdakleien is dat deze arbeidsintensiever zijn om te verwijderen. Daarnaast is het voor een saneerder inefficiënter om dergelijke daken te verwijderen aangezien deze daken vaak moeilijker te bereiken zijn, beter zijn geïsoleerd en er vaak rekening moet worden gehouden met omringende en naastliggende woningen. Niet voor niets bleek uit de zoektocht van de CEAW naar saneerders dat de belangstelling voor het aanpakken van particuliere woningen in een woonwijk laag was. In een enkel geval weigerde de saneerder zelfs. Voor een saneerder is er immers nog genoeg werk te verrichten in het landelijke gebied waar sneller en efficiënter omzet kan worden gehaald. Dit leidt ertoe dat saneerders en aannemers in de particuliere woningsector vaak hogere prijzen (moeten) hanteren dan in de agrarische sector. Onderzoeksbureau ECORYS gaat voor de woningsector uit van de volgende gemiddelde kostenopbouw (zie tabel 4.6).

⁶⁷ AgroAsbestveilig is een landelijk stimuleringsprogramma dat in 2012 is opgezet door LTO, LTO Noord, ZLTO en LLTB in samenwerking met Achmea en het ministerie. Het programma richt zich op de versnelling, verbetering en vereenvoudiging van de verwijdering van asbestdaken in het buitengebied.

⁶⁸ AgroAsbestveilig verwacht dat dit percentage de komende jaren zal kunnen oplopen tot 30%.

⁶⁹ Voor deze groep is volgens AgroAsbestveilig een gerichte aanpak nodig in combinatie met financiële regelingen, anders dan de subsidieregeling, om de saneringsoperatie betaalbaar te maken.

Tabel 4.6⁷⁰ (alles exclusief BTW)

Type kosten	Aantal	Eenheid
Kostprijs inventarisatie	0,5	Euro/m ²
Kostprijs verwijdering asbestdak	10,0	Euro/m ²
Kosten transport en stort asbest	3,9	Euro/m ²
Kostprijs nieuw dak	42,5	Euro/m ²
Totale kosten	56,9	Euro/m²

In het bovenstaande geval is er sprake van een subsidie van ongeveer 8% op de totale kosten. Deze totale kosten blijken in de praktijk in bepaalde gevallen veel hoger te kunnen uitvallen. De gemiddelde kostenopbouw ziet er bijvoorbeeld als volgt uit voor een tussenwoning gedekt met Eternit dakleien (15% chrysotiel⁷¹) op dak en gevel⁷² (zie tabel 4.7).

Tabel 4.7⁷³ (alles exclusief BTW)

Type kosten	Aantal	Eenheid
Kostprijs inventarisatie	0,5	Euro/m ²
Kostprijs verwijdering asbestdak	41,0	Euro/m ²
Kosten transport en stort asbest	3,9	Euro/m ²
Kostprijs nieuw dak	104,0	Euro/m ²
Totale kosten	149,4	Euro/m²

De subsidie houdt voor de eigenaar uit het voorbeeld ongeveer 3% op de totaalkosten in.

Uit de interviews blijkt dat men het zeer onwaarschijnlijk acht dat particulieren door enkel de subsidie over de streep worden getrokken om op korte termijn te gaan saneren. Dit komt omdat de subsidie voor particuliere woningeigenaren uitsluitend als een druppel op de gloeiende plaat wordt gezien. In de praktijk is het beeld dan ook dat veel mensen in de particuliere woningsector afwachten in de hoop op meer ontzorging en financiële regelingen, anders dan de subsidieregeling,

⁷⁰ ECORYS 2012, tabel 4.1, p. 37. + het gemiddelde van de kostprijs voor het plaatsen van een nieuw dak in de woningsector volgens de Actualisatie MKBA asbestdaken, 28 januari 2015, p. 2-3.

⁷¹ Dit is met 98% de meest voorkomende asbestsoort bij asbestsaneringen. ECORYS 2012, figuur 4.1, p. 36.

⁷² De kosten voor het verwijderen van de asbestgevels zijn in de cijfers meegenomen vanwege het feit dat uit de CEAW enquête blijkt dat bijna de helft van de ondervraagden de asbestgevels tegelijkertijd wil vervangen wanneer men besluit het asbestdak te laten vervangen.

⁷³ De getallen die afwijken van de ECORYS 2012 cijfers komen voort uit navraag bij de CEAW en de rekenvoorbeelden op de website van de CEAW (www.asbestwoning.nl).

zoals bijvoorbeeld gunstige leningen. Het algemene gevoel is daarom dat de versnellende werking van de subsidieregeling aan de particuliere woningsector voorbij gaat.

De CEAW verwacht dat de particuliere woningeigenaren die de subsidie in 2016 hebben aangevraagd dit voornamelijk hebben gedaan omdat men het subsidiegeld ‘niet wilde laten liggen’, maar dat het verder weinig invloed heeft gehad in de keuze om wel of niet in 2016 te gaan saneren.

§ 4.4 Het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure

Het ministerie heeft ervoor gekozen om de subsidieregeling zo eenvoudig mogelijk in te richten en daardoor het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure te vergroten. In deze paragraaf staan de vorm en de praktijkeffecten van de aanvraagprocedure en het gebruiksgemak centraal.

§ 4.4.1 Vormgeving

De aanvraag voor de subsidie vaststelling kan vanaf 4 januari 2016 9.00 uur tot uiterlijk 31 december 2019 17.00 uur worden ingediend bij de RVO en moet geschieden binnen 6 maanden na de uitvoering van de verwijdering van het asbestdak⁷⁴.

De Awb bepaalt dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald⁷⁵. De subsidieregeling geeft de aanvrager de mogelijkheid om de aanvraag in te dienen middels een digitaal formulier, met gebruikmaking van DigiD of eHerkenning (niveau 1), dat beschikbaar is via de website www.rvo.nl⁷⁶.

De aanvraag moet op grond van de Awb tenminste de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd bevatten⁷⁷. De subsidieregeling bepaalt dat de factuur voor het verwijderen van het asbestdak bij de aanvraag moet worden bijgevoegd⁷⁸. Deze factuur moet tenminste de volgende gegevens bevatten;

- het aantal verwijderde m² asbestdak;
- de datum waarop de verwijdering van het asbestdak is voltooid;
- het nummer dat is toegewezen aan het object in het Landelijk Asbestvolgsysteem (hierna te noemen; LAVS⁷⁹) waar het asbestdak onderdeel van uitmaakt;
- de adresgegevens van het object waarvan het asbestdak is verwijderd;

⁷⁴ Art. 6 lid 1 en 2 de subsidieregeling.

⁷⁵ Art. 4:1 Awb.

⁷⁶ Art. 6 lid 2 de subsidieregeling + toelichting, p. 4.

⁷⁷ Art. 4:2 lid 1 Awb.

⁷⁸ Art. 6 lid 3 de subsidieregeling.

⁷⁹ Het LAVS is een digitaal hulpmiddel welke gebruikt kan worden door professionele opdrachtgevers, bedrijven en overheden. Door gebruik van het LAVS is het mogelijk om een goed overzicht te hebben op de asbestverwijdering doordat in het LAVS de belangrijkste documenten en meldingen worden opgenomen.

- de ascert/SCA-code van het gecertificeerde bedrijf dat de asbestsanering heeft uitgevoerd⁸⁰;
- het bankrekeningnummer van de aanvrager, waarop de subsidie moet worden gestort en een bewijs dat het bankrekeningnummer op zijn of haar naam staat⁸¹.

De RVO behandelt de aanvragen op de volgorde waarin deze zijn binnengekomen⁸² en heeft na binnenkomst 13 weken de tijd om de subsidie vast te stellen zonder voorafgaande verleningsbeschikking⁸³. Binnen de genoemde 13 weken onderzoekt de RVO of de aanvraag voldoet aan de eerder genoemde vereisten. Daarnaast onderzoekt de RVO of er sprake is van één van de afwijzingsgronden die worden genoemd in de subsidieregeling⁸⁴. Deze afwijzingsgronden vallen grotendeels samen met de eisen die worden gesteld aan de subsidieaanvraag. Zo worden aanvragen afgewezen wanneer;

- het asbestdak niet is verwijderd;
- de verwijdering niet is uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf;
- de verwijdering heeft plaatsgevonden vóór 1 januari 2016;
- het vermelde bankrekeningnummer niet van de aanvrager is;
- de melding van de verwijdering niet is ingevoerd in het LAVS;
- het verwijderde oppervlakte asbestdak kleiner is dan of gelijk is aan 35 m².

Wanneer de aanvraag voldoet aan de vereisten en er geen sprake is van een weigeringsgrond dan stelt de RVO, namens de minister, de subsidieaanvraag binnen 13 weken vast. De betaling vindt vervolgens plaats overeenkomstig de subsidievaststelling⁸⁵.

Kort samengevat hoeft de aanvrager dus alleen enkele persoonsgegevens en andere gegevens digitaal in te voeren en de door de saneerder verstrekte factuur van de verwijdering als afbeelding toe te voegen. Omdat de aanvrager ook zonder subsidie een factuur krijgt zou de eis van het aanleveren van de factuur geen (extra) administratieve last opleveren.

Het doen van de subsidieaanvraag, inclusief het lezen van de informatie op de website van de RVO, zou de aanvrager naar verwachting ongeveer één uur de tijd kosten. Het gehele aanvraagproces zou de aanvrager slechts geringe administratieve lasten opleveren.

⁸⁰ Art. 6 lid 4 de subsidieregeling.

⁸¹ Art. 6 lid 5 de subsidieregeling juncto art. 10 lid 4 sub f Kaderbesluit subsidies I en M.

⁸² Op grond van art. 8 lid 3 Kaderbesluit subsidies I en M geldt als datum van binnenkomst de datum waarop een aanvraag binnenkomt die voldoet aan alle wettelijke eisen.

⁸³ Art. 4 lid 3 en artikel 8 de subsidieregeling.

⁸⁴ Art. 7 de subsidieregeling.

⁸⁵ Art. 4:52 lid 1 Awb.

Het LAVS systeem zou de gebruikers geen extra administratieve lasten opleveren aangezien dit systeem is ontwikkeld om op een eenvoudige wijze te kunnen voldoen aan de administratieve verplichtingen die voor de verwijdering van asbest gelden.⁸⁶

§ 4.4.2 Praktijkeffecten

Indien men ervaring heeft met het invullen van persoonsgegevens op online formulieren dan blijkt de gehele aanvraagprocedure ook te doen in 10 á 15 minuten. De in te vullen formulieren zijn duidelijk en overzichtelijk⁸⁷. Daarnaast is er bij een aantal van de benodigde gegevens die minder algemeen bekend zijn de optie om meer informatie op te vragen waardoor duidelijk wordt om welke gegevens precies wordt gevraagd.

Uit de interviews komt het algemene beeld naar voren dat de aanvraagprocedure vanuit de aanvrager gezien eigenlijk niet veel eenvoudiger kan. Desondanks zijn er in de eerste helft van 2016 mensen geweest die met vragen over de aanvraagprocedure contact hebben opgenomen met de telefonische helpdesk van de RVO. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat deze helpdesk in de praktijk niet altijd als toegankelijk wordt ervaren mede vanwege de hoeveelheid keuzetoetsen en de wachttijden. Mede als gevolg hiervan is er, voornamelijk is de eerste helft van 2016, ook gebeld zijn naar andere organisaties en helpdesks die niet direct betrokken zijn bij de subsidieregeling. Deze organisaties kregen voornamelijk vragen in de trant van ‘hoe moet ik de subsidie aanvragen?’ en ‘wat heb ik nodig om de subsidie aan te vragen?’, kortom vragen waarvan men het antwoord ook had kunnen vinden op de website van de RVO en andere relevante websites.

De RVO geeft aan dat er ten aanzien van het aanvraagformulier zelf geen noemenswaardige vragen binnenkomen. De RVO krijgt in het algemeen wel een behoorlijk aantal telefonische vragen over de subsidieregeling⁸⁸. Van de aan de RVO telefonisch gestelde vragen gaat ca. 30% over de status van de subsidieaanvraag. Overige vragen hebben onder meer betrekking op de voorwaarden van de subsidieregeling en het elektronisch indienen^{89, 90}.

De RVO erkent dat vooral oudere klanten soms meer moeite hebben met het digitaal indienen van de subsidieaanvraag. Deze mensen worden door de RVO doorverwezen naar de afdeling Klantcontact & Gegevens (KC&G) waar zij verder worden geholpen. Een aantal van de

⁸⁶ De subsidieregeling, toelichting, p. 4-6.

⁸⁷ Zie voor de in te vullen digitale formulieren behorende bij de subsidieaanvraag bijlage 8.

⁸⁸ De RVO ziet dit niet als verwonderlijk vanwege het feit dat particulieren verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van het gebruik van de subsidieregeling. Van deze groep zou bekend zijn dat zij ‘wat eerder de telefoon pakken’.

⁸⁹ Dit bevestigt het beeld van de geïnterviewden dat de gestelde vragen voornamelijk betrekking hebben op onderwerpen waarvan de informatie op de relevante websites voorhanden is.

⁹⁰ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

ondervraagden geven aan dat het voorkomt dat, voornamelijk oudere, mensen door de betrokken saneerder worden geholpen met de aanvraag. Hierbij zouden er gevallen bekend zijn van aanvragers die de inloggegevens van hun DigiD of eHerkenning afstaan aan de saneerder zodat deze namens hen de subsidieaanvraag kan doen. Binnen de aanvraagprocedure bestaat echter de optie om deze als intermediair, middels een rechtsgeldig ondertekende machtiging, namens iemand anders in te dienen.⁹¹

Met betrekking tot bedrijven in het specifiek geldt dat de voor de digitale aanvraag noodzakelijke eHerkenning als drempel kan worden ervaren. Voor de aanvraag van eHerkenning moet het bedrijf zelf actief op zoek naar geschikte aanbieders, die daarnaast in veel gevallen lidmaatschapskosten rekenen.⁹²

Ten aanzien van de aanvraagprocedure bleken de ‘hick-ups’ in 2016 zich vooral bij de saneerders en de RVO te bevinden vanwege het gebruik van het LAVS. Het algemene beeld wat uit de interviews naar voren kwam is dat het verplichte gebruik van het LAVS de werkbaarheid er niet altijd makkelijker op heeft gemaakt, mede ook vanwege het feit dat het LAVS nog niet goed algemeen werd gebruikt in 2016⁹³. Daarnaast zou het LAVS de saneerder, in tegenstelling tot wat in de subsidieregeling staat, wel extra administratieve lasten opleveren. Zo zouden er gevallen bekend zijn van saneerders die meerdere keren uit het systeem zijn gegooid waardoor het proces meer tijd in beslag nam dan noodzakelijk zou moeten zijn⁹⁴. Mede als gevolg hiervan zijn de ondervraagden bekend met saneerders die het deel van de administratieve lasten dat hun toekomt doorberekenen in de prijs. Niet bekend is echter in welke mate hier sprake van is en of de gehanteerde prijzen reëel zijn.

De door de RVO ervaren aanloopproblemen met het LAVS zouden rond de periode augustus/september 2016 grotendeels zijn opgelost. Dit zou onder andere blijken uit het feit dat de vaststellingstermijn van 13 weken vanaf deze periode, in de praktijk, rond de 6 weken lag⁹⁵.

⁹¹ Deze optie bleek na het doorlopen van de aanvraagprocedure aanwezig te zijn en is tevens telefonisch bevestigd door de RVO.

⁹² Interview secretaris Stichting Bevordering Asbestsanering Agro- en MKB Bedrijfsgebouwen.

⁹³ Vanaf 1 maart 2017 zijn asbestinventarisatie-bureaus en asbestverwijderingsbedrijven verplicht om, ook buiten de subsidieaanvraag om, gebruik te maken van het LAVS. De wettelijke grondslag hiervan is te vinden in art. 18 lid 3 en art. 40 lid 1 Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 november 2016, 2016-0000197720, tot wijziging van Arbeidsomstandighedenregeling in verband met aanpassingen van de Bijlagen XIIIa, XIIIb, XIIIc en XIId op het terrein van asbest.

⁹⁴ Er heeft geen navraag plaatsgevonden onder saneerders. Echter zijn deze gevallen wel aannemelijk wanneer wordt gekeken naar de website www.lavsinfo.nl van het ministerie. Op deze website zijn onder andere storingsmeldingen te vinden en nieuwsberichten aangaande algehele traagheid van het systeem.

⁹⁵ Interview senior beleidsmedewerker ministerie.

De CEAW geeft aan dat het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure geen overwegende factor is in de keuze van particuliere woningeigenaren om wel of niet op korte termijn te gaan saneren. De particuliere woningeigenaar hoeft immers geen uren te schrijven voor het doen van de eigen subsidieaanvraag.

Ook in de agrarische sector zou het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure nauwelijks een rol spelen in de keuze van agrariërs om te gaan saneren met gebruikmaking van de subsidieregeling. Doordat de subsidieaanvraag achteraf wordt ingediend zou de gemiddelde agrariër voornamelijk geïnteresseerd zijn in de vraag of er nog subsidiebudget beschikbaar is.

§ 4.4 Conclusie doelbereiking en effectiviteit subsidieregeling in 2016

Alleen doelbereiking in ogenschouw nemend kan de conclusie niet anders luiden dan dat de beleidsdoelstelling is gerealiseerd. Er is in 2016 voor 4,2 miljoen m² aan asbestdak verwijderd met subsidie en er is sprake geweest van een stijging van 3 miljoen m² verwijderd asbestdak in vergelijking met het totaal van 2015. Er hebben in 2016 dus meer mensen besloten het eigen asbestdak te verwijderen dan in de jaren daarvoor. De vraag is echter in hoeverre de subsidieregeling hierop van effect is geweest.

In de eerste plaats heeft de communicatiestrategie slechts in beperkte mate tot bekendheid van de doelgroep met het nieuwe beleid en de subsidieregeling geleid⁹⁶. Als gevolg hiervan ligt het urgentiegevoel binnen de doelgroep om op korte termijn actie te ondernemen nog laag. Al met al lijkt de gemiddelde Nederlander zich nauwelijks bezig te houden met of druk te maken om de problematiek rondom asbestdaken.

Het deel van de doelgroep dat inmiddels wel bekend is met de problematiek en heeft besloten om in 2016 het eigen asbestdak te verwijderen lijkt dit slechts in beperkte mate te hebben gedaan vanwege de financiële prikkel die uitgaat van de subsidieregeling. Voor particuliere woningeigenaren blijkt er nauwelijks sprake te zijn van een financiële prikkel. De subsidie houdt in sommige gevallen slechts een prikkel van 3% op de totale kosten in. Daar waar de financiële prikkel mensen wel over de streep heeft getrokken gaat het naar verwachting voornamelijk om agrariërs. Dit is dan ook de doelgroep waar de financiële prikkel in de praktijk het hoogst lijkt. Desondanks is de verwachting dat niet meer dan een kwart van de agrariërs die in 2016 het eigen asbestdak, met gebruikmaking van de subsidieregeling, hebben verwijderd dit hebben gedaan vanwege de financiële prikkel. Voor

⁹⁶ Voor wat betreft de bekendheid van de doelgroep met de subsidieregeling is het, gezien de samenhang tussen het verbod en de subsidieregeling in de communicatie, niet aannemelijk dat de doelgroep beter bekend is met de subsidieregeling dan met het aankomende verbod.

het overige deel van de gehele doelgroep is de verwachting dan ook dat er sprake is geweest van het zogenoemde ‘cadeau-effect’⁹⁷.

Voor wat betreft de werkbaarheid en het gebruiksgemak van de aanvraagprocedure is het ministerie er grotendeels in geslaagd om deze procedure werkbaar en gebruiksvriendelijk in te richten. Dit lijkt verder echter, ondanks de nog bestaande problemen met bijvoorbeeld het LAVS, geen noemenswaardige invloed te hebben op de beleidsdoelstelling.

Al met al is de verwachting op basis van dit onderzoek dat de cijfermatige versnelling van het aantal verwijderde vierkante meters asbestdak, in 2016 in Nederland, slechts in beperkte mate is toe te schrijven aan de subsidieregeling en dat deze daarom slechts in beperkte mate effectief is geweest.

⁹⁷ In het geval van een subsidie waarbij wordt geprobeerd om bepaald gedrag te stimuleren is er sprake van het cadeau-effect wanneer het gegeven voordeel terecht komt bij diegenen die het gedrag al vertoonden of van plan waren te vertonen.

Hoofdstuk 5 Het Duitse beleid

Zoals in het inleidende hoofdstuk en in paragraaf 2.1 al ter sprake kwam is het niet altijd vanzelfsprekend dat het verspreidingsgebied van asbest zich beperkt tot de eigen landsgrenzen. Ook in Duitsland zijn er, voornamelijk in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw, net als in Nederland veel asbestdaken geplaatst. Gezien de gemiddelde levensduur van 30-50 jaar zullen ook deze daken inmiddels allemaal matig tot ernstig verweerd zijn. Indien deze daken zouden blijven liggen dan kan dit gevolgen hebben voor de kansen op blootstelling aan asbest (hierna; de blootstellingskansen) in het Nederlands-Duitse grensgebied. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst weergegeven of en hoe Duitsland, en in het specifiek de deelstaten, de verwijdering van asbestdaken stimuleert. Vervolgens zal worden ingegaan op het Duitse toekomstbeeld ten aanzien van stimuleringsbeleid. Tot slot zal worden geconcludeerd welk effect het huidige Duitse beleid heeft op de blootstellingskansen in het Nederlands-Duitse grensgebied.

§ 5.1 Huidige stimuleringsbeleid Duitsland

Het Duitse uitgangspunt met betrekking tot asbestdaken is dat er in de regel meer asbestvezels vrijkomen wanneer een asbestdak wordt gesaneerd dan wanneer het gewoon blijft liggen. Functioneel gebouwde asbestdaken zouden daarom niet automatisch een gevaar vormen voor de volksgezondheid.⁹⁸

Mede vanwege het bovenstaande bestaat er in Duitsland tot op heden, zowel op bondsniveau als op deelstaatniveau, geen wet- en regelgeving die de verwijdering van asbestdaken stimuleert. Er is enkel sprake van een indirecte verplichting tot het verwijderen van het asbestdak indien men bijvoorbeeld van plan is om zonnepanelen op een asbestdak te plaatsen. De Duitse 'Gefahrstoffverordnung'⁹⁹ verbiedt namelijk onder andere het bedekken en bebouwen van asbestdaken. Ook is er geen sprake van een verbod op asbestdaken zoals in Nederland.

De noodzaak om een asbestdak te verwijderen blijkt in Duitsland uit een beoordeling, van een gecertificeerde vakkundige¹⁰⁰, van de bouwtechnische toestand van het asbestdak. Echter zijn eigenaren van asbestdaken in Duitsland wettelijk niet verplicht om een dergelijke inventarisatie uit te laten voeren¹⁰¹.

⁹⁸ Umweltbundesamt.

⁹⁹ Anhang II nummer 1 Gefahrstoffverordnung.

¹⁰⁰ Deze vakkundigheid moet blijken uit voldoening aan Nr. 2.7 van de 'Technischen regel für gefahrstoffe 519 (TRGS 519) juncto § 2 Absatz 14 Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV).

¹⁰¹ Persoonlijke communicatie beleidsmedewerker ministerie voor bouwen, wonen, stadsontwikkeling en verkeer Nordrhein-Westfalen.

§ 5.2 Toekomstbeeld asbestdaken Duitsland

Zoals uit de vorige paragraaf bleek bestaat er op dit moment in Duitsland geen stimuleringsbeleid voor de verwijdering van asbestdaken. Tijdens het overleg in Düsseldorf werd echter duidelijk dat de aanwezige ministeries van de deelstaat NRW inmiddels door hebben dat er actie moet worden ondernomen. NRW ziet hier gezien de huidige tijdsgeest, waarin mensen zich steeds meer gaan bezighouden met gezonder leven, ook kansen toe.¹⁰²

Desondanks werd tijdens het overleg duidelijk dat er in Duitsland op korte termijn geen grote veranderingen in het beleid te verwachten zijn. Ondanks dat NRW inziet dat actie noodzakelijk is zit men nog met veel vragen. ‘Hoe krijgen we de burger mee?’, ‘wie gaat de regie nemen?’, ‘wat doen we met asbestgevels?’, ‘wat doen we met het verwijderde asbest?’ et cetera. Als hoofdvraag ziet NRW de vraag ‘op welk soort systeem moet er verder worden gebouwd?’ Men vraagt zich af of dit een verbod moet zijn net zoals in Nederland.

Gezien de hoeveelheid nog onbeantwoorde vragen acht NRW een asbestdakenverbod in Duitsland de komende 10 jaar nog niet realistisch. Dit heeft er mede mee te maken dat de deelstaten er tot op heden niet in zijn geslaagd om voldoende bewustzijn, aangaande de asbestdakenproblematiek, te creëren op bondsniveau. Hoewel het Duitse Bondsministerie voor Milieubeheer, Natuurbehoud, Bouw en Reactorveiligheid inmiddels langzamerhand de problematiek zou beginnen in te zien, is het uitgangspunt betreffende het op korte termijn ondernemen van actie anders dan in Nederland. Waar de Nederlandse regering uitgaat van eigen initiatief zou de Duitse bond liever eerst afwachten op initiatief vanuit Europa. De Duitse bond zou op dit moment, zolang er geen Europese richtlijn is, geen noodzaak zien om op de huidige Europese regelgeving vooruit te willen lopen.

§ 5.3 Conclusie

In Duitsland wordt er ten aanzien van de verwijdering van asbestdaken op dit moment geen stimuleringsbeleid gevoerd. Dergelijk beleid lijkt op korte termijn ook niet te verwachten. Het directe gevolg hiervan is dat te verwachten is dat de meeste Duitse asbestdaken, ook aan de Duitse kant van het Nederlands-Duitse grensgebied, voorlopig zullen blijven liggen. Het te verwachten effect hiervan is dat, ondanks het Nederlandse beleid, de achtergrondconcentraties en blootstellingskansen in het Nederlands-Duitse grensgebied voorlopig hoger zullen blijven dan in de rest van Nederland.

¹⁰² Ondanks verscheidene pogingen is het niet binnen de onderzoekstijd gelukt om geverifieerd te krijgen of de situatie, met betrekking tot het toekomstbeeld, in Niedersachsen op dit moment hetzelfde is als in NRW.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk staan de eindconclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien centraal. Eerst wordt in de eerste conclusie de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Vervolgens zullen enkele andere conclusies worden besproken. Tot slot zullen aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van de effectiviteit van de subsidieregeling en het algemene Nederlandse asbestbeleid.

§ 6.1 Conclusies

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1) *Subsidieregeling vermindert effectief in Nederlands-Duits grensgebied*

De hoofdconclusie van dit onderzoek vindt zijn weerslag in de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag “Hoe effectief is de subsidieregeling in het Nederlands-Duitse grensgebied?”. Als onderdeel van het algemene asbestbeleid in Nederland moet worden geconcludeerd dat de subsidieregeling vermindert effectief is in het Nederlands-Duitse grensgebied. Naast het feit dat de subsidieregeling op zichzelf slechts in beperkte mate effectief blijkt te zijn, en geen invloed heeft op Duitse asbestdak-eigenaren, zorgt de afwezigheid van stimuleringsbeleid in Duitsland voor een verhoogde blootstellingskans in het Nederlands-Duitse grensgebied. Gezien de verwachting dat Duitsland op korte termijn geen stimuleringsbeleid zal gaan voeren is tevens te verwachten dat deze verminderde effectiviteit voorlopig zal aanhouden.

2) *Er was sprake van doelbereiking in 2016*

Met betrekking tot de subsidieregeling is er in Nederland in 2016 sprake geweest van doelbereiking. Er hebben in 2016 aanzienlijk meer mensen hun asbestdak verwijderd dan in de daaraan voorgaande jaren. Doorzet van het huidige tempo lijkt echter onvoldoende om in 2024 asbestdaken vrij te zijn. Daarnaast zeggen de cijfers weinig over de invloed die de subsidieregeling heeft gehad op deze versnelling, er zijn immers gek genoeg meer vierkante meters verwijderd zonder subsidie dan met subsidie.

3) *Te passieve communicatiestrategie*

De door het ministerie in de periode 2015/2016 uitgezette communicatiestrategie wordt in de praktijk als te passief ervaren. Door de communicatie grotendeels uit handen te geven wordt in de praktijk geconstateerd dat niet overal op dezelfde wijze en in dezelfde mate is

gecommuniceerd naar de doelgroep voor wat betreft het asbestdakenbeleid en de subsidieregeling.

4) *Gezondheidsrisico's en subsidieregeling spelen kleine rol*

De subsidieregeling mag dan wel het enige instrumentarium zijn dat door het ministerie als stimuleringsmiddel is ingezet in 2016, maar in de praktijk blijken zaken als de mate van ontzorging, de angst voor onverzekerbaarheid, de mogelijkheid van imago schade/verbetering en investeringstiming vaak een grotere rol te spelen in de keuze van de doelgroep om wel of niet op korte termijn te gaan saneren dan de subsidieregeling en de gecommuniceerde gezondheidsrisico's.

5) *Asbestdaken weinig prioriteit binnen doelgroep*

Ondanks dat tot nu toe in de communicatie vooral is ingezet op de gezondheidsrisico's van asbestdaken is de doelgroep zich nog nauwelijks bewust van deze risico's en is de prioriteit aangaande het thema asbestdaken laag. Daarnaast ziet de doelgroep de overheid als de meest verantwoordelijke partij in de vermindering van de blootstellingsrisico's en lijkt men zich dus nog onvoldoende bewust van de eigen verantwoordelijkheid.

6) *Doelgroep nauwelijks financieel geprikkeld*

In veel gevallen wordt het subsidiebedrag als te laag gezien om mensen te doen besluiten op korte termijn hun asbestdak te saneren. Zelfs in de agrarische sector, waar de prikkel het grootst lijkt te zijn, wordt niet verwacht dat de subsidieregeling bij meer dan 25% van de agrariërs, die in 2016 de subsidie hebben aangevraagd, een overwegende factor heeft gespeeld in de keuze om wel of niet in 2016 te gaan saneren. Over het geheel genomen lijkt er in 2016 in de meeste gevallen van subsidieaanvraag sprake te zijn geweest van een cadeau-effect.

7) *Particuliere woningeigenaar lijkt te zijn vergeten*

De staatssecretaris is in de keuze voor het subsidiebedrag voornamelijk uitgegaan van de noodzaak om de agrarische sector te stimuleren. Hoewel dit, vanwege het aantal vierkante meters asbestdak dat in deze sector ligt, is te verantwoorden is het gevolg wel dat in de praktijk wordt ervaren en gevoeld dat de particuliere woningeigenaar nauwelijks wordt geprikkeld en derhalve in de opzet van de subsidieregeling lijkt te zijn vergeten.

8) *Tekst subsidieregeling in orde*

De subsidieregeling voldoet inhoudelijk gezien aan de wettelijke vereisten en is verder overzichtelijk en goed te begrijpen. Er is echter geen streefwaarde of norm in de doelstelling opgenomen waardoor het moeilijk is om de mate van succes goed te kunnen bepalen. Daarnaast is er in de regeling en de bijbehorende toelichting geen verantwoording te vinden voor de keuze van het subsidiebedrag.

9) *Eenvoudige aanvraagprocedure*

De aanvraagprocedure wordt voor aanvragers over het algemeen als overzichtelijk en eenvoudig ervaren. Echter schijnt dit geen rol te spelen in de keuze van de doelgroep om wel of niet, met gebruikmaking van de subsidieregeling, op korte termijn te gaan saneren.

10) *Optie ‘intermediair’ niet altijd bekend*

In gevallen waarin de aanvrager zelf niet in staat is om de subsidie aan te vragen zouden saneerders de aanvraagprocedure in sommige gevallen overnemen. Hierbij zou het voorkomen dat de aanvrager zijn DigiD of eHerkenninggegevens overdraagt aan de saneerder. Hieruit blijkt dat een deel van de doelgroep niet bekend lijkt te zijn met de bestaande optie binnen de aanvraagprocedure om de subsidieaanvraag namens iemand anders in te dienen als intermediair.

11) *LAVS maakt niet altijd makkelijker*

Het LAVS zou gebruikers in de praktijk in sommige gevallen extra administratieve lasten opleveren vanwege systeemproblemen. Het gevolg hiervan zou onder meer zijn dat saneerders het gebruik van het LAVS in de prijs doorberekenen. Niet duidelijk is echter in hoeveel gevallen hier sprake van is en of de hiervoor doorberekende kosten reëel zijn ten opzichte van de administratieve lasten.

§ 6.2 Aanbevelingen

Het onderzoek geeft aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

1) *Op landelijk niveau in gesprek treden met buurlanden*

Om de kans op blootstelling aan asbest zoveel mogelijk te beperken voor alle Nederlanders is het noodzakelijk dat ook de, in de grensstreek met Nederland gelegen, asbestdaken in de buurlanden worden verwijderd. De aanbeveling is dan ook om met de aan Nederland

grenzende landen in gesprek te treden over de mogelijkheden hiertoe¹⁰³. Voor wat betreft Duitsland zijn de eerste stappen hiertoe, blijkens het overleg in Düsseldorf, inmiddels op provinciaal niveau gezet. Gezien het feit dat de prioriteit op Duits bondsniveau laag schijnt te zijn zouden gesprekken op landelijk niveau wellicht meer en/of sneller resultaat kunnen opleveren.

2) *Aanvullend onderzoek versnellende werking subsidieregeling*

Aangezien de conclusies van dit onderzoek mede zijn gebaseerd op verwachtingen van een relatief klein aantal personen zou aanvullend onderzoek een betrouwbaarder beeld kunnen geven van de daadwerkelijke versnellende werking van de subsidieregeling in 2016 en de mate waarin er sprake is geweest van het cadeau-effect. Hierbij lijkt het mede van belang om onderzoek te verrichten naar wie er precies om welke reden(en) in 2016 hun asbestdak hebben verwijderd zonder de subsidie aan te vragen.

3) *Actievere communicatiestrategie*

Een actievere communicatiestrategie kan bijdragen aan de bekendheid van de Nederlandse burger met het nieuwe beleid en daarnaast het noodzakelijke urgentiegevoel vergroten. Hierbij lijkt een regierol voor de landelijke overheid vanuit de praktijk gewenst. Voor wat betreft de inhoud zou er in het hele land één duidelijk geluid te horen moeten zijn terwijl tegelijkertijd ook de verschillen in moverende factoren binnen de doelgroep niet over het hoofd worden gezien. Ook is het aan te raden om in de communicatie aandacht te schenken aan de wijze waarop de doelgroep asbest op het eigen dak (beter) kan herkennen.

Door het thema ‘bewustwording en communicatie’ een prominente rol te geven in het inmiddels verschenen ‘Actieprogramma Programmatische Aanpak Asbestdaken’¹⁰⁴, (hierna; Actieprogramma) is hier inmiddels een belangrijke stap in gezet.

4) *Effecten verhoging subsidiebedrag onderzoeken*

Gezien het feit dat het huidige subsidiebedrag in veel gevallen slechts een cadeau-effect lijkt te bewerkstelligen zou verhoging van het subsidiebedrag kunnen worden overwogen. Weliswaar zal een verhoging van het subsidiebedrag waarschijnlijk leiden tot snellere

¹⁰³ Hierbij zou de koppeling kunnen worden gelegd met mogelijke landsgrensoverschrijdende samenwerking op het gebied van asbest.

¹⁰⁴ Op 2 juni 2016 kondigde de staatssecretaris aan dat er voor het einde van dat jaar een actieprogramma zou worden opgesteld om de sanering van asbestdaken te versnellen en te faciliteren. Deze aankondiging heeft geresulteerd in het in eind 2016 verschenen ‘Actieprogramma Programmatische Aanpak Asbestdaken’ waar onder andere deelnemers van het samenwerkingsverband asbestdaken nauw bij betrokken zijn geweest.

uitputting van het subsidiebudget, maar daartegenover staat een mogelijke toename van de ‘echte’ versnellende werking van het nog te besteden subsidiegeld. Om de daadwerkelijke effecten van een dergelijke verhoging in beeld te brengen lijkt aanvullend onderzoek noodzakelijk.

5) *Mogelijkheden tot aanvullend instrumentarium onderzoeken*

De subsidieregeling blijkt als alleenstaand instrumentarium in de meeste gevallen onvoldoende in staat om de doelgroep te overtuigen het eigen asbestdak op korte termijn te verwijderen. In de praktijk schijnt tot nu toe vooral het deel van de doelgroep dat de saneringsoperatie al kon betalen profijt te hebben gehad van de subsidieregeling. Voor het deel van de doelgroep dat de sanering op korte termijn onmogelijk zelf kan financieren zou aanvullend instrumentarium uitkomst kunnen bieden. Dit instrumentarium zou er mede op gericht moeten zijn om de saneringsoperatie beter betaalbaar te maken voor een groter deel van de doelgroep.

Uit het Actieprogramma blijkt dat dergelijke mogelijkheden inmiddels worden onderzocht.

6) *Gerichtere aanpak doelgroepen*

Vanwege de bestaande verschillen tussen de doelgroepen lijkt de subsidieregeling niet in elke sector in gelijke mate effectief te zijn. Met betrekking tot de communicatiestrategie, en mogelijk nieuw te ontwikkelen of aan te passen instrumentarium, is het daarom aan te raden om deze bestaande verschillen in kaart te brengen en op basis hiervan gerichtere aanpakken te ontwikkelen.

Blijkens het Actieprogramma worden deze verschillen erkend en wordt inmiddels ingezet op een meer specifiekere benadering van de verschillende doelgroepen.

7) *Werkbaarheid LAVS verbeteren*

Door problemen met de werkbaarheid van het LAVS schijnt een deel van de saneerders het gebruik van het LAVS aan de klant door te berekenen. Hoewel niet bekend is in welke mate dit gebeurt en of de gehanteerde onkostenvergoedingen reëel zijn, zou moeten worden ingezet op verbetering van het systeem zodat er in de praktijk geen sprake is van extra lasten voor de gebruikers van het LAVS.

8) *Eerder wijzen op de optie ‘intermediair’ in de aanvraagprocedure*

Op de website van de RVO wordt in de informatievoorziening aangaande de subsidieaanvraag niet gesproken over de in de aanvraagprocedure bestaande mogelijkheid om de aanvraag namens iemand anders te doen als intermediair. Er wordt in deze informatievoorziening zelfs als voorwaarde gegeven dat diegene aan wie de factuur is gericht ook degene moet zijn die de subsidieaanvraag indient. Gezien het feit dat in de praktijk signalen bekend zijn dat DigiD en eHerkenninggegevens zouden worden overgedragen aan derden, is het aan te raden om de optie ‘intermediair’ al eerder in het proces te benoemen. Op deze wijze kan ongewenste overdracht van persoonsgegevens mogelijk worden ondervangen.

Literatuurlijst

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2011 (1)

Dhr. drs. F.J. Israël (projectleider), *Leren van subsidie-evaluaties*, Sdu Uitgevers, Algemene Rekenkamer 27 september 2011.

Algemene Rekenkamer 2011 (2).

Mw. drs. M. Gorree (projectleider), *Handreiking effectevaluaties van subsidies, Randvoorwaarden uitvoering en benutting*, Algemene Rekenkamer oktober 2011.

ECORYS 2012

Onderzoeksbureau ECORYS, *MKBA asbesthoudende (golfplaten) daken en gevelpanelen, kosten en baten van saneringsalternatieven*, Rotterdam 12 juni 2012.

Gezondheidsraad 2010

Rapport Gezondheidsraad, *Asbest; Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling*, 3 juni 2010.

GfK/Milieu Centraal 2016

GfK, *Risicobeleving Asbest, Consumentenonderzoek t.b.v. Milieu Centraal*, 4 april 2016.

TNO 2007

TNO, Oriënterend onderzoek naar de verspreiding van asbestvezels in het milieu vanuit verweerde asbestcement daken, 28 november 2007.

TNO en RIVM 2010

Een gezamenlijk rapport van TNO en RIVM, *Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest 2010*, 10 augustus 2010.

Van Schaaik 2011

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Visscher 2007

Y.M. Visscher, *Praktisch Bestuursrecht*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2007.

VROM 2006

VROM Inspectie, *Plan van aanpak asbestbrand*, 2006.

Internetbronnen

IAK

Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving, *aanwijzingen voor regelgeving, aanwijzing 9 (effecten en lasten), toelichting onderdeel a: Effectiviteit*, www.kcijw.nl.

Integraal Kankercentrum Nederland

IKNL, www.cijfersoverkanker.nl, geraadpleegd op 07-04-2017.

Umweltbundesamt

Umweltbundesamt, *Wann müssen asbesthaltige Gebäude oder Wohnungen saniert werden?*, www.umweltbundesamt.de, geraadpleegd op 07-04-2017

Bijlage 1 Betrokkenen en hun belangen

Staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

Belanghebbende bij een effectiviteitsonderzoek van wet- en regelgeving is onder andere de partij die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van deze wet- en regelgeving. De staatssecretaris is belanghebbende aangezien zij er belang bij heeft om te weten in hoeverre het door haar in het leven geroepen beleid, in dit geval de subsidieregeling, effectief is. Op basis van dit onderzoek zou het huidige beleid eventueel kunnen worden aangepast.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is gemachtigd als uitvoerder van de subsidieregeling. De RVO heeft als uitvoerder van de subsidieregeling belang bij dit onderzoek voor wat betreft de uitkomsten ten aanzien van de uitvoering en mogelijk daaruit voortvloeiende beleidsaanpassingen.

De doelgroep van de subsidieregeling

De doelgroep van de subsidieregeling is belanghebbende aangezien het onderzoek een indicatie geeft van de effectiviteit van een subsidieregeling waar zij in de toekomst mogelijk nog gebruik van gaat maken. Daarnaast zou dit rapport mogelijk kunnen leiden tot beleidswijzigingen die deze doelgroep ten goede komen.

Bij de versnelling van asbestdakensanering betrokken partijen zoals het samenwerkingsverband asbestdaken, het Programmabureau Versnellingsaanpak asbestdaken sanering en decentrale overheden.

Voor zover betrokken partijen zich hebben gecommitteerd aan de doelstelling van het Actieprogramma Programmatische Aanpak Asbestdaken, namelijk het versnellen en faciliteren van de verwijdering van asbestdaken, zijn ook zij belanghebbenden aangaande de uitkomsten van dit onderzoeksrapport aangezien de subsidieregeling één van de middelen is om de versnelling in gang te zetten. Deze partijen hebben baat bij een zo effectief mogelijke subsidieregeling en daarom bij mogelijke beleidsaanpassingen die uit dit rapport voortvloeien.

Bijlage 2 Verantwoording afbakening Nederlands-Duitse grensgebied

De keuze voor de wijze waarop het ‘Nederlands-Duitse grensgebied’ binnen dit onderzoek is gedefinieerd wordt hieronder uitgebreider beargumenteerd en gespecificeerd.

Wanneer er sprake is van het loskomen van asbestvezels door gewone verwerking van een asbestdak dan is het verspreidingsgebied niet groot. In de eerste plaats vindt er emissie aan de buitenlucht plaats waardoor op dat moment lokaal een verhoogde waarde van de achtergrondconcentratie kan worden gemeten. Doordat de concentratie vezels in de buitenlucht sterk verdunt, blijft de achtergrondconcentratie binnen de gestelde normen. Het gevaar hiervan is dan ook bijna altijd verwaarloosbaar. In de tweede plaats kan er ophoping van losgekomen asbest plaatsvinden in de dakgoot waardoor hierin bijna altijd hoge gehalten aan asbest worden gemeten. Zolang de dakgoot echter intact is en goed functioneert is ook in deze situatie het gevaar verwaarloosbaar. Het gevaar wordt groter wanneer de dakgoot niet functioneert of wanneer er geen dakgoot aanwezig is. In die gevallen komt een gedeelte van het asbest op de grond onder de dakgevel terecht waardoor er een inwaaï- en/of inloopriscio ontstaat. In dergelijke woningen zonder dakgoot zijn na onderzoek asbestconcentraties gemeten die de norm fors overschrijden. In al deze gevallen is het verspreidingsgebied echter klein.¹⁰⁵

Het verspreidingsgebied is het grootst in het geval van een asbestbrand. Door de hoge temperaturen bij een brand kan het asbestcement, waarvan het dak is gemaakt, knappen. Hierbij komen losse vezels en flinters asbestcement in de lucht vrij, dit wordt ook wel primaire emissie genoemd. Door de hitte wordt een gedeelte van deze deeltjes met de rookpluim mee omhoog de lucht ingevoerd. Vervolgens kunnen deze deeltjes, afhankelijk van de grote en duur van de brand en de weer- en windsituatie, honderden meters verderop neerdalen. Wanneer de vezels en flinters asbestcement op de grond terecht komen kan er secundaire emissie optreden. Hiervan is sprake wanneer bijvoorbeeld een auto of een persoon de vezels op de grond opnieuw in de lucht brengt, of de flinters door druk verpulverd en de hierdoor losgekomen vezels opnieuw in de lucht brengt. Het grote gevaar is dat deze vezels of flinters door bijvoorbeeld wind of schoeisel in binnenlucht-situaties, zoals woningen of voertuigen, terecht komen. In binnenlucht-situaties kunnen flinters steeds verder worden verpulverd en kunnen vezels steeds opnieuw in de lucht worden gebracht. Het gevolg hiervan is dat er sprake kan zijn van langdurige blootstelling aan verhoogde concentraties asbestvezels.¹⁰⁶

¹⁰⁵ TNO 2007, p. 7-9.

¹⁰⁶ VROM 2006, p. 35-37.

Hypothetisch gezien zit er nauwelijks een beperking aan het verspreidingsgebied van secundaire emissie wanneer er bijvoorbeeld asbestflinters in een voertuig terecht zouden komen. Echter om het Nederlands-Duitse grensgebied op een realistische wijze af te bakenen zal worden uitgegaan van de minimale schadeafstand van de primaire emissie, bestaande uit grotere asbestflinters, bij een ‘gemiddelde’ asbestdakenbrand. Deze afstand is 500 meter voor losse asbestvezels¹⁰⁷. In de praktijk komt het verspreidingsgebied van flinters redelijk overeen met het verspreidingsgebied van losse asbestvezels waardoor het verantwoord is om ook voor de flinters de minimale schadeafstand van 500 meter te hanteren¹⁰⁸.

¹⁰⁷ VROM 2006, p. 71-72.

¹⁰⁸ VROM 2006, p. 142.

Bijlage 3 Interviews

Voor dit onderzoek zijn de volgende personen face-to-face en/of telefonisch geïnterviewd:

Naam	Functie/Organisatie
Nienke Smith	Senior beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rob Ekkers	Initiatiefnemer Contactgroep Eigenaren Asbestwoningen en de website www.asbestwoning.nl
Ruud Hoosemans	Programmamanager LTO Agro Asbestveilig en lid Programmabureau Versnellingsaanpak asbestdaken sanering
Arjan Hol	Directeur/Adviseur MiSa advies en secretaris van de Vereniging voor aannemers in de sloop - Veras
Edith Monningh	Secretaris Stichting Bevordering Asbestsanering Agro- en MKB Bedrijfsgebouwen
Bianca Domhof	Projectleider Projecten LTO Noord
Bram ten Bosch	Beleidsontwikkelaar Eenheid natuur en Milieu provincie Overijssel
Sandra Jordans	Eenheid publieke dienstverlening, team Beleidsinformatie en Advies provincie Overijssel
Alida Pelleboer	Beleidsadviseur LTO Noord

Met betrekking tot de inhoud van het ‘Duitse deel’ van het onderzoek zijn de volgende contactpersonen geraadpleegd.

Naam	Functie/Organisatie
Johannes Bröhl	Ministerie voor Verkeer, Bouw en stadsontwikkeling Nordrhein-Westfalen
Henk Schepers	Managing Director TAUW ¹⁰⁹ GmbH

In overleg met de schrijver en de geïnterviewden zijn transcripties van de interviews op te vragen.

¹⁰⁹ Tauw is een, onder andere in Duitsland gevestigd, Europees advies- en ingenieursbureau met een sterke positie in milieuvadvisering en de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving.

Bijlage 4 Deelnemerslijst ervaringsuitwisseling asbest Düsseldorf

Teilnehmerliste

Erfahrungsaustausch Asbest

am 23. November beim MAIS, Düsseldorf

Name (Druckbuchstaben)	Dienststelle e-Mail
Wannmacher P.	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX MKULNV NRW
Beisheim	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX Bez. Reg. D'Isch Jbz 52
Astrid Lange	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX MKULNV NRW
Yvonne Berger	Bez. Reg. Münster XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Johannes Brühl	LBW SU NRW XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Sonja Eebers	provincie Gelderland XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Pieter Coppel	provincie Gelderland XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Eschweiler, Björn	Bezirksregierung Köln XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Dave Rehsman	Provincie Noord-Brabant XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
BORIS MEESEN	PROVINCIE LIMBURG XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ogan, Andreas	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
	Ref III 4 [REDACTED]
Winter, Volker	Ref. III 4 [REDACTED]
Lucks, Ingrid	Referat III 4 [REDACTED]
Gortler Simon	[REDACTED] Overgassel [REDACTED]
Jon Elzing	[REDACTED] Overgassel [REDACTED]
Jeffrey Langejans	J Langejans [REDACTED]

Bijlage 5 Onderzoeksresultaten GfK/Milieu Centraal 2016

In dit rapport is een opsomming te zien van enkele voor dit onderzoek belangrijke onderzoeksresultaten uit het onderzoek GfK/Milieu Centraal 2016. Hieronder is een volledige opsomming te zien van de voor dit onderzoek relevante onderzoeksresultaten ten aanzien van de kennis, houding en het gedrag van zelfstandig wonende Nederlanders op het gebied van asbest en het verwijderen van asbestdaken. .

- Ze hebben allemaal van asbest gehoord, maar 58% weet inhoudelijk niets of maar een beetje over asbest.
- Niet iedereen weet hoe asbest eruit ziet en in welke vormen asbest op een dak kan liggen. Vooral asbestleien worden niet als asbest herkend.
- 56% weet niet dat asbest dat in contact staat met de buitenlucht een gezondheidsrisico vormt.
- Slechts 16% is van mening dat men zelf asbest kan herkennen. Van de huizenbezitters met een huis dat is gebouwd voor 1994 denkt 24% zelf asbest te kunnen herkennen.
- Ze maken zich ten aanzien van vrijkomende asbestvezels meer zorgen om de volksgezondheid dan om de eigen gezondheid.
- 57% zou zich niet tot enigszins ongerust voelen bij asbest op het eigen dak. Van de huizenbezitters van huizen gebouwd voor 1994 is dit percentage 64%.
- 53% denkt dat het laten zitten van een asbestdak geen tot weinig schadelijke gevolgen heeft voor de volksgezondheid.
- 38% weet/denkt dat het in de toekomst verplicht is om een niet beschadigd asbestdak te verwijderen. 23% is bekend met het asbestdakenverbod 2024 en 81% vindt deze wetgeving een goed besluit. Echter vinden diegenen die zeker of vrijwel zeker weten dat ze zelf een asbestdak hebben het verbod vaker geen goed besluit.
- 82% van degenen met een huis dat is gebouwd voor 1994 zijn voorlopig niet van plan om actie te ondernemen. Van deze groep is 70% van diegenen die vrijwel zeker weten dat ze een asbestdak hebben voorlopig niet van plan actie te ondernemen.
- De belangrijkste motieven om het asbestdak binnen 2 jaar te vervangen van degenen met een huis dat is gebouwd voor 1994 en die vrijwel zeker weten dat ze een asbestdak hebben zijn : 50% Een subsidie van de overheid (tegemoetkoming in de kosten), 26% Omdat het in de toekomst verboden is om een asbestdak te hebben (het moet uiteindelijk toch), 22% Het verlagen van gezondheidsrisico's voor mijzelf.

De belangrijkste barrières onder deze groep zijn: 51% kosten, 39% het heeft nog geen prioriteit 2024 is nog ver weg, 21% andere klussen in huis of andere (financiële) uitgaven hebben op korte termijn meer prioriteit.

- De landelijke overheid wordt het vaakst gezien als meest verantwoordelijk voor het verminderen van asbestdeeltjes in de lucht.
- Degenen die bekend zijn met de nieuwe wetgeving weten dit vooral via TV, radio, kranten en/of tijdschriften en minder van de landelijke overheid zelf en bijna niet via specifieke websites (1%).
- Wanneer men een asbestdak zouden hebben, zou men als eerste online informatie gaan zoeken en als tweede stap een gespecialiseerd bedrijf contacteren.
- Met betrekking tot de informatievoorziening rondom asbest is de lokale overheid de meest geprefereerde informatiebron.
- Informatieteksten die het meest effectief zijn leiden tot de grootste actiebereidheid maar ook tot een hogere mate van ongerustheid. Meer kennis over asbest leidt tot lagere ongerustheid.
- 23% is bekend met het asbestdakenverbod 2024.
- 12% vindt burgers zelf primair het meest verantwoordelijk.



Leien Vervangen Tafelberg Dordrecht

Dit zijn de resultaten van de enquête die gehouden is onder de bewoners van de Tafelberg over diverse onderwerpen die te maken hebben met de komende asbestsanering. Van de 98 woningbezitters hebben 55 de enquête ingevuld, dat is 56%. Hieronder zijn de percentages van de geselecteerde antwoorden gegeven. Waar de som van de percentages niet tot 100 optelt komt het verschil doordat niet iedereen alle vragen heeft beantwoord en afrondingsfouten. Bij de vragen waar een antwoord kon worden ingevuld zijn de meest relevante antwoorden gegeven.

1. Periode van aankoop van uw woning:

- ☐ Voor 1985.....46%
- ☐ 1985-2000.....15%
- ☐ 2000-heden.....33%

2. Bent u bij de aankoop geweest op de asbesthoudende dak- en gevelleien?

- ☐ Ja46%
- ☐ Nee50%

3. Was bij de koop van uw huis de aanwezigheid van de asbesthoudende leien bij u bekend?

- ☐ Ja50%
- ☐ Nee48%

Bij de bewoners van voor 1985 was 84% onbekend met de toepassing van asbest in de leien. 16% was ermee bekend, waarvan 12% erop is geweest.

Bij de bewoners van tussen 1985 en 2000 was 38% onbekend, 63% was bekend met de toepassing van asbest in de leien, waarvan 13% erop is geweest.

Bij de bewoners van na 2000 was 17% onbekend en 83% bekend met de toepassing van asbest in de leien.

De overheid wil dat uiterlijk 1 juli 2024 alle asbest in daken in Nederland is verwijderd.

4. Niemand heeft nog een officieel bericht gekregen over de verplichte asbestsanering. Daar staat tegenover dat het besluit duidelijk is, en iedereen geacht wordt de wet te kennen. Hoe denkt u over de sanering?

- ☐ Ik geloof het zo ook wel, dus ik houd er alvast rekening mee.69%
- ☐ Ik neem het pas serieus als ik een brief van de overheid krijg.25%
- ☐ Anders, nl.6%
 - 1. wenst extra brief overheid met duidelijke voorwaarden,
 - 2. leuk of niet, er zijn geen opties,
 - 3. wacht standpunt Tweede Kamer af,
 - 4. het gaat me niet snel genoeg, daarom doen we het nu

5. De wet verplicht uitsluitend tot het vervangen van de dakleien. Maar de leien op de gevels zijn in dezelfde conditie, evenzeer een gevaar voor de gezondheid en eveneens aanleiding tot waardevermindering en slechtere verkoopbaarheid van het huis.

- ☐ Ik wil de gevelleien ook vervangen.48%
- ☐ Voor mij zijn de kosten het belangrijkste. Ik vervang alleen het dak.....21%
- ☐ Ik heb een bepaald bedrag te besteden. Als de gevelleien voor dat bedrag ook vervangen kunnen worden, dan graag.....23%
- ☐ Gevelleien al vervangen (dit antwoord ontbrak, maar is door bewoners aangegeven) .4%

Enquête Leien Vervangen

Er wordt in de Tafelberg hard gewerkt om de sanering gezamenlijk aan te pakken. De voordelen die daarmee beoogd worden zijn: minder kosten, minder zorgen, minder overlast, optimaal opknapsresultaat en waardeverhoging van de huizen.

6. Bent u voor een gezamenlijke aanpak in de Tafelberg (meer antwoorden mogelijk)?

- ☐ Ja, liefst de hele Tafelberg (ga door met vraag 7)..... 36%
- ☐ In ieder geval mijn blok (ga door met vraag 7). 54%
- ☐ Nee, ik kies mijn eigen aanpak (ga verder met de vragen 6a, 6b en 6c)..... 12%

6a. Als u vraag 6 met 'nee' hebt beantwoord: wilt u de asbestsanering en leivervanging in eigen hand houden en dus niet meedoen aan een gezamenlijke aanpak?

- ☐ Ja 8%
- ☐ Nee 4%

6b. Bent u van plan uw dak en gevels op korte termijn te laten vervangen?

- ☐ Ja 4,5%
- ☐ Nee 3%
- ☐ Anders 4,5%
 1. wacht op gezamenlijke aanpak,
 2. tussen nu en 2024,
 3. zo snel mogelijk in mijn blok, anders doe ik het alleen

6c. Bent u zich ervan bewust dat individueel saneren duurder is, meer overlast voor de buurt oplevert, de kans op plaatselijke afwijkingen groter maakt en u daarmee uw buuren voor het blok zet?

- ☐ Ik ben mij dat bewust..... 5%
- ☐ Het zal wel meevallen..... 5%
- ☐ Dat interesseert mij niet..... 0%
- ☐ Nee, dat verandert de zaak. 0%
- ☐ Anders, nl. 2%
 1. de overlast zal wel meevallen,
 2. waarom zo negatief als "voor het blok zetten"?
 3. voor een tussenhuis kom ik uit op een kleine 11.000 euro, dat is dus goedkoper.

7. Kunt u, en zo ja wilt u, overleg plegen met uw buuren over de asbestsanering en leivervanging?

- ☐ Ja 90%
- ☐ Nee 8%

8. Het asbestmateriaal moet voor 2024 verwijderd zijn. Wilt u zo snel mogelijk uw dak laten saneren en de leien vervangen of kan het nog wel even wachten?

- ☐ Zo snel mogelijk, want 15%
 1. ik vind het levensgevaarlijk, wel gezamenlijk,
 2. het moet toch gebeuren,
 3. vraag straks groter dan aanbod, waarschijnlijk prijsstijging 3x,
 4. het kan maar gebeurd zijn,
 5. subsidiepot zal slinken
- ☐ Het kan nog wel even wachten..... 29%
- ☐ Ik kies voor het optimale moment. dat we als bewoners gezamenlijk vaststellen..... 54%

9. De huidige subsidieregeling is 4,50 per m², alleen voor de dakleien. Dat betekent voor een Tafelberghuis ca. €300 op de kosten van €15.000. Daarom:

- ☐ Zo snel mogelijk starten, om te voorkomen dat de pot leeg is..... 8%
- ☐ Nog even wachten (€15.000 op de bank levert me €100 - €150 per jaar rente op, al ben ik daar belasting over verschuldigd). 0%
- ☐ Geen overhaaste actie, maar als het mogelijk is incasseer ik wel graag de subsidie.... 60%
- ☐ Deze subsidie is zo laag, die interesseert me niet. 23%
- ☐ Anders:..... 8%
 1. wachten tot subsidiebedrag bekend is,,
 2. ik wacht tot subsidie omhoog gaat,
 3. verlaging van de BTW tot 6%,

De volgende vragen betreffen aanvullende werkzaamheden. Daarmee willen we vaststellen of het zin heeft aannemers daar offertes voor te laten maken.

Een ontvangen opmerking: hoe meer keuze mogelijkheden, hoe moeilijker de overeenstemming wordt. Houd het op simpel op nieuwe leien.

10. De schoorsteen bestaat ook uit asbesthoudende platen. Het is mogelijk afdoende om deze te laten coaten. Als dat zo is:

- ☐ Laat ik meteen de schoorsteen coaten. 21%
- ☐ Wil ik eerst weten wat dat kost. 44%
- ☐ Laat de schoorsteen maar zitten. 27%

11. Wilt u de PVC-dakgoten en -regenpijpen laten vernieuwen?

- ☐ Ja 10%
- ☐ Ja, indien nodig 35%
- ☐ Nee 48%

12. Wilt u uw dakdoorvoeren (d.w.z. bekleding rond pijp- en leidinggaten) laten vernieuwen?

- ☐ Ja. 6%
- ☐ Ja, indien nodig. 56%
- ☐ Nee. 31%

13. Wilt u de bitumen dakbedekking van de dakkapellen laten vernieuwen?

- ☐ Ja. 4%
- ☐ Ja, indien nodig. 38%
- ☐ Nee. 54%

14. Wilt u het dak laten isoleren?

- ☐ Ja. 12%
- ☐ Wel interesse, maar eerst meer informatie over kosten, terugverdientijd enz. 35%
- ☐ Nee (ga door met vraag 15)..... 50%

14a. Aan welke zijde wilt u uw dak (laten) isoleren, als u dakisolatie overweegt?

- ☐ Binnenkant (geeft binnen rommel, maar kan los van de sanering plaatsvinden). 30%
- ☐ Buitenkant (moet tijdens de sanering, maar vereist dat alle burens in het blok meedoen). 20%

15. Wilt u de gevels laten isoleren?

- ☐ Ja (vereist dat alle burens in het blok meedoen). 31%
- ☐ Nee. 63%

16. Overweegt u nog andere isolerende maatregelen als b.v. vloerisolatie of dubbel glas?

- ☐ Ja. 17%

- ☐ Nee. 79%
17. Overweegt u een (of twee) dakraam/-ramen aan te laten brengen (zoals Velux)?
- ☐ Ja. 17%
- ☐ Nee. 79%
18. Overweegt u zonnepanelen te laten plaatsen?
- ☐ Ja. 12%
- ☐ Ja, als ze geïntegreerd kunnen worden in de leien 44%
- ☐ Nee. 40%

Over de financiering. We gaan ervan uit dat de kosten ca. €15.000 bedragen.

19. Beschikt u zelf over de financiële middelen om de sanering en leivervanging te betalen?
- ☐ Ja, ik kan het wel financieren. 40%
- ☐ Ik kan het gedeeltelijk financieren, voor de rest heb ik hulp nodig 25%
- ☐ Nee. 31%
20. Wenst u in aanmerking te komen voor een door de gemeente te verstrekken lening met een lage rente?
- ☐ Ja. 48%
- ☐ Als het kan wel, maar het hoeft niet 25%
- ☐ Nee. 23%
21. Staat uw huis onder water (een huis staat onder water als de hypotheek niet kan worden afbetaald met de opbrengst uit de verkoop van een huis)?
- ☐ Ja. 13%
- ☐ Nee. 75%
- ☐ Onbekend. 8%

Diversen

22. Lijkt het u nuttig dat we onderzoek doen naar andere soorten dak- en gevelbedekking dan vezelcementleien (b.v. dakpannen, natuursteenleien, kunststoflei, metalen/zinken leien, sandwichpanelen)? De toepassing van een alternatief is slechts mogelijk als het hele blok ervoor kiest, en bij afwijkende materialen afhankelijk van toestemming van de gemeente.
- ☐ Ja. 40%
- ☐ Nee. 56%
23. Vindt u de informatie die u van ons ontvangt (de nieuwsbrieven per e-mail) voldoende?
- ☐ Ja. 83%
- ☐ Nee, suggestie 2%
24. Wenst u nog een gezamenlijke informatiebijeenkomst?
- ☐ Ja, suggestie 6%
- ☐ Ja, als er iets te bespreken/beslissen valt 75%
- ☐ Nee. 19%

Dat was de enquête. Hierna volgt nog een nadere uitwerking van de vragen over de financiering. De aangegeven percentages hebben betrekking op de gehele Tafelberg, niet op alleen de betreffende groep.

Kan de sanering¹ zelf financieren

<1985: 30%. Hiervan wil de helft toch wel een gunstige lening, als dat kan.

>1985 < 2000: 4%. Deze willen allemaal een gunstige lening.

>2000: 10%. Hiervan wil 4% een gunstige lening, 6% niet

Kan de sanering deels zelf financieren:

<1985: 8%. Hiervan wil 6% daarbij een gunstige lening.

>1985 < 2000: 4%. Deze groep wil graag een gunstige lening

>2000: 8%. Deze groep wil graag een gunstige lening

Kan de sanering niet zelf financieren:

<1985: 11%. Deze groep wil graag een gunstige lening

>1985 < 2000: 6%. Deze groep wil graag een gunstige lening

>2000: 17%. Deze groep wil graag een gunstige lening

Totaal wil 77% van de huiseigenaren in aanmerking komen voor een gunstige lening.

In de groep >1985 < 2000 staat één huis onder water, in de groep >2000 maar liefst 7 (van de totaal 98 woningen).

¹ Sanering betekent hier: de verwijdering van de asbesthoudende leien en het aanbrengen van de nieuwe dak- en gevelbedekking.

Bijlage 7 Rekenvoorbeelden AgroAsbestveilig

REKENVOORBEELD 3

Situatie

- 60-jarige ondernemer, twijfelt sterk of asbestsanering nog interessant is.
- Verwachte bedrijfswinst huidige jaar: € 50.000
- Bedrijfsgebouw uit 1970 met 1000 m² asbest golfplaten, zonder dakgoot
- Toekomstige bestemming onbekend
- Asbestgolfplaten er af, nieuwe golfplaten er op

Investerings		
Asbest inventarisatie rapport		€ 350
Asbestsanering	Inclusief € 1000,- storkosten en vrijgaverapport	€ 8.000
Nieuwe dakbedekking	Nieuwe golfplaten	€ 14.150
Subsidie Rijksregeling asbestsanering	1000 m ² à € 4,50	€ - 4.500
Bruto investering		€ 18.000
Fiscaal		
KIA (in dit geval 28%)	Totaal investering € 16.650	€ 4.662
Berekend belastingpercentage		42%
Totaal belastingvoordeel (KIA)	€ 4.662 x 42%	€ 1.958
Netto investering	Na aftrek fiscaal voordeel	€ 16.042

Toelichting

- Deze ondernemer heeft voor een netto investering van € 16.000 euro een asbestvrij erf. Wanneer hij besluit zijn onderneming te verkopen kan een deel hiervan worden terugverdiend. Dit is echter sterk afhankelijk van de doelmatigheid van het gebouw. De ondernemer zal dus voorafgaand aan de asbestsanering moeten besluiten of het gebouw nog voldoende doelmatig is, of dat sloop mogelijk een betere oplossing is.
- Doordat het gebouw niet over een dakgoot beschikt komen de asbestvezels die loskomen van het dak, terecht in de grond. Wanneer deze ondernemer het dak niet saneert en over 10 jaar het bedrijf wil verkopen, kan dit een negatief effect hebben op de verkoopprijs, wanneer blijkt dat er hoge concentraties asbest in de grond rondom het gebouw zitten.

REKENVOORBEELD 4

Situatie

- Particulier woonachtig in Friesland
- Oude schuur uit 1975 met 300 m² asbest
- Energieverbruik: 10.000 kWh/jaar
- 150 m² dakoppervlakte geschikt voor zonnepanelen, met een oriëntatie richting het zuidwesten, met een dakhelling van 20 graden
- Asbestgolflaten er af, nieuwe golflaten er op

Investerings		
Asbest inventarisatie rapport		€ 350
Asbestsanering	Inclusief € 300,- stortkosten en vrijgaverapport	€ 2.400
Nieuwe dakbedekking	300 m ² golflaten	€ 4.250
Subsidie Rijksregeling asbestsanering	300 m ² à € 4,50	€ - 1.350
Totaal	Dakvervangng	€ 5.650
Zonnepanelen	10 kWp	€ 10.000
Subsidie Provinciale regeling	300 m ² à € 4,50	€ - 1.350
Netto investering		€ 14.300

Toelichting

- Door de wijziging van de subsidieregeling 'Asbest er af, zonnepanelen erop' kunnen nu alle particulieren en bedrijven in Friesland gebruikmaken van deze subsidieregeling.
- Door de combinatie met zonnepanelen wordt de investering grotendeels terugverdiend door een lagere energierekening. Voor de totale investering van € 14.300,- had u een aantal jaren geleden alleen de zonnepanelen kunnen aanschaffen. Door de sterke prijsdaling van de zonnepanelen heeft u voor dezelfde prijs nu ook het asbest gesaneerd.

Bijlage 8 Digitale aanvraagformulieren subsidie



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

14 minuten

Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

Sluiten

Introductie

Formulier

Controleren

Verzenden

Welkom

[Kom ik in aanmerking?](#)

[Formulier aanmaken](#)

Met dit formulier kunt u bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland subsidie aanvragen voor de Subsidieregeling verwijderen asbestdaken. Deze regeling heeft tot doel het stimuleren van de verwijdering van asbestdaken.

Voor wie?

Particulieren, (Agrarische) ondernemingen en non-profit organisaties en overheden kunnen gebruik maken van deze regeling. Aanvragen kunnen ingediend worden als de verwijdering van het asbestdak is voltooid. Er is alleen subsidie beschikbaar voor de verwijdering van asbestdaken, verwijdering van ander asbestmateriaal komt niet in aanmerking.

Hoogte subsidie

De subsidie bedraagt €4,50 per m² verwijderd asbestdak. Een aanvrager kan per adres maximaal € 25.000 ontvangen. Het geïnventariseerde aantal m² asbestdak moet meer dan 35 m² zijn om in aanmerking te komen voor de subsidie. Alleen gecertificeerde saneringsbedrijven mogen het asbestdak verwijderen.

Het beschikbare subsidiebudget voor 2017 is € 15 miljoen.

Indieningstermijn

Binnen zes maanden na de daadwerkelijke voltooiingsdatum van de sanering moet uw subsidieaanvraag zijn ingediend bij RVO.nl.

In 2017 kunnen aanvragen worden ingediend vanaf 2 januari 2017 om 9.00 uur. Alleen volledige aanvragen worden in behandeling genomen.

Meer informatie

Lees meer over de Subsidieregeling verwijderen asbestdaken op www.rvo.nl/asbestdaken.

Voor overige vragen kunt u contact opnemen met het klantcontactcentrum via 088 042 42 42. Op werkdagen bereikbaar tussen 8:30 en 17:00 uur.

Volgende

<https://eloket.dienstuitvoering.nl/eloket-bu/form/display.do?%24context=BF73E7354FE...> 4-4-2017



Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

Sluiten

Introductie

Formulier

Controleren

Verzenden

[Welkom](#)

Kom ik in aanmerking?

[Formulier aanmaken](#)

Kom ik in aanmerking

Bent u degene die de factuur voor de asbestverwijdering betaalt? *

☐ Ja ☐ ?
☐ Nee

Is de verwijdering van het asbestdak op of na 1 januari 2016
en uiterlijk 31 december 2019 voltooid? *

☐ Ja ☐ ?
☐ Nee

Is het asbestdak verwijderd door een gecertificeerd bedrijf? *

☐ Ja ☐ ?
☐ Nee

Hoeveel m2 asbestdak is er in totaal geïnventariseerd op uw adres? *

☐ ?

Heeft u op hetzelfde adres al € 25.000 aan subsidie ontvangen
vanuit deze subsidieregeling voor het verwijderen van asbestdaken? *

☐ Ja ☐ ?
☐ Nee

Voor welke doelgroep vraagt u aan? *

☐ (Agrarische) onderneming ☐ ?
☐ Non-profit
☐ Overheid
☐ Particulier

Vorige

Volgende

<https://eloket.dienstuitvoering.nl/eloket-bu/form/display.do?%24context=BF73E7354FE...> 4-4-2017



Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

Sluiten

Introductie

Formulier

Controleren

Verzenden

[Welkom](#)

[Kom ik in aanmerking?](#)

Formulier aanmaken

Formulier aanmaken

* Verplichte velden

Met uw antwoorden op de vragen hierna wordt het juiste formulier samengesteld.

Wat is uw rol bij deze aanvraag? *

☐ Aanvrager

☐ Intermediair

?

Vorige

Volgende



<https://eloket.dienstuitvoering.nl/eloket-bu/form/display.do?%24context=BF73E7354FE...> 4-4-2017



Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

[Opslaan](#) [Afdrukken](#) [Sluiten](#)

[Introductie](#) [Formulier](#) [Controleren](#) [Verzenden](#)

[Aanvrager](#)

[Project](#)

[Bijlagen](#)

* Verplichte velden

BSN *

Voorletter(s) *

Tussenvoegsel(s)

Achternaam *

Geslacht * ☒ Man ☐ Vrouw

Telefoon * ?

Mobiel ?

E-mail *

Adres

Postcode *

Huisnummer * Toevoeging

Straat *

Plaats *

Land *

Bankgegevens

IBAN * ?

BIC * ?

[Controleren](#) [Volgende](#)



<https://elokit.dienstuitvoering.nl/elokit-bu/form/display.do?%24context=41C96645456...> 4-4-2017



Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

Opslaan

Afdrukken

Sluiten

Introductie

Formulier

Controleren

Verzenden

Aanvrager

Project

Bijlagen

Adresgegevens object waarvan asbestdak is verwijderd

Postcode (zonder spatie) *

Huisnummer *

Huisnummertoevoeging

Straat *

Plaats *

Provinciecode *

Projectgegevens

Wat is de naam van het
gecertificeerde bedrijf? *

?

Wat is de ASCERT/SCA code van
het gecertificeerde bedrijf? *

?

Op welke datum is de verwijdering
van het asbestdak voltooid? *

?

Hoeveel m2 asbestdak is in
totaal verwijderd? *

?

LAVS-nummer *

?

Wat zijn de kosten exclusief btw per m2
van het verwijderde asbestdak? *€

?

Eerder verstrekte subsidie

Heeft u al eerder subsidie ontvangen vanuit deze subsidieregeling
voor het verwijderen van asbestdaken op hetzelfde adres? *☐ Ja☐ Nee

Berekening

Berekend subsidiebedrag

€

?

Eerder verstrekte subsidie

€

?

Aangevraagd subsidiebedrag

€

?

Vorige

Controleren

Volgende

<https://eloket.dienstuitvoering.nl/eloket-bu/form/display.do?%24context=BF73E7354FE...> 4-4-2017



Subsidieregeling verwijderen Asbestdaken (SVA) 2017

02-03-2017 v002

Introductie

Formulier

Opslaan

Afdrukken

Sluiten

Controleren

Verzenden

[Aanvrager](#)

[Project](#)

Bijlagen

Nog toevoegen

* Verplichte velden

Factuur verwijderen asbestdak *

?

Toevoegen

Vorige

Controleren

Volgende



<https://eloket.dienstuitvoering.nl/eloket-bu/form/display.do?%24context=BF73E7354FE...> 4-4-2017

