

Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid
van de subsidieregeling verwijderen asbestdaken
2016-2019 (v1.1)



Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling verwijderen asbestdaken 2016-2019 (v1.1)

Bilthoven, 3 september 2020

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Joey van den Hurk

Eline de Koning

Stefan Prij

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Foto voorblad: Sjef Prins - APA Foto

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Beleidsdoel en instrumentarium	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Beleidsdoel en instrumentarium	6
2.3	Beleidstheorie subsidieregeling Verwijderen asbestdaken	8
2.4	Subsidieregeling verwijderen asbestdaken	9
2.5	Procesgang en communicatie	11
3	Bevindingen	14
3.1	Doeltreffendheid	14
3.2	Doelmatigheid	23
3.3	Toegankelijkheid	24
3.4	Externe factoren	26
3.5	Bewustwording	28
3.6	Neveneffecten	28
4	Conclusies en geleerde lessen	30
4.1	Conclusies	30
4.2	Geleerde lessen	33
 Bijlagen		
I	Aanpak en verantwoording	38

1 Inleiding

In 2016 heeft het Ministerie van IenW de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken opengesteld met een totaalbedrag van € 75 miljoen. Met de subsidieregeling werd beoogd de verwijdering van asbestdaken in de jaren 2016 – 2019 (looptijd subsidieregeling) aan te jagen, zodat de toenmalige doelstelling om alle asbestdaken in 2024 verwijderd te hebben kon worden gehaald. De subsidieregeling is specifiek gericht op asbesthoudende toepassingen in daken die in contact staan met de buitenlucht, zoals golfplaten en dakleien. Door verwerking en calamiteiten zoals brand en storm zorgen deze toepassingen voor verspreiding van asbestvezels in de leefomgeving. De subsidieregeling voor het verwijderen van asbestdaken is per 15 december 2018 gesloten omdat het budget van € 75 miljoen was uitgeput. Dit bedrag is inclusief € 8 miljoen die in 2019 is uitgekeerd voor aanvragen die waren ingediend in 2018. Staatssecretaris Van Veldhoven kondigde in juni 2019 aan dat er een leningenfonds in het leven wordt geroepen, waar huiseigenaren geld kunnen lenen om hun asbestdak te verwijderen.

Op grond van artikel 4:24 van de Awb dient de subsidieregeling te worden geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Het ministerie van IenW heeft Sira Consulting gevraagd om een evaluatie uit te voeren van de 'subsidieregeling Verwijderen asbestdaken'. Naast een evaluatierapport vraagt het ministerie ook welke lessen te trekken zijn gericht op de ontwikkeling van het fonds waaruit leningen voor het verwijderen van asbestdaken in de toekomst verstrekt kunnen worden.

Onze aanpak

We hebben de uitgangspunten, afbakening en te betrekken bronnen en stakeholders met de opdrachtgever afgestemd. Vervolgens hebben we de onderzoeksvragen in een bureaustudie op basis van beschikbare gegevens en informatiebronnen beantwoord. Deze inzichten hebben we gebruikt ter voorbereiding van de gesprekken met deskundigen van beleid (IenW) en uitvoering (RVO). Voor een verdere verdieping en concretisering zijn we daarna in gesprek gegaan met diverse praktijkdeskundigen in 'het veld', zoals branches en aanvragers en saneerders. In onze aanpak hebben we gekozen voor persoonlijke gesprekken, omdat een goede uitleg bijdraagt aan de kwaliteit van de antwoorden. Hierbij hebben we resultaten uit interviews geverifieerd in volgende interviews en (waar nodig) getoetst bij de respondenten van voorgaande interviews. Dit heeft een positief effect gehad op de betrouwbaarheid van de resultaten. Wij konden de interviews telefonisch of via video calls plaats laten vinden. Gedurende het project hebben we de onderzoeksresultaten tussentijds in het rapport verwerkt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de beleids- en subsidiedoelstelling. Hier gaan we verder in op het proces van de subsidieregeling en de wijze waarop deze gecommuniceerd werd. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieregeling. Hoofdstuk 4 tenslotte bevat de belangrijkste conclusies en geleerde lessen van de evaluatie. In bijlage I beschrijven we de aanpak en verantwoording van het evaluatieonderzoek. Hier gaan we in op de projectdoelstelling, de onderzoeksvragen en de verantwoording van de resultaten.

2 Beleidsdoel en instrumentarium

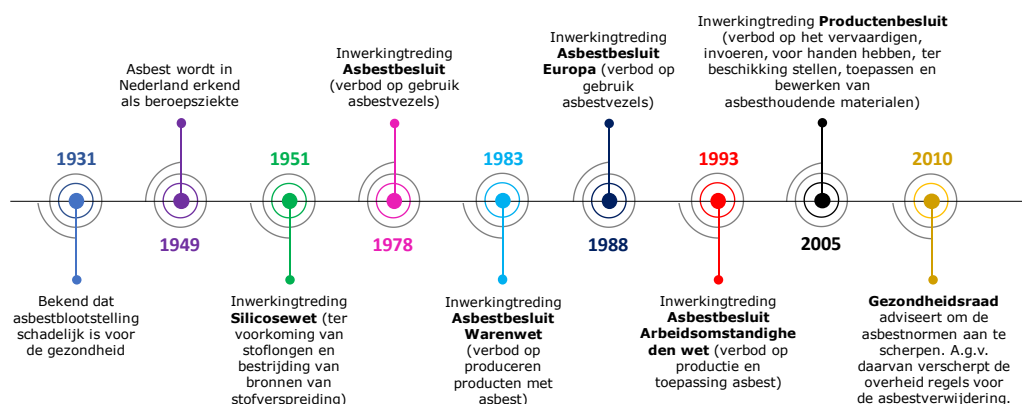
2.1 Achtergrond

Asbest is met name in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw een populaire grondstof in Nederland. De jaren tussen 1955 en 1978 worden ook wel de 'hoogtijdagen' genoemd van de asbestverwerking in Nederland. In deze periode kunnen asbesthoudende producten onbelemmerd worden gemaakt, verwerkt, gestort en hergebruikt. Er was op dat moment geen wet- of regelgeving van kracht die dit beperkte¹. In het algemeen is asbest goed bestand tegen zuren, logen en hoge temperaturen. Daarnaast is het zeer slijtvast, brandwerend, isolerend en goedkoop. Het grootste gedeelte van asbestvezels in Nederland werd gebruikt voor asbestcementproducten zoals golfplaten en buizen, of voor asbestpapier (gebruikt als drager voor vinylvloerbedekking).

Dat inademing van asbestvezels longkanker en longvlies- of buikvlieskanker kan veroorzaken werd pas gaandeweg duidelijk, maar is lange tijd onderschat. Stapsgewijs is uiteindelijk in 1993 een totaalverbod voor opslag en verwerking van asbest tot stand gekomen.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van belangrijke momenten van de productie, toepassing en het verbod op het gebruik van asbesthoudende materialen.

Figuur 1. Tijdlijn van wet- en regelgeving en belangrijke gebeurtenissen



Asbestdaken

Asbestdaken zijn de belangrijkste nu nog resterende bron van asbestvezels in het milieu.² Momenteel is er in Nederland naar schatting circa 70 miljoen m² aan asbestdaken voorhanden. Vanwege de bestendigheid van asbestproducten en de relatief geringe betekenis van de bouwwerken waarin asbestdaken het meest zijn toegepast (schuren, stallen, bijgebouwen, vakantiehuisjes), is er in veel situaties waarschijnlijk te weinig stimulans om tot investeringen in de vervanging van asbestdaken over te gaan.³ Daarom blijven asbestdaken doorgaans zeer lang liggen. Asbestdaken mochten vanaf 1993 niet meer

¹ Asbest in Kaart, maart 2006

² Search, Inventarisatie asbestcement dak- en gevelbekleding in Nederland, juni 2012, opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met Ecorys NL BV.

³ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2016/17, 34 675, nr. 3.

worden toegepast en zijn dus nu meer dan 25 jaar oud. Meestal zijn zij aanzienlijk ouder dan 25 jaar. Zij zijn door hun ouderdom steeds meer onderhevig aan verwerking onder invloed van de weersomstandigheden. Hierdoor komen er ook steeds meer asbestvezels in het milieu terecht, waaraan mensen kunnen worden blootgesteld. Daarnaast komt het regelmatig voor dat bij een brand of verbouwing asbest vrijkomt. Een dergelijke asbest-calamiteit gaat gepaard met hoge opruimkosten, maar nog belangrijker: vrijgekomen asbestvezels vormen een gevaar voor de volksgezondheid en het milieu.

2.2 Beleidsdoel en instrumentarium

In juni 2010 bracht de Gezondheidsraad een advies uit waarin de gezondheidsrisico's van asbest opnieuw werden geëvalueerd.⁴ Het advies was duidelijk: asbest is een stof die nog gevaarlijker is dan al werd gedacht. Het risico dat asbest mesothelioom of longkanker veroorzaakt is 20 tot 40 keer groter dan in het verleden, op basis van WHO-studies, werd gedacht. Gegeven die constatering van de Gezondheidsraad is het doel van het asbest-beleid, nog nadrukkelijker dan in het verleden, de blootstelling aan asbestvezels maximaal te voorkomen. De overheid wil in de toekomst dan ook geen nieuwe asbestslachtoffers meer. Om dit te bewerkstelligen kondigde de regering in 2015 een verbod op asbestdaken af, gefaciliteerd door een programmatische aanpak en een subsidierегeling voor het verwijderen van asbestdaken.

Verbod op het houden van asbestdaken

Het verbod op asbestdaken werd in oktober 2018 door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen. Dit wetsvoorstel hield verband met een wijziging van de Wet milieubeheer en maakte het mogelijk om bij Algemene Maatregel van Bestuur het hebben van asbestproducten te verbieden. Het verbod gold alleen voor asbesthoudende producten die kunnen leiden tot blootstelling van mensen aan asbestvezels, zoals dakbedekking. Het wetsvoorstel zou het daarnaast mogelijk maken om via een Asbestverwijderingsbesluit een verplichting tot actieve verwijdering van de asbest(producten) in bouwwerken of objecten, zoals daken, op te leggen. De planning was het verbod op asbestdaken per 31 december 2024 in te laten gaan. Vanaf die datum is het namelijk 30 jaar geleden dat bouwbedrijven geen asbest meer mochten gebruiken bij de bouw van onroerend goed.

Op 4 juni 2019 verwierp de Eerste Kamer het wetsvoorstel⁵, omdat getwijfeld werd over de haalbaarheid en betaalbaarheid van een asbestdakenverbod. De Eerste Kamer was van mening dat het voor particulieren met een asbestdak onbetaalbaar zou zijn om hun dak op zo'n korte termijn te laten vervangen. Vooral minder draagkrachtigen zouden naar verwachting onvoldoende financiële middelen hebben om op tijd aan de wet te voldoen. In een tegenreactie stelde de staatssecretaris van IenW voor om het verbod op 1 januari 2028 in te laten gaan (brief van 4 juni 2019). Daarnaast zegde de staatssecretaris toe om het voor gemeenten mogelijk te maken om tot en met uiterlijk 2030 uitstel te verlenen voor de verwijdering van de asbestdaken. Verder stelde zij een noodplan voor om schrijnende gevallen te voorkomen, bovenop een reeds voorgesteld fonds voor ondersteuning door middel van subsidies. De voorstellen van de staatssecretaris hebben er niet toe geleid dat een meerderheid in de Eerste Kamer voor het wetsvoorstel was.

⁴ Gezondheidsraad. Asbest: Risico's van milieu en beroepsmatige blootstelling. Den Haag: Gezondheidsraad, 2010; publicatienr. 2010/10.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34675_verwijdering_asbest_en

Dit betekent dat er op dit moment geen sprake is van een (toekomstig) verbod op het houden van asbestdaken. De huidige aanpak is gericht op het stimuleren en faciliteren van het vrijwillig saneren van asbestdaken.⁶

Programmatistische aanpak

Het vrijwillig saneren van asbestdaken betekent een grote opgave voor pandeigenaren en tegelijk ook voor verschillende overheden in hun rol als stimulator, faciliteerder en handhaver. Alle lagen van de overheid moeten met elkaar samenwerken. Het slagen van de saneringsoperatie vraagt om benadering van de verschillende groepen via verschillende routes, met inzet van verschillende interventies/instrumenten. Vanuit dat perspectief is in 2016 gestart met de programmatistische aanpak om de versnelling van de asbestdakensanering te faciliteren. De programmatistische aanpak volgt drie sporen, te weten bewustwording en communicatie, financiële regelingen en beleid en uitvoeringspraktijk, waaronder (technologische) ontwikkelingen en innovaties. In juli 2016 heeft het ministerie van IenW het Programmabureau voor versnelling van asbestdakensanering opgericht. Het Programmabureau stimuleert en monitort de versnelling van de sanering van asbestdaken in Nederland en initieert waar nodig flankerende maatregelen.

Subsidieregeling Verwijderen asbestdaken

Om het verwijderen van asbestdaken aan te jagen, konden pandeigenaren tussen 1 januari 2016 en 18 december 2019 subsidie aanvragen voor het verwijderen van asbestdaken. In de onderhavige evaluatie gaan wij nader in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze subsidieregeling.

Bij het opstellen van de subsidieregeling is onderzocht in hoeverre het mogelijk was om koppelkansen te creëren. Koppelkansen betreft bijvoorbeeld het combineren van asbestdakensanering met het opwekken van zonne-energie waardoor een win-win situatie ontstaat. Het was volgens deskundigen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te complex om de subsidieregeling met (financiële) ondersteuning van andere ministeries uit te voeren.

Tekstkader 1. Beleid decentrale overheden

In aanvulling op het regeringsbeleid hebben sommige decentrale overheden eigen, aanvullend beleid ontwikkeld met betrekking tot het verwijderen van asbestdaken. Waar het regeringsbeleid was gericht op versnelling van de verwijdering, is dit op decentraal niveau bijvoorbeeld aangevuld met de volgende doelen:

- Het stimuleren van het plaatsen van zonnepanelen.
- Het realiseren van een brede spreiding van verwijderde asbestdaken over de verschillende groepen eigenaren.
- Het voorkomen van hoge kosten voor de gemeente bij calamiteiten.⁷

⁶ Samenwerkingsverklaring asbestdakenverwijdering, Kamerstukken II, 2019/20, 25 834, nr. 167.

⁷ Doordat eigenaren van asbestdaken onvoldoende zijn verzekerd voor gevolgschade en verder ook beperkte verhaalsmogelijkheden bieden, dragen gemeenten in praktijk veelal de kosten voor noodzakelijke veiligheidsmaatregelen bij calamiteiten.

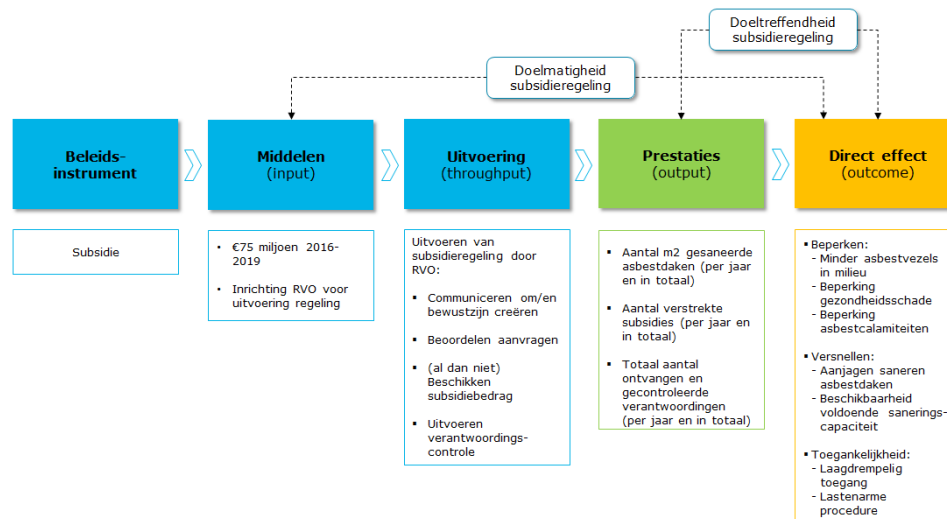
2.3 Beleidstheorie subsidieregeling Verwijderen asbestdaken

Beleid laat zich definiëren als een georganiseerde poging van de overheid om met (1) de inzet van mensen, middelen en tijd (2) maatregelen uit te voeren om (3) democratisch afgesproken doelstellingen te realiseren.⁸ Het gaat om het doelbewust willen initiëren en zo veel als mogelijk realiseren van maatschappelijke veranderingen. Met betrekking tot asbest gaat het om het beperken van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van minder asbestvezels in het milieu, zodanig dat er in de toekomst geen nieuwe asbestslachtoffers meer zijn.

Voor het beleidsinstrument subsidie liggen assumpties ten grondslag aan een verondersteld verband tussen het subsidiedoel en het beoogde effect. Dit wordt ook wel de beleidstheorie of interventielogica genoemd. Een beleidstheorie is daarmee een lineaire exponent van een rationele overheid: maatregel X, zal leiden tot doelstelling Y.

Op basis van interviews met de bij deze evaluatie betrokken stakeholders blijkt dat de beleidstheorie voor de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken gebaseerd is op redelijke overwegingen. Aan de basis van deze redelijke overwegingen liggen ervaringen met andere regelingen en eerder uitgevoerde onderzoeken.⁹ Tezamen met de stakeholders is de beleidstheorie gedurende de evaluatie gereconstrueerd en weergegeven in onderstaand figuur. Deze beleidstheorie vormt daarmee de onderlegger voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken.

Figuur 2. Beleidstheorie subsidieregeling Verwijderen asbestdaken



Toelichting op de beleidstheorie

Voorafgaand aan de beleidstheorie voor het beleidsinstrument subsidie ligt het waarnemen van een probleem in de samenleving: als gevolg van het produceren, toepassen en verwerken van asbest, overlijden mensen aan een specifieke vorm van longkanker. Het

⁸ Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Bovens en 't Hart; 2017

⁹ Hierbij gaat het onder andere om ervaringen met de subsidieregeling Asbest Erfaf, Zonnepanelen Erop, maar ook de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) asbesthoudende daken en gevelpanelen (Ecorys, 2012) en de actualisatie hiervan (Ecorys, 2015)

beleid is erop gericht dat er in de toekomst geen sprake meer is van nieuwe asbestslachtoffers. Om dit te bewerkstelligen kondigde de regering in 2015 een verbod op asbestdaken af, gefaciliteerd door een programmatische aanpak en een subsidieregeling voor het verwijderen van asbestdaken.

Om de subsidieregeling uit te voeren is input nodig in de vorm van menskracht, organisatie en financiële middelen. De subsidieregeling moet leiden tot een concrete output, namelijk een bepaalde hoeveelheid vierkante meters gesaneerd asbestdak. Sanering moet vervolgens leiden tot een afname van vrijgekomen asbestvezels in het milieu en verlaagt de kans dat mensen deze vezels inademen. Dat moet uiteindelijk leiden tot verbetering van de volksgezondheid, zodanig dat er in de toekomst geen sprake meer is van nieuwe asbestslachtoffers. Van belang is om tegelijkertijd rekening te houden met externe oorzaken die leiden tot een afname van asbestvezels in het milieu, bijvoorbeeld door afname van vrijkomen van asbestvezels uit andere bronnen.

Tekstkader 2. Indicatoren voor het meten van de doeltreffendheid van de subsidieregeling

Om de doeltreffendheid van de subsidieregeling en de bijdrage van de subsidieregeling aan het gevoerde beleid te monitoren en eventueel bij te stellen, zijn enkele indicatoren beschikbaar. Deze indicatoren zijn in figuur 2 opgenomen onder Prestaties (output). De meest voorname indicator is het aantal m² gesaneerde asbestdaken. De gesaneerde oppervlakte houdt rechtstreeks verband met de outcome van de subsidieregeling.

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de vraag in hoeverre de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het versnel saneren van asbestdaken (doeltreffendheid) en op de vraag of de subsidieregeling efficiënt is uitgevoerd of dat er wellicht een (nog) beter resultaat geboekt had kunnen worden (doelmatigheid).

2.4 Subsidieregeling verwijderen asbestdaken

Om de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie te beoordelen, moet bekend zijn wat bij aanvang de bedoeling ervan was. De beoordeling van de subsidie vindt immers mede plaats in het licht van doelstellingen: het beoogde en – letterlijk – ‘bedoelde’ effect en de beoogde wijze van uitvoering. Inzicht in de uitvoering is nodig om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering én over de vraag of dat een verklaring kan vormen voor de gerealiseerde resultaten.

In deze paragraaf gaan we naar in op het doel, doelgroep, budgetten en voorwaarden van de subsidie, alsmede de wijze van uitvoering en de communicatie rondom de subsidieregeling.

Doel

De subsidieregeling Verwijderen asbestdaken had als voornaamste doel het stimuleren van het zo spoedig mogelijk verwijderen van asbestdaken (art. 2). Dit was van belang vanwege het aankomende verbod op asbestdaken dat per 31 december 2024 zou gaan gelden. Met het vroegtijdig stimuleren van het verwijderen van asbestdaken was het tevens de bedoeling om jaarlijks voldoende saneringscapaciteit te borgen en te voorkomen dat de saneringsdruk richting 2024 onevenredig zou oplopen. De subsidieregeling is per 15 december 2018 gesloten, omdat het budget van € 75 miljoen was uitgeput.

Doelgroep

De primaire doelgroep van de subsidieregeling zijn eigenaren van asbestdaken, waaronder particulieren, (agrarische) ondernemingen, non-profit organisaties en overheden. De subsidie kon (achteraf) worden aangevraagd door degene voor wiens rekening de verwijdering van het asbestdak komt (art. 3).

Subsidiebudget, -bijdrage en -voorwaarden

Bij de inwerkingtreding van de subsidieregeling heeft het ministerie van IenW voor de periode 2016-2019 € 75 miljoen beschikbaar gesteld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de subsidieplafonds gedurende de looptijd van de regeling. De in 2019 beschikbaar gestelde subsidie van € 8,8 miljoen was in 2018 reeds toebedeeld, waardoor de regeling per 15 december 2018 werd gesloten. De € 8,8 miljoen is wel in 2019 uitbetaald (aan aanvragen die in 2018 zijn gedaan). Hiervoor moest in december 2018 eerst nog het subsidieplafond voor 2019 formeel worden vastgesteld, wat derhalve gebeurde op vrijwel hetzelfde moment als de sluiting van de regeling.

Tabel 1. Overzicht subsidieplafond versus beschikt bedrag

	2016	2017	2018	2019	Totaal
Subsidieplafond	€15 milj.	€26,2 milj.	€25 milj.	€8,8 milj.	€75 milj.
Beschikt	€15 milj.	€26,2 milj.	€25 milj.	€8,8 milj.	€75 milj.
%	100%	100%	100%	100%	100%

Op basis van de interviews met betrokkenen¹⁰ blijkt dat gedurende de looptijd van de subsidieregeling er bij het ministerie van IenW geen sprake was van een gegarandeerde financiële continuïteit van de regeling. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is het jaarlijkse subsidieplafond meermalen ter discussie gesteld en is gesproken over een (deels) andere besteding van het totale budget. Uiteindelijk is het gebleven bij een totaal subsidiebedrag van € 75 miljoen gedurende de jaren 2016-2018. Deze financiële onzekerheid is van invloed geweest op de communicatiestrategie van de regeling richting de doelgroep (zie paragraaf 2.5.2).

De omvang van de subsidie was € 4,50 per m² verwijderd asbestdak, met een maximum van € 25.000, – per adres. Omdat de subsidie na de verwijdering wordt uitbetaald, werd bij de aanvraag alleen vereist dat de factuur werd meegestuurd. Aan de factuur werden diverse inhoudelijke eisen gesteld, zodat bijvoorbeeld eenvoudig kon worden afgelezen hoeveel m² asbestdak daadwerkelijk was verwijderd. Dit maakte ook mogelijk dat een eigenaar van meerdere asbestdaken op een perceel de sanering stapsgewijs uitvoerde. Dit betekende dat de eigenaar één subsidie kon aanvragen voor een sanering die betrekking had op meerdere daken, maar ook voor een sanering die plaatsvond in fases. Het inventarisatierapport en de melding van verwijdering in het landelijk asbestvolgsysteem (LAVS) dienden als controlemiddel voor het recht op subsidie.

De subsidieregeling Verwijderen asbestdaken kende een aantal voorwaarden waaraan zowel een aanvrager als asbestsaneerder moesten voldoen. De belangrijkste waren:

- Subsidie kon alleen worden verstrekt aan degene voor wiens rekening de verwijdering van het asbestdak kwam.

¹⁰ Zie toelichting op pagina 43

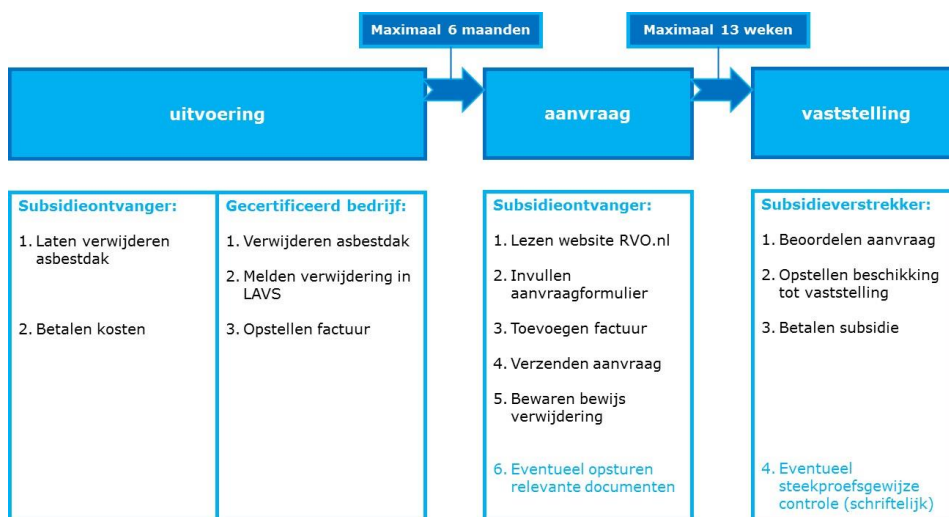
- Het moest gaan om asbesthoudende toepassingen in daken die in contact staan met de buitenlucht (bijvoorbeeld dakbedekking van asbestgolfplaten en dakleien met asbest).
- Voordat de asbestsanering werd uitgevoerd moest er een asbestinventarisatie zijn uitgevoerd door een gecertificeerd inventarisatiebedrijf, waarin onder meer het aantal m²'s asbestdak op het adres werd aangegeven.
- De subsidieaanvraag moest binnen zes maanden zijn ingediend, gerekend vanaf de voltooiingsdatum van de asbestsanering.
- De verwijdering van het asbestdak moest worden uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf. Het gecertificeerde asbestsaneringsbedrijf moest de verwijdering van het asbestdak melden in het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS).
- De factuur bevatte ten minste het aantal verwijderde m²'s asbestdak en de datum waarop de verwijdering van het asbestdak is voltooid. Daarnaast moest de tenaamstelling correct zijn.

2.5 Procesgang en communicatie

2.5.1 Uitvoering

Onderstaand figuur geeft inzicht in de wijze waarop de uitvoering van de subsidieregeling was georganiseerd. Onder de figuur is dit nader toegelicht.

Figuur 3. Proces subsidieaanvraag en -vaststelling



Uitvoering: subsidieontvanger en gecertificeerd bedrijf

De subsidie werd aangevraagd en ontvangen door degene voor wiens rekening de verwijdering van het asbestdak kwam. Meestal was de eigenaar van het asbestdak. In enkele gevallen vroeg het gecertificeerde bedrijf of de woningbouwcorporatie en -vereniging de subsidie aan namens de eigenaar van het asbestdak. De eigenaar was verplicht om aan een gecertificeerd bedrijf opdracht te geven voor de verwijdering. Het gecertificeerde bedrijf voerde vooraf een asbestinventarisatie uit. Om de eigenaar in aanmerking te laten komen voor subsidie, was het verplicht dat de gecertificeerde bedrijven de verwijdering melden in het landelijk asbestvolgsysteem (LAVS). De eigenaren moesten in het eerste deel van de looptijd van de subsidieregeling bij de gecertificeerde bedrijven aandringen op gebruik van het LAVS, aangezien het gebruik hiervan toen nog niet verplicht was.

De factuur die de gecertificeerde bedrijven aan de eigenaren stuurden, moest voldoen aan een aantal eisen die met de asbestbranche waren overeengekomen:

- 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, waar het asbestdak onderdeel van uitmaakt;
- de adresgegevens van het object waarvan het asbestdak is verwijderd; en
- de ascert/SCA-code van het gecertificeerde bedrijf dat de asbestsanering uitvoert.

Na ontvangst van de factuur betaalde de eigenaar het gecertificeerde bedrijf. Het ging om het totaalbedrag van de verwijdering, inclusief het subsidiabele deel daarvan. De eigenaar moest het subsidiebedrag voorschieten.

Aanvraag: subsidieontvanger

Binnen zes maanden na voltooiing van de verwijdering moest de subsidieaanvraag worden ingediend bij RVO.nl. Het doen van de subsidieaanvraag, inclusief het lezen van de informatie op de website van RVO.nl, kostte de aanvrager ongeveer een uur. De subsidie werd digitaal aangevraagd met behulp van DigiD (particulieren) of eHerkenning Niveau 1 (niet-particulieren). Aan het ingevulde aanvraagformulier moest de aanvrager de factuur van het gecertificeerde bedrijf toevoegen. Andere bijlagen waren niet verplicht. Wel moest de aanvrager gegevens bewaren waaruit bleek dat de asbestverwijdering was uitgevoerd, bijvoorbeeld het bewijs van betaling aan het gecertificeerde bedrijf.

Bij een controlesteekproef moest de aanvrager relevante documenten opsturen naar de subsidieverstrekker. Het ging hierbij bijvoorbeeld om het asbestinventarisatierapport en het betalingsbewijs. Dit opzoeken en versturen van aanvullende documenten kostte circa dertig minuten. Een controlesteekproef vond plaats bij circa 10% van de aanvragen.

Vaststelling: subsidieverstrekker

Na ontvangst van de aanvraag had de minister dertien weken de tijd om de subsidie vast te stellen. De subsidie werd vastgesteld zonder voorafgaande verleningsbeschikking. Bij de beoordeling werd nagegaan hoeveel m² asbestdak was verwijderd. De subsidie bedroeg € 4,50 per m² en had een maximum van € 25.000 per adres. De minister wees een aanvraag af wanneer:

- het asbestdak niet was verwijderd;
- de oppervlakte van het geïnventariseerde asbestdak kleiner was of gelijk aan 35 m²;¹¹
- de verwijdering van het asbestdak niet was uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf;
- de verwijdering van het asbestdak had plaatsgevonden voor 1 januari 2016;
- in de aanvraag werd verzocht om uitbetaling van de subsidie op een rekening die niet van de aanvrager was; of
- de melding van de verwijdering niet was ingevoerd in het LAVS.

De subsidie werd op volgorde van binnenkomst van de volledige aanvragen vastgesteld, zolang het budget toereikend was. Aanvragen die werden ingediend na het bereiken van het subsidieplafond voor het betreffende jaar, werden beschouwd als ingediend in het daaropvolgende jaar.

Bij circa 10% van de aanvragen voerde RVO.nl steekproefsgewijs een schriftelijke controle uit. Hierbij werden aanvullende documenten opgevraagd, zoals het asbestinventarisatierapport en het betalingsbewijs.

¹¹ Deze afwijzingsgrond is per 20 juli 2017 vervallen.

2.5.2 Communicatie

Over de subsidieregeling is door verschillende partijen en op verschillende manieren gecommuniceerd. Hieronder is een onderscheid gemaakt tussen de communicatie over de beschikbaarheid en het aflopen van de subsidieregeling.¹²

Beschikbaarheid

Via de website van RVO.nl is gecommuniceerd over de beschikbaarheid van de subsidie-regeling. Ook de Tweede Kamer is regelmatig geïnformeerd en op de hoogte gehouden. Ondanks deze inspanningen, heeft deze informatie niet alle eigenaren bereikt. Naarmate de provincie of gemeente meer betrokken was en een actievere rol speelde bij het benaderen van de doelgroepen, was het bereik merkbaar groter.

Ook decentrale overheden hebben gecommuniceerd over de beschikbaarheid van de subsidie-regeling, zowel via de krant als via de website. Daarnaast hebben zij nieuwsbrieven gestuurd aan en informatie gedeeld met andere organisaties en decentrale overheden. Tevens hebben zij voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor eigenaren. Verder hebben saneerders en intermediairs via hun website aandacht geschonken aan de beschikbaarheid van de subsidieregeling. Voor meer informatie konden eigenaren per e-mail of telefoon contact opnemen.

Tekstkader 3. Uitgevoerde activiteiten

De subsidieregeling heeft niet alleen geleid tot de verwijdering van asbestdaken, maar ook tot niet-subsidiabele initiatieven die waren gericht op informatievoorziening, bewustwording en verwijdering. Zo zijn in samenwerking met gemeenten afspraken gemaakt en zijn informatiebijeenkomsten en keukentafelgesprekken georganiseerd voor eigenaren. Verder hebben brancheorganisaties folders opgesteld om informatie te verschaffen over de mogelijkheden en hebben belangengroepen vragen van hun achterban beantwoord en kennis en ervaringen gedeeld op websites. Hiermee is duidelijk dat de subsidieregeling een beweging in gang heeft gezet en heeft geleid tot de uitvoering van verschillende soorten activiteiten.

Aflopen

De communicatie over het bestede en resterende budget van de subsidieregeling verliep via de website van RVO.nl. RVO.nl beoogde om hierover voortdurend transparant te zijn. Ook heeft RVO.nl op verzoek van het ministerie van IenW prognoses gemaakt van het moment dat het subsidiebudget uitgeput zou raken. Vanaf augustus 2018 is op de website gecommuniceerd over de snelle uitputting van het budget. Ook werd de subsidieclaim per week bijgehouden op de website. Daarnaast zijn er tweets en nieuwsberichten verstuurd om de doelgroep te attenderen op het snelle verloop van de budgetuitputting. Deze vorm van informatievoorziening heeft niet alle betrokkenen bereikt.

De verwachte datum van budgetuitputting werd steeds naar voren bijgesteld en uiteindelijk werd RVO.nl alsnog verrast door het grote aantal aanvragen tegen het einde van de looptijd. Per 31 oktober 2018 bleek dat het volledige budget van 75 miljoen euro was overschreden. De uitputting van het subsidiebudget is niet vooraf gecommuniceerd. Wel is het bericht hierover gecommuniceerd via de website, social media en het aanvraagloket van RVO.nl. Dit betekende dat er voor aanvragen die na 31 oktober 2018 werden ingediend zeer weinig kans was dat deze nog binnen het budget zouden vallen. Op 7 december 2018 heeft IenW het resterende budget van 8,8 miljoen euro gepubliceerd in de Staatscourant.

¹² De communicatie over het verplichte gebruik van het LAVS en de minimale eisen aan de factuur is niet rechtstreeks gecommuniceerd aan de saneerders, maar via de brancheorganisaties.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de onderbouwing van de prestaties (output) en effecten (outcome) van de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken. Uit hoofde van de beleidstheorie in hoofdstuk 2.3 zijn we voor de beoordeling van de doeltreffendheid nagegaan:

- Of, en zo ja hoe, de beoogde activiteiten zijn uitgevoerd?
- Welke resultaat deze activiteiten hebben opgeleverd (output)?
- Welk effect dit resultaat (direct of indirect) heeft geleverd aan de subsidiedoelen (outcome)?

Op basis van deze verantwoording geven we een onderbouwd inzicht in de doeltreffendheid van de subsidieregeling.

De doelmatigheid hebben we beoordeeld door de outcome te relateren aan de ontvangen subsidie. Op basis van de gesprekken met het ministerie van IenW, RVO.nl, saneerders, branche- en belangenorganisaties en aanvragers doen we hierover een uitspraak in hoofdstuk 3.2.

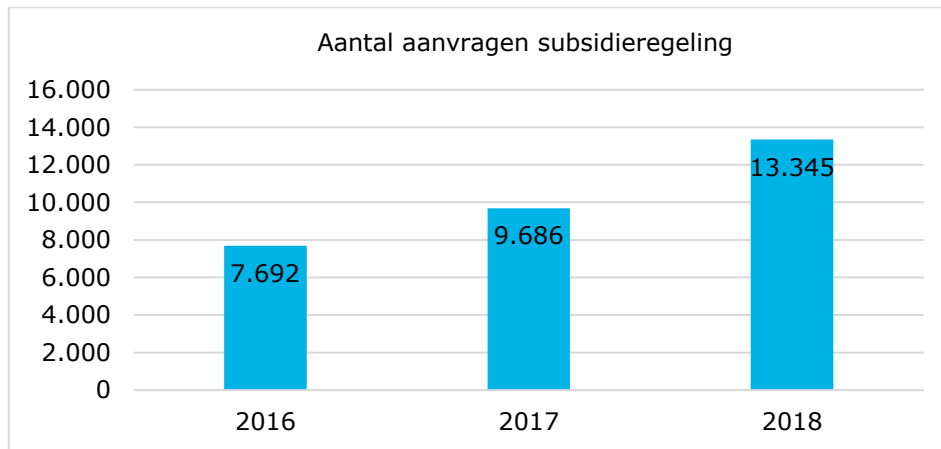
We geven geen inzicht in het effect van de subsidie op de beleidsdoelstelling van het ministerie van IenW. Dan zouden we namelijk beleidsevaluaties moeten doen en ook andere (externe) factoren moeten meenemen die van invloed zijn op het bevorderen van een gezond leefomgeving.

3.1 Doeltreffendheid

Aantal ingediende subsidieaanvragen

Gedurende de looptijd van de subsidieregeling zijn in totaal 30.730 subsidieaanvragen ingediend. Dit is per jaar weergegeven in figuur 4. Van de 30.730 ingediende subsidieaanvragen zijn 28.219 aanvragen vastgesteld. De overige 2.511 aanvragen zijn afgewezen (2.212) of ingetrokken (299).

Uit de figuur blijkt dat het aantal ingediende subsidieaanvragen tijdens de looptijd van de subsidieregeling ieder jaar stijgt. In 2019 zijn vrijwel geen subsidieaanvragen meer ingediend, omdat het totale subsidiebudget reeds per 1 november 2018 was uitgeput. Deze uitputting vond eerder plaats dan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de subsidieregeling was voorzien. De subsidieverstrekker werd verrast door het grote aantal subsidieaanvragen, met name tegen het eind van de looptijd. De voortijdige uitputting van het subsidiebudget is daarmee een indicatie voor het succes van de subsidieregeling.

Figuur 4. Aantal aanvragen van de subsidieregeling op jaarbasis

Bron: SVA.xlsx. NB: In 2019 zijn nog zeven subsidieaanvragen ingediend, maar die zijn niet weergegeven in de figuur.

Oppervlakte gesaneerde asbestdaken en toegekende subsidiebedragen

In totaal is voor € 75 miljoen aan subsidie verstrekt, waarmee 17,7 miljoen m² asbestdak is gesaneerd. Dit betekent dat gemiddeld € 4,23 subsidie is verstrekt per m² gesaneerd asbestdak. Een bedrag van € 4,50 subsidie per m² had eerder in de lijn der verwachting gelegen, omdat in artikel 5, eerste lid van de subsidieregeling staat dat de subsidie € 4,50 per m² bedraagt. RVO.nl heeft bij navraag aangegeven geen verklaring te hebben voor het verschil. Mogelijk wordt het verschil in subsidiebedrag per m² veroorzaakt door het maximale subsidiebedrag van € 25.000 per adres. Hierdoor is op sommige adressen eventueel meer oppervlak gesaneerd dan subsidiabel was, terwijl het totale oppervlak van de betreffende sanering wel is meegeteld bij het oppervlak dat is gesaneerd met subsidie.

Tabel 2. Overzicht toegekende subsidiebedragen versus oppervlakte gesaneerde asbestdaken

	2016	2017	2018	Totaal
Toegekende subsidie	€ 14.998.582	€ 26.199.800	€ 33.799.994 ¹³	€ 74.998.376
Oppervlak gesaneerd met subsidie	4.676.978 m ²	5.581.304 m ²	7.483.295 m ² ¹⁴	17.741.577 m ²
Totaal oppervlak gesaneerd	9.900.000 m ²	10.800.000 m ²	12.800.000 m ²	33.500.000 m ²
Subsidie per m ²	€ 3,21	€ 4,69	€ 4,52	€ 4,23

Bronnen: SVA.xlsx, SVA 2016 overzicht 2-3-2017.xlsx, SVA 2017 overzicht 30-1-2018.xlsx, SVA 2018 overzicht 21-12-2018.xlsx, [Rijksbegroting 2020](#)

In 2017 en 2018 is juist meer dan € 4,50 subsidie verstrekt per gesaneerde m² asbestdak. Voor 2017 is de verklaring dat een deel van het budget voor 2017 (een deel van de € 26,2 miljoen) is verstrekt voor aanvragen uit 2016. Het budget van € 26,2 miljoen is toebedeeld gebleven aan 2017, maar met een deel van dit bedrag is oppervlakte

¹³ Hiervan is € 8.800.000 toegekend vanuit het subsidieplafond voor 2019.

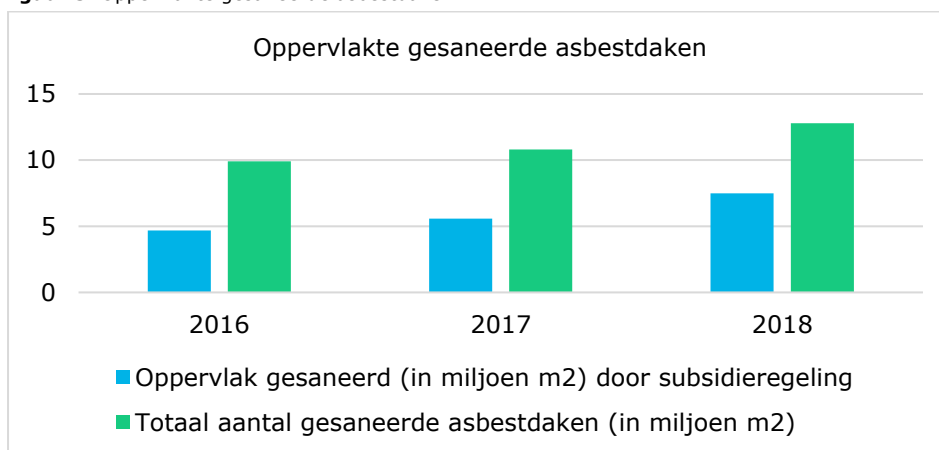
¹⁴ In 2019 zijn geen asbestdaken meer gesaneerd met subsidie.

gesaneerd in 2016. Hierdoor is in 2017 relatief veel subsidie verstrekt voor relatief weinig (in 2017 gesaneerde) oppervlakte. Voor 2018 is de verklaring dat het budget van € 8,8 miljoen voor 2019 in tabel 2 is opgeteld bij 2018, ten behoeve van het overzicht.

In figuur 5 is te zien dat de oppervlakte asbestdaken die met subsidie is gesaneerd, tijdens de looptijd van de subsidieregeling voortdurend stijgt. Dit hangt direct samen met het aantal subsidieaanvragen dat ieder jaar steeg. Het gevolg hiervan was dat het voor 2019 gereserveerde budget van € 8,8 miljoen reeds eerder nodig was. Met dit bedrag werd subsidie verstrekt voor aanvragen die waren ingediend tussen het bereiken van het subsidieplafond voor 2018 (6 september 2018) en het uitputten van het totale budget (1 november 2018). Voor aanvragen die zijn ingediend na 1 november 2018, is geen subsidie meer toegekend. Dit betekent dat in het hele jaar 2019 geen oppervlak meer is gesaneerd met subsidie. De voortdurende stijging van de gesaneerde oppervlakte duidt erop dat de subsidieregeling heeft gezorgd voor een versnelling van de sanering van asbestdaken.

Verder valt op dat een significant deel van het totale oppervlak gesaneerde asbestdaken is verwijderd zonder gebruik te maken van subsidie. Dit deel is tijdens de looptijd van de subsidieregeling stabiel (5,2 à 5,3 miljoen m² per jaar) en is daarmee relatief steeds kleiner geworden.

Figuur 5. Oppervlakte gesaneerde asbestdaken



Aantal ingediende subsidieaanvragen per doelgroep

In figuur 6 is het aantal ingediende subsidieaanvragen weergegeven per doelgroep. Onderscheid is gemaakt tussen (agrarische) bedrijven, particulieren en overige aanvragers zoals overheden en non-profitorganisaties¹⁵. Uit de figuur komt duidelijk naar voren dat de meeste subsidieaanvragen zijn ingediend door particulieren, maar dat zij op de voet worden gevolgd door (agrarische) bedrijven. Overige aanvragers zijn verantwoordelijk voor een beperkt deel van het aantal aanvragen. De voortdurende stijging van het aantal aanvragen per doelgroep is een indicatie voor het succes van de subsidieregeling.

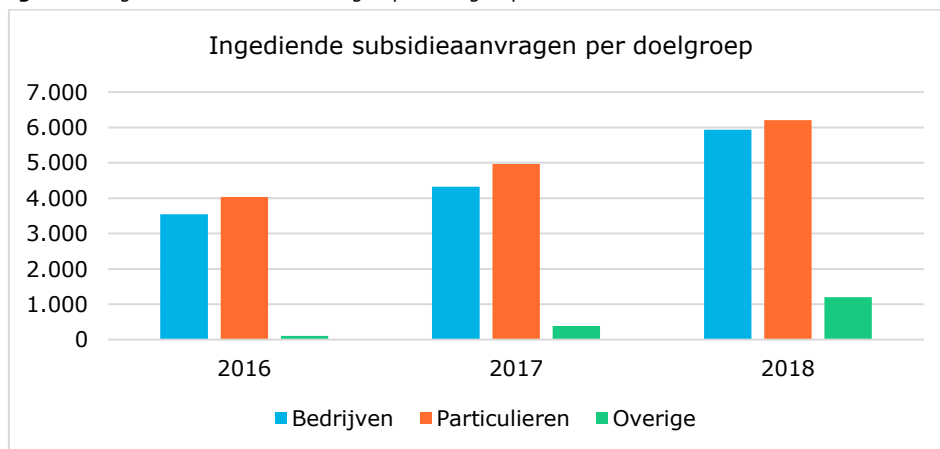
¹⁵ Denk aan woningbouwstichtingen en -verenigingen, kerken, sportterreinen, e.d.

Tabel 3. Overzicht ingediende subsidieaanvragen per doelgroep

Doelgroep	2016	2017	2018	Totaal
Bedrijven	3.549	4.326	5.940 ¹⁶	13.815
Particulieren	4.039	4.972	6.213 ¹⁷	15.224
Overige	104	388	1.199 ¹⁸	1.691
Totaal	7.692	9.686	13.352 ¹⁹	30.730

Bron: Eindrapportage SVA 2016def.docx, Eindrapportage SVA 2017versie1.docx, SVA.xlsx²⁰

Wel valt bij de overige aanvragers op dat zij ieder jaar verantwoordelijk waren voor een relatief grote stijging van het aantal aanvragen. Voor deze doelgroep was ieder jaar sprake van een ruime verdrievoudiging van het aantal subsidieaanvragen ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit wordt mede verklaard door het tussentijds loslaten van de ondergrens voor het te verwijderen asbestdak van 35 m², zodat ook particulieren eenvoudiger toegang hadden tot de subsidieregeling. Daardoor was het ook voor woningbouwstichtingen en -verenigingen mogelijk om een subsidieaanvraag in te dienen.

Figuur 6. Ingediende subsidieaanvragen per doelgroep

Oppervlakte gesaneerde asbestdaken per doelgroep

In figuur 7 is per doelgroep weergegeven welke oppervlakte asbestdaken is gesaneerd met subsidie. De figuur laat zien dat de grootste oppervlakte asbestdaken is gesaneerd door (agrarische) bedrijven. Hoewel bedrijven minder subsidieaanvragen indienden dan particulieren, lieten zij meer oppervlakte saneren. Dit wordt verklaard door het dakoppervlak van bedrijven (op bijvoorbeeld schuren, stallen en loodsen), dat over het algemeen groter is dan het dakoppervlak van particulieren. De subsidie per adres was wel

¹⁶ Hiervan is één subsidieaanvraag ingediend in 2019.

¹⁷ Hiervan zijn vijf subsidieaanvragen ingediend in 2019.

¹⁸ Hiervan is één subsidieaanvraag ingediend in 2019.

¹⁹ Hiervan zijn zeven subsidieaanvragen ingediend in 2019.

²⁰ De verschillende brondocumenten van RVO.nl bevatten kleine verschillen. In deze rapportage is zoveel mogelijk uitgegaan van de documenten met ogenschijnlijk de meest actuele cijfers.

gemaximeerd, maar het maximum (€ 25.000) was dusdanig hoog dat aanvragers subsidie konden ontvangen voor daken groter dan 5.000 m². Aangezien deze dakoppervlakte voor particulieren niet aan de orde is, hebben met name (agrarische) ondernemingen gebruikgemaakt van hoge subsidiebedragen tot maximaal de hoogte van het subsidie-maximum per adres. De voortdurende stijging van de gesaneerde oppervlakte duidt erop dat de subsidieregeling heeft gezorgd voor een versnelling van de sanering van asbestdaken, waarvan de merkbaarheid het grootst is bij bedrijven.

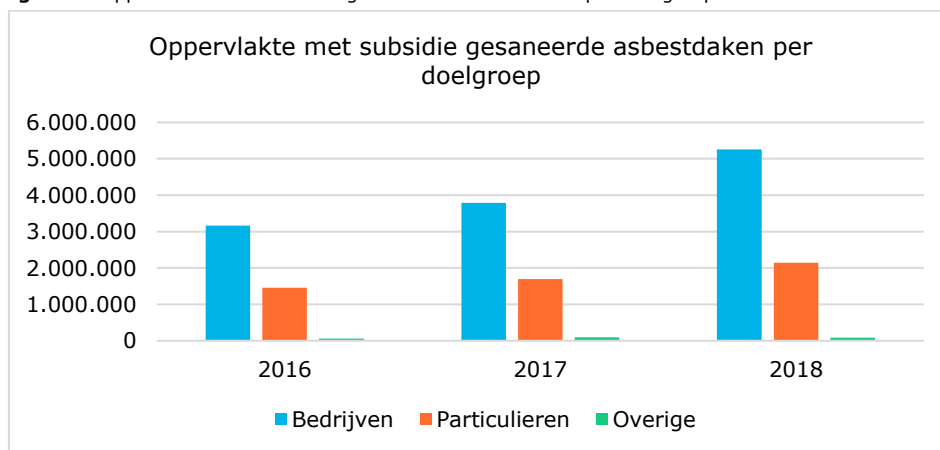
Tabel 4. Overzicht oppervlakte met subsidie gesaneerde asbestdaken per doelgroep

Doelgroep	2016	2017	2018 ²¹	Totaal
Bedrijven	3.163.952 m ²	3.784.812 m ²	5.256.470 m ²	12.205.234 m ²
Particulieren	1.454.357 m ²	1.698.626 m ²	2.140.865 m ²	5.293.848 m ²
Overige	58.669 m ²	97.866 m ²	85.960 m ²	242.495 m ²
Totaal	4.676.978 m²	5.581.304 m²	7.483.295 m²	17.741.577 m²

Bron: SVA 2016 overzicht 2-3-2017.xlsx, SVA 2017 overzicht 30-1-2018.xlsx, SVA 2018 overzicht 21-12-2018.xlsx²²

Bij het lezen van tabel 4 valt op dat de overige aanvragers in 2018 minder dakoppervlak hebben laten saneren dan in 2017, terwijl het aantal subsidieaanvragen van deze groep meer dan verdrievoudigd was. Een mogelijke oorzaak is dat het tussentijds loslaten van de ondergrens van 35 m² ervoor heeft gezorgd dat de subsidieregeling beter toegankelijk werd voor woningbouwstichtingen en -verenigingen en steeds meer subsidieaanvragen voor steeds kleinere saneringen zijn ingediend. Aanvragen voor grotere saneringen bij de overige aanvragers waren dan al in eerder jaren ingediend.

Figuur 7. Oppervlakte met subsidie gesaneerde asbestdaken per doelgroep



²¹ In 2019 zijn geen asbestdaken meer gesaneerd met subsidie.

²² De verschillende brondocumenten van RVO.nl bevatten kleine verschillen. In deze rapportage is zoveel mogelijk uitgegaan van de documenten met ogenschijnlijk de meest actuele cijfers.

Toegekende subsidiebedragen per doelgroep

Aangezien in de brondocumenten van RVO.nl geen gegevens zijn opgenomen over de toegekende subsidiebedragen per doelgroep, is hiervan een indicatieve raming gemaakt. Deze indicatieve raming is opgenomen in tabel 5. In deze tabel verschillen de toegekende totaalbedragen per jaar met die in tabel 2, omdat de bedragen in tabel 2 boekhoudkundig uitgaan van het subsidieplafond per jaar en de bedragen in tabel 5 uitgaan van de feitelijk in een bepaald jaar gesaneerde oppervlakte. Tabel 5 houdt derhalve, in tegenstelling tot tabel 2, geen rekening met het doorschuiven van aanvragen naar het volgende jaar vanwege het bereiken van het subsidieplafond.

Tekstkader 4. Indicatieve raming toegekende subsidiebedragen per doelgroep

Aanname bij de indicatieve raming is dat particulieren en overige aanvragers € 4,50 subsidie per m² gesaneerd asbestdak hebben ontvangen en dat het resterende bedrag aan toegekende subsidie is ontvangen door bedrijven. De raming is dan als volgt:

Tabel 5. Overzicht indicatieve raming toegekende subsidiebedragen per doelgroep

Doelgroep	2016	2017	2018 ²³	Totaal
Bedrijven	€ 14.095.449	€ 16.643.001	€ 19.346.382	€ 50.084.832
Particulieren	€ 6.544.606	€ 7.643.817	€ 9.633.893	€ 23.822.316
Overige	€ 264.011	€ 440.397	€ 386.820	€ 1.091.228
Totaal	€ 20.904.066	€ 24.727.215	€ 29.367.095	€ 74.998.376

Aantal ingediende subsidieaanvragen per provincie

De meeste subsidieaanvragen zijn ingediend in de provincie Noord-Brabant, met de provincie Gelderland als goede tweede. Samen is in deze twee provincies meer dan 42% van het totale aantal subsidieaanvragen ingediend. Een van de oorzaken kan zijn dat in Noord-Brabant relatief veel agrarische locaties²⁴ zijn gevestigd waarop nog asbestdaken zijn aangebracht. Ook het aantal inwoners per provincie heeft waarschijnlijk een invloed gehad op het aantal subsidieaanvragen. Zo hebben de provincies Zeeland en Flevoland, waar de minste subsidieaanvragen zijn ingediend, ook het laagste inwonertal van alle provincies. De stijging van het jaarlijkse aantal aanvragen in de meeste provincies is een indicatie voor het succes van de subsidieregeling.

²³ In 2019 zijn geen asbestdaken meer gesaneerd met subsidie.

²⁴ Bijvoorbeeld varkensveehouderij.

Tabel 6. Overzicht ingediende subsidieaanvragen per provincie

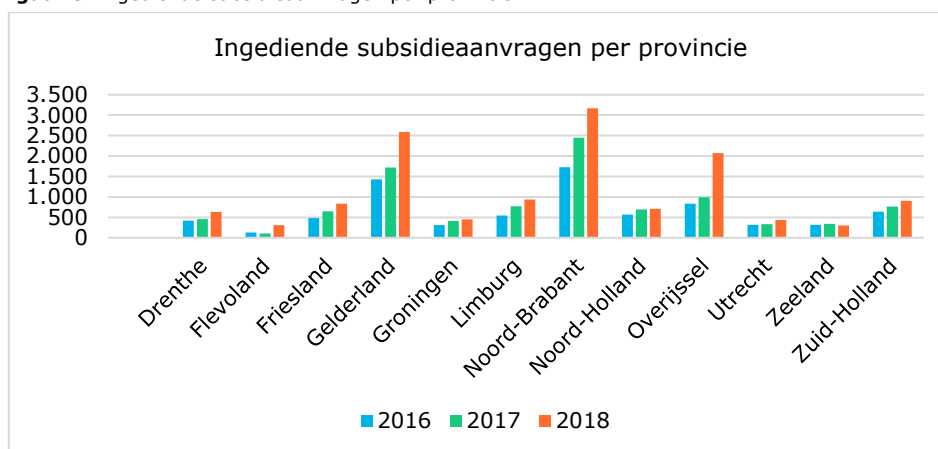
Provincie	2016	2017	2018	Totaal
Drenthe	415	456	628	1.499
Flevoland	128	103	307	538
Friesland	478	648	832	1.958
Gelderland	1.428	1.721	2.591	5.740
Groningen	308	414	450	1.172
Limburg	542	774	934	2.250
Noord-Brabant	1.725	2.445	3.170	7.340
Noord-Holland	566	691	712	1.969
Overijssel	834	988	2.073	3.895
Utrecht	315	336	433	1.084
Zeeland	314	344	303	961
Zuid-Holland	639	766	907	2.312
Totaal	7.692	9.686	13.340 ²⁵	30.718 ²⁶

Bron: Eindrapportage SVA 2016def.docx, Eindrapportage SVA 2017versie1.docx, SVA 2018 overzicht 21-12-2018.xlsx

Verder valt in figuur 8 op dat het aantal aanvragen in de provincie Overijssel in 2018 sterk is gestegen. Oorzaak kan zijn dat eigenaren in deze provincie verder zijn gestimuleerd door gemeenten om een subsidieaanvraag in te dienen, waarbij ook gebruik kon worden gemaakt van gemeentelijke subsidie (en/en). De mogelijkheid om de subsidies op grond van meerdere subsidieregelingen te stapelen heeft de financiële prikkel vergroot om te saneren.

²⁵ De verschillende brondocumenten van RVO.nl bevatten kleine verschillen. Daarom is de som van de aantallen ingediende subsidieaanvragen per provincie niet gelijk aan het totaal aantal ingediende subsidieaanvragen (13.352, inclusief zeven aanvragen uit 2019).

²⁶ De verschillende brondocumenten van RVO.nl bevatten kleine verschillen. Daarom is de som van de aantallen ingediende subsidieaanvragen per provincie niet gelijk aan het totaal aantal ingediende subsidieaanvragen (30.730, inclusief zeven aanvragen uit 2019).

Figuur 8. Ingediende subsidieaanvragen per provincie**Oppervlakte gesaneerde asbestdaken per provincie**

De grootste oppervlakte asbestdaken is gesaneerd in de provincie Noord-Brabant, met de provincie Gelderland als goede tweede. De oppervlakte van 4,8 miljoen m² in Noord-Brabant is 27% van de totale oppervlakte gesaneerd asbestdak. Oorzaak kan zijn dat in Noord-Brabant veel agrarische locaties zijn gevestigd waarop nog asbestdaken zijn aangebracht. Het dakoppervlak van deze bedrijven is over het algemeen relatief groot.

Tabel 7. Overzicht oppervlakte met subsidie gesaneerde asbestdaken per provincie

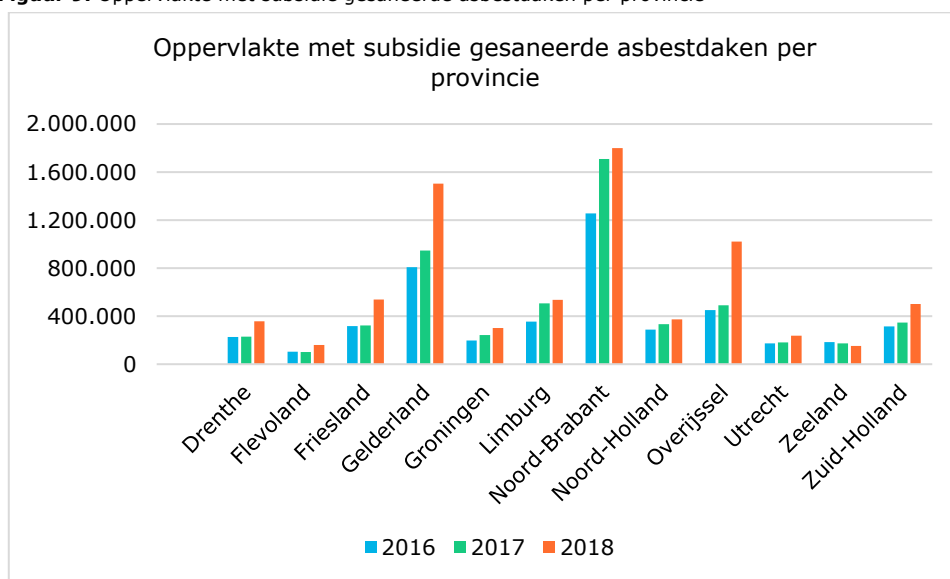
Provincie	2016	2017	2018 ²⁷	Totaal
Drenthe	226.388 m ²	229.370 m ²	357.446 m ²	813.204 m ²
Flevoland	103.285 m ²	101.322 m ²	158.942 m ²	363.549 m ²
Friesland	318.136 m ²	322.574 m ²	538.547 m ²	1.179.257 m ²
Gelderland	808.020 m ²	946.647 m ²	1.504.136 m ²	3.258.803 m ²
Groningen	198.433 m ²	243.408 m ²	302.256 m ²	744.097 m ²
Limburg	355.287 m ²	505.269 m ²	536.696 m ²	1.397.252 m ²
Noord-Brabant	1.255.796 m ²	1.708.373 m ²	1.800.505 m ²	4.764.674 m ²
Noord-Holland	288.202 m ²	332.313 m ²	374.431 m ²	994.946 m ²
Overijssel	451.548 m ²	490.964 m ²	1.021.130 m ²	1.963.642 m ²
Utrecht	172.987 m ²	182.163 m ²	237.018 m ²	592.168 m ²
Zeeland	183.703 m ²	172.748 m ²	152.154 m ²	508.605 m ²
Zuid-Holland	315.193 m ²	346.153 m ²	500.034 m ²	1.161.380 m ²
Totaal	4.676.978 m²	5.581.304 m²	7.483.295 m²	17.741.577 m²

²⁷ In 2019 zijn geen asbestdaken meer gesaneerd met subsidie.

Bron: SVA 2016 overzicht 2-3-2017.xlsx, SVA 2017 overzicht 30-1-2018.xlsx, SVA 2018 overzicht 21-12-2018.xlsx.²⁸

In de onderstaande figuur is de ontwikkeling van de gesaneerde oppervlakte per provincie weergegeven. De stijging van de jaarlijks gesaneerde oppervlakte in de meeste provincies duidt erop dat de subsidieregeling heeft gezorgd voor een versnelling van de sanering van asbestdaken.

Figuur 9. Oppervlakte met subsidie gesaneerde asbestdaken per provincie



Toegekende subsidiebedragen per provincie

Aangezien in de brondocumenten van RVO.nl geen gegevens zijn opgenomen over de toegekende subsidiebedragen per provincie, is hiervan een indicatieve raming gemaakt. Deze indicatieve raming is opgenomen in tabel 8. In deze tabel verschillen de toegekende totaalbedragen per jaar met die in tabel 2, omdat de bedragen in tabel 2 boekhoudkundig uitgaan van het subsidieplafond per jaar en de bedragen in tabel 8 uitgaan van de feitelijk in een bepaald jaar gesaneerde oppervlakte. Tabel 8 houdt derhalve, in tegenstelling tot tabel 2, geen rekening met het doorschuiven van aanvragen naar het volgende jaar vanwege het bereiken van het subsidieplafond.

Tekstkader 5. Indicatieve raming toegekende subsidiebedragen per provincie

Aanname bij de indicatieve raming is dat het totale feitelijk verstrekte subsidiebedrag per jaar is verdeeld over de provincies naar rato van het aantal m2 gesaneerde asbestdaken. De raming is dan als volgt:

²⁸ De verschillende brondocumenten van RVO.nl bevatten kleine verschillen. In deze rapportage is zoveel mogelijk uitgegaan van de documenten met ogenschijnlijk de meest actuele cijfers.

Tabel 8. Overzicht indicatieve raming toegekende subsidiebedragen per provincie

Doelgroep	2016	2017	2018 ²⁹	Totaal
Drenthe	€ 1.011.856	€ 1.016.193	€ 1.402.745	€ 3.430.794
Flevoland	€ 461.639	€ 448.893	€ 623.745	€ 1.534.277
Friesland	€ 1.421.930	€ 1.429.121	€ 2.113.449	€ 4.964.500
Gelderland	€ 3.611.500	€ 4.193.992	€ 5.902.761	€ 13.708.253
Groningen	€ 886.910	€ 1.078.386	€ 1.186.159	€ 3.151.455
Limburg	€ 1.587.979	€ 2.238.526	€ 2.106.185	€ 5.932.690
Noord-Brabant	€ 5.612.864	€ 7.568.716	€ 7.065.818	€ 20.247.398
Noord-Holland	€ 1.288.138	€ 1.472.268	€ 1.469.400	€ 4.229.806
Overijssel	€ 2.018.224	€ 2.175.150	€ 4.007.275	€ 8.200.649
Utrecht	€ 773.177	€ 807.049	€ 930.142	€ 2.510.368
Zeeland	€ 821.073	€ 765.337	€ 597.106	€ 2.183.516
Zuid-Holland	€ 1.408.776	€ 1.533.584	€ 1.962.310	€ 4.904.670
Totaal	€ 20.904.066	€ 24.727.215	€ 29.367.095	€ 74.998.376

3.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt beoordeeld door de ingezette middelen (input) af te zetten tegen de gerealiseerde directe effecten (outcome). Een subsidieregeling is doelmatig of efficiënt als relatief weinig middelen nodig waren voor het behalen van het beoogde effect. Het begrip relatief is hier van belang, omdat voor een beoordeling van doelmatigheid een vergelijking nodig is met soortgelijke subsidieregelingen of een controlegroep. Waar de vorige paragraaf inging op de outcome van de subsidieregeling, gaat deze paragraaf in op de input.

De input bestond enerzijds uit de subsidie die is verstrekt aan eigenaren en anderzijds uit de kosten voor het uitvoeren van de subsidieregeling door RVO.nl. De verstrekte subsidie bedroeg in totaal € 74.998.376. De uitvoeringskosten bedroegen in totaal € 3.590.425. De jaarlijkse verdeling van de uitvoeringskosten is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 9. Uitvoeringskosten RVO.nl

	2016	2017	2018	2019	Totaal
Uitvoeringskosten	€ 932.189	€ 1.223.525	€ 1.053.481	€ 381.230	€ 3.590.425

Bron: RVO.nl

²⁹ In 2019 zijn geen asbestdaken meer gesaneerd met subsidie.

Daarmee bedroeg de totale input € 78.588.801. Met deze input is een totale oppervlakte van 17.741.577 m² gesaneerd. De input was derhalve € 4,43 per gesaneerde m². Het is niet mogelijk om de doelmatigheid van de subsidieregeling op basis hiervan met stelligheid goed te beoordelen, omdat gegevens ontbreken over de input van subsidieregelingen met een vergelijkbare opzet (controlegroep/referentiekader). Wel kan worden geoordeeld dat de subsidieregeling op het niveau van output, te weten het aantal m² gesaneerd asbestdak, doel treft. Zoals eerder aangegeven is uit het jaarlijkse verloop van sanering duidelijk zichtbaar dat bij inwerkingtreding van de subsidieregeling een versnelling in het aantal m² gesaneerd asbestdak waarneembaar is. Voor de beoogde output is de subsidieregeling dan ook doelmatig. Hetzelfde geldt voor de beoogde outcome. De gesaneerde asbestdaken leiden namelijk tot een afname van het risico op vrijgekomen asbestvezels in het milieu, wat de kans verkleint dat mensen deze vezels inademen.

Tekstkader 6. Verhouding tot beleidsdoorlichting Ecorys³⁰

Voor de beoogde output komt het oordeel over de doelmatigheid overeen met de conclusies van Ecorys. Op het eerste oog lijkt het oordeel over de outcome af te wijken van dat van Ecorys, dat oordeelt dat de maatschappelijke baten gering zijn in verhouding tot de maatschappelijke kosten, dat de middelen doelmatiger aan andere onderwerpen dan asbest besteed hadden kunnen worden en dat sprake is van matige doelmatigheid. Welbeschouwd heeft het oordeel van Ecorys echter betrekking op het verbod op asbestdaken. Het beleid om invulling te geven aan het verbod (de programmatische aanpak met de subsidieregeling) wordt ook door Ecorys beoordeeld als doelmatig.

De beoordeling van de doelmatigheid, zoals gegeven in de onderhavige evaluatie, is verder niet te vergelijken met het oordeel van Ecorys. Dit heeft te maken met een verschil in scope van onderzoek. In de voorliggende evaluatie heeft de beoordeling van de doelmatigheid namelijk uitsluitend betrekking op (de outcome van) de subsidieregeling. Ecorys heeft een beleidsdoorlichting uitgevoerd waarin de beoordeling betrekking had op overkoepelende beleidsdoelen zoals het voorkomen van nieuwe asbestslachtoffers.

3.3 Toegankelijkheid

Communicatie over beschikbaarheid subsidieregeling

De ervaringen met de communicatie over de beschikbaarheid van de regeling zijn wisselend. De beschikbaarheid van subsidie heeft een groot deel van de particuliere en bedrijfsmatige eigenaren bereikt. Toch heeft de informatie een deel van de eigenaren niet bereikt, met name wanneer de provincie en/of gemeente hieraan geen extra aandacht aan heeft besteed. Verder hebben eigenaren aangegeven dat zij moeite hadden om de informatie over de subsidieregeling en de aanvraagmodule op de website van RVO.nl te vinden. Het gevolg hiervan was dat de fase van oriëntatie op het aanvraagproces aanvragers relatief veel tijd heeft gekost. Sommige particuliere aanvragers hebben hiervoor zelfs een bedrijf ingeschakeld en kosten gemaakt.

Opzet subsidieregeling

De opzet van de subsidieregeling is door de meeste betrokkenen ervaren als eenvoudig, duidelijk en laagdrempelig. Belangrijk pluspunt van de subsidieregeling was het moment

³⁰ Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's 2011-2017, 21 november 2018.

van het indienen van de aanvraag. De aanvrager diende de aanvraag pas in nadat de sanering had plaatsgevonden. Daarmee is het aantal contactmomenten met de subsidieverstrekker beperkt tot één. Het indienen van de aanvraag met de factuur na afloop van de sanering was namelijk een combinatie van aanvraag en verantwoording ineen. Het was derhalve niet nodig om voorafgaande aan de sanering contact op te nemen met de subsidieverstrekker voor het ontvangen van een verleningsbeschikking.

Administratieve lasten

Voor de eigenaar leverde de regeling geringe extra kosten op in vergelijking met het uitvoeren van de verwijdering zonder subsidie. Ook zonder subsidie had de eigenaar namelijk opdracht moeten geven voor het verwijderen van het asbestdak en ook dan had het gecertificeerde bedrijf moeten worden betaald aan de hand van een factuur. De eigenaar kon volstaan met het toevoegen van de factuur, waarin de voor de controle benodigde gegevens reeds door de saneerder waren opgenomen. De subsidieregeling bood derhalve voldoende handvatten om te komen tot een geschikt verzoek, wat ook is af te leiden uit het totaal aantal ingediende aanvragen. Tussen de verschillende betrokkenen bestaan wel verschillen in wijze waarop de administratieve lasten zijn ervaren:

- Bedrijven hebben de administratieve lasten ervaren als laag. De mogelijkheid om de aanvraag digitaal in te dienen met behulp van eHerkenning heeft de lasten beperkt.
- Voor saneerders leverden de vereisten aan de factuur geen extra lasten op, hoewel de factuur wel licht afweek van een reguliere factuur zonder gebruikmaking van subsidie.
- Particulieren hebben de aanvraagprocedure ervaren als onnodig complex en beperkt gebruiksvriendelijk (zie p.24). Niet alle particuliere aanvragers vonden de digitale indieningsmogelijkheid met behulp van DigiD gebruiksvriendelijk. Verder waren de knelpunten veelal operationeel van aard. Zo is aangegeven dat de website regelmatig vastliep en de aanvrager dan opnieuw moest beginnen. Sommige particulieren hebben hun aanvraag daarom in praktijk laten verzorgen door de saneerder, die hiervoor kosten in rekening bracht (zie p.11). Toch was het ook wel praktisch dat niet alleen de eigenaar zelf, maar ook een vertegenwoordiger van de eigenaar de aanvraag kon indienen. Dit maakte het namelijk mogelijk dat particuliere eigenaren hun aanvragen bundelden en gezamenlijk lieten indienen door een centrale belangenbehartiger. Ook woningcorporaties konden een aanvraag indienen.

Communicatie over afloop subsidieregeling

De voortijdige uitputting van het subsidiebudget is niet vooraf gecommuniceerd. Het gevolg hiervan was dat eigenaren zijn gedupeerd die bij het laten verwijderen van hun asbestdak nog in de veronderstelling waren dat zij hiervoor subsidie zouden ontvangen. Pas daarna is aan hen duidelijk gemaakt dat hiervoor geen subsidiebudget meer bestond. De snelle afloop van de subsidieregeling heeft dan ook geleid tot verontwaardigde reacties van gedupeerde eigenaren. Achteraf werd duidelijk dat zij een deel van hun investering niet konden dekken met subsidiegeld. Dit heeft het beeld van een onbetrouwbare overheid opgeroepen/versterkt. Ook decentrale overheden, saneerders en intermediairs hebben boze reacties van eigenaren ontvangen.

Doordat de subsidieregeling afliep in de wintermaanden, is het aantal gedupeerde eigenaren waarschijnlijk nog enigszins beperkt. In deze periode vervangen relatief weinig eigenaren hun dak. Wanneer de subsidieregeling in de zomermaanden was afgelopen, waren waarschijnlijk meer aanvragers gedupeerd. Relatief veel eigenaren hadden dan namelijk in dezelfde periode hun dak laten verwijderen, terwijl achteraf zou blijken dat een deel van hen niet meer voor subsidie in aanmerking kwam.

Tekstkader 7. LAVS

Strikt genomen staan de meldingen door saneerders in het LAVS los van de subsidieregeling. Ook zonder gebruikmaking van subsidie zijn deze meldingen namelijk verplicht. De administratieve lasten en uitvoeringskosten door gebruik van het LAVS maken daarom geen onderdeel uit van de beoordeling van de doelmatigheid van de subsidieregeling. Toch zijn ten aanzien van het LAVS in de evaluatie enige aandachtspunten naar voren gekomen:

- Meerdere aanvragen zijn afgekeurd als gevolg van onnauwkeurigheden en technische fouten. Een onnauwkeurigheid van de aanvrager (bijvoorbeeld huisnummer 4a in de aanvraag en huisnummer 4b in de melding in het LAVS) leidde direct tot afwijzing van de gehele aanvraag. Doordat de onnauwkeurigheid niet kon worden hersteld, moest de aanvraag opnieuw beginnen.
- Het invullen van de gegevens in het LAVS is door saneerders niet altijd als eenvoudig ervaren. Saneerders moesten meermaals doorklikken en konden niet volstaan met bijvoorbeeld het invullen van één formulier.
- Uit de sloopmelding, het inventarisatierapport, het vrijgaverapport en de overige gegevens in het LAVS viel niet altijd op te maken om welke asbestdaken (ligging) het precies ging. Daarom zijn de indieningsvereisten in het kader van decentrale subsidie-regelingen soms uitgebreid met een tekening.

3.4 Externe factoren

De gerealiseerde outcome van de subsidieregeling, zoals gepresenteerd in paragraaf 3.1, is niet uitsluitend het gevolg van de subsidieregeling. Er zijn meerdere factoren geweest die de outcome hebben beïnvloed. Aangezien deze factoren geen directe relatie hebben met de subsidieregeling, worden zij externe factoren genoemd. In deze paragraaf zijn de externe factoren en hun invloed op de outcome beknopt weergegeven.

- In 2015 kondigde de regering een verbod op het houden van asbestdaken af. Hierdoor waren eigenaren van asbestdaken tijdens de looptijd van de regeling in de veronderstelling dat zij per 2024 geen asbestdak meer mochten hebben. Dit was voor eigenaren een belangrijke motivatie om hun asbestdaken te saneren.
- Naast de subsidieregeling heeft de overheid een programmatische aanpak gehanteerd die was gericht op het versneld verwijderen van asbestdaken. In het kader van deze aanpak is het Programmabureau voor versnelling van asbestdakensanering opgericht en zijn eigenaren geïnformeerd en op weg geholpen. Eigenaren en overheden zijn benaderd via verschillende routes, met inzet van verschillende interventies/instrumenten. Door bewustwording en communicatie, financiële regelingen en beleid en uitvoeringspraktijk zijn eigenaren gestimuleerd om hun asbestdaken te verwijderen.

- Parallel aan de landelijke subsidieregeling zijn eigenaren door decentrale overheden gestimuleerd om hun asbestdaken te laten saneren. Zo hadden sommige provincies en gemeenten een eigen subsidieregeling. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld de door provincies uitgevoerde subsidieregelingen Asbest Eraf, Zonnepanelen Erop. Het was mogelijk om de subsidies op grond van de landelijke en decentrale subsidieregelingen te stapelen, waardoor de financiële prikkel significant groter werd³¹.
- Verzekeraars zijn steeds minder bereidwillig om verzekeringen af te sluiten voor objecten met een asbestdak. Zonder verzekering voor het asbestdak is het voor kopers niet mogelijk om een hypotheek af te sluiten voor het object waarvan het asbestdak deel uitmaakt. Dit betekent het object feitelijk onverkoopbaar wordt. Voor verkopende eigenaren kan dit reden zijn om het asbestdak te laten saneren.
- Het noodweer op 23 juni 2016 heeft in sommige plaatsen in Nederland voor extreme hagelschade gezorgd op onder andere asbestdaken. Volgens een aantal respondenten heeft de schade ertoe geleid dat in het tweede deel van 2016 asbestdaken zijn verwijderd die zonder hagelschade niet waren verwijderd.

³¹ Koppelkansen binnen landelijke en decentrale subsidieregelingen zijn makkelijker uit te voeren wanneer deze vallen binnen één ministerie. Koppelkansen binnen subsidieregelingen die vallen onder meerdere ministeries zijn vaak lastiger tot stand te brengen en uit te voeren.

3.5 Bewustwording

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre de subsidieregeling een bijdrage heeft geleverd aan de bewustwording onder eigenaren dat asbestvezels in het milieu een gevaar vormen voor de volksgezondheid en een verhoogd risico geven bij calamiteiten. Bij een puur cijfermatige beschouwing van de gegevens over de jaren voor en na de looptijd van de subsidieregeling is enige bijdrage aan deze bewustwording aannemelijk. In 2015 is 6,9 miljoen m² asbestdak gesaneerd, terwijl het in 2019 ging om 9,8 miljoen m².³² In beide jaren is zonder subsidie gesaneerd en in een deel van beide jaren waren eigenaren in de veronderstelling dat in 2024 een asbestdakenverbod in werking zou treden. Onafhankelijk van de subsidie en het verbod is hiermee een toename te zien van 2,9 miljoen m² gesaneerde asbestdaken per jaar over een periode van vier jaar. Hiervoor is geen sluitende verklaring te geven.

Toch komt uit de zowel kwalitatieve als kwantitatieve evaluatie (interviews met betrokkenen) naar voren dat subsidieaanvragers vooral waren geïnteresseerd in het laten saneren van hun dak vanwege het naderende verbod in combinatie met het financiële voordeel van een subsidie. De achterliggende boodschap van de overheid dat het saneren van asbestdaken van belang is voor het beperken van asbestvezels in het milieu, gezondheidsschade en calamiteiten heeft volgens de respondenten dan ook nauwelijks voet aan de grond gekregen. Eigenaren van asbestdaken zien de beschikbaarheid van een subsidieregeling als de erkenning van het bestaan van een maatschappelijk probleem en een handreiking om te ondersteunen bij het oplossen van dit probleem. Vice versa zien eigenaren het wegvallen van de subsidieregeling als een signaal van de overheid dat het probleem afdoende is opgelost en dat een eventueel resterend probleem geen maatschappelijk probleem meer is, maar vooral het probleem van de betreffende eigenaren. Eigenaren voelen zich hierdoor in de steek gelaten, wat mede de oorzaak is dat weinig draagvlak bestaat voor vrijwillige en zelfstandige saneringen. Ook de afname van het aantal saneringen na afloop van de subsidieregeling (en het verwerpen van het wetsvoorstel over het verbod) toont aan dat eigenaren de asbestdaken niet in hoofdzaak laten saneren vanwege bewustwording over de nadelen van asbest.

De bewustwording omtrent de gevaren van asbestvezels in het milieu hangt af van de risicoperceptie van individuele eigenaren. Deze risicoperceptie wordt veelal bepaald door casuïstiek; eigenaren hebben persoonlijk geen merkbaar negatieve effecten ervaren van de aanwezigheid van asbestdaken in hun omgeving. Zij percipiëren de risico's daarom als beperkt, zijn hierdoor minder ontvankelijk voor de argumenten om asbestdaken te laten saneren en hebben de neiging om de risico's te onderschatten. Het tegenovergestelde komt overigens ook voor: sommige eigenaren overschatten de risico's doordat zij de negatieve gevolgen van (werken met) asbest van dichtbij hebben meegemaakt.

3.6 Neveneffecten

3.6.1 Prijsstijging voor het saneren van asbestdaken

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de prijs voor het saneren van asbestdaken hoog lag, en ook steeds hoger werd³³. Door het komende asbestdakenverbod, dat op dat moment nog niet was komen te vervallen, voelden opdrachtgevers zich verplicht hun asbestdak te saneren. Het aantal aanvragen bij saneringsbedrijven bleef om die reden stijgen. De respondenten gaven aan dat de saneringsprijzen snel stegen en dat de

³² Bron: [Asbestversnelling](#), februari 2020.

³³ Bron: [Vereniging Eigen Huis](#), april 2020.

verhoging van de saneringsprijzen hoogstwaarschijnlijk het gevolg was van de subsidie-regeling in combinatie met het aangekondigde asbestdakenverbod³⁴.

Enkele respondenten gaven aan dat het hierdoor significant goedkoper was om een asbestdak te laten saneren door bijvoorbeeld een Belgisch of Duits bedrijf. Echter moesten buitenlandse bedrijven wel voldoen aan de certificeringsplicht. Hadden de bedrijven niet de juiste certificaten, dan kon er ook geen subsidieaanvraag gedaan worden.

3.6.2 Legaal saneren en storten van asbestdaken

De subsidieregeling had het positieve effect dat er meer en sneller werd gesaneerd. Door het inzetten van gecertificeerde asbestsaneringen was het positieve neveneffect dat asbestdaken op professionele wijze werden gesaneerd en opgeruimd. Dit betekende minder gezondheidsrisico's voor mensen en ook minder asbestvezels in het milieu.

Sinds de afronding van de subsidieregeling en het vervallen van het asbestdakenverbod, is er een daling te zien in de sanering van asbestdaken. Een mogelijke verklaring is dat dat er geen noodzaak meer is om de asbestdaken te saneren doordat het asbestdakenverbod is komen te vervallen en de financiële prikkel door de afloop van de subsidieregeling ook is weggenomen. Een andere reden is dat tijdens de subsidieregeling een groot gedeelte van de asbestdaken van eigenaren die gemotiveerd zijn om het asbestprobleem aan te pakken al is gesaneerd. De respondenten hebben aangegeven dat het krijgen van de subsidie een prikkel was om hun asbestdaken te saneren: er was namelijk sprake van een maatschappelijk belang om te saneren. Een laatste reden is dat de doelgroepen die een subsidie nodig hebben om hun asbestdak te saneren en deze nu niet krijgen, op het moment geen sanering laten uitvoeren.

De subsidieregeling had als positief neveneffect dat asbestdaken op legale wijze werden gesaneerd. Na afloop van de subsidieregeling gebeurt de sanering van asbestdaken nu soms op illegale wijze: dakeigenaren saneren hun asbestdak zelf of laten dit uitvoeren tegen lagere kosten. Het asbestafval moet daarna gestort worden: de prijs van het stortgeld hangt af van het aantal m². Hoe hoger het aantal m², hoe hoger de prijs. Vanwege deze hoge kosten, storten dakeigenaren hun asbestafval soms illegaal in natuurgebieden³⁵. Dit heeft tot gevolg dat een gemeente het asbestafval moet saneren en vervolgens het natuurgebied moet reinigen om de schade zoveel mogelijk te beperken.

³⁴ Bron: [Eerste Kamer](#), oktober 2018.

³⁵ Bron: [Kamerstuk](#), april 2019.; Interviewrespondenten

4 Conclusies en geleerde lessen

4.1 Conclusies

1. De subsidiedoelstelling voor het verwijderen van asbestdaken draagt herleidbaar bij aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie van IenW.
-

De analyse van de beleidsdoelstellingen van IenW, gericht op het voorkomen van nieuwe asbestslachtoffers, zijn direct te relateren aan de doelstelling van de subsidieregeling. Het stimuleren van het zo spoedig mogelijk verwijderen van asbestdaken (art. 2 van de regeling) leidt immers tot een afname van het risico op vrijgekomen asbestvezels in het milieu en verlaagt de kans dat mensen deze vezels inademen. Dat moet uiteindelijk leiden tot verbetering van de volksgezondheid, zodanig dat er in de toekomst geen sprake meer is van nieuwe asbestslachtoffers.

Het is belangrijk om op te merken dat de aanpak voor het saneren van asbestdaken is uitgevoerd in een gecombineerde aanpak, te weten: het destijds voorgenomen verbod op asbestdaken per 2024, de programmatische aanpak en de subsidieregeling. De geleverde prestaties, dat wil zeggen het aantal m² asbestdak dat in de afgelopen jaren is gesaneerd, zijn dan ook te danken aan de combinatie van deze 'instrumenten'. Het verbod was de stip op de horizon, de programmatische aanpak zorgde/zorgt voor het informeren, stimuleren en faciliteren voor de aanpak van de asbestdaksaneringsopgave en de subsidieregeling zorgde voor de gedeeltelijke financiering.

2. In de subsidieregeling zijn duidelijke indicatoren vermeld gericht op het behalen van beoogde prestaties.
-

Om te kunnen sturen op effecten van beleid is het nodig dat door de doelgroep prestaties worden geleverd. In de subsidieregeling is de beoogde te leveren prestatie gedefinieerd als 'het stimuleren van de verwijdering van asbestdaken' (art. 2). Deze prestatie is concreet te meten in het aantal m² verwijderd asbestdak gedurende de looptijd van de regeling. In art. 3 van de regeling is de doelgroep duidelijk gedefinieerd als 'voor wiens rekening het asbestdak is verwijderd'. Beide meeteenheden zijn duidelijk en belangrijke indicatoren om iets te kunnen zeggen over de verdeling en besteding van middelen (input). Ook voor het volgen en bewaken van de (kwaliteit van) processen zijn deze meeteenheden belangrijk, zoals behandel- en doorlooptijden (throughput).

3. Het proces van subsidieaanvraag- en verantwoording is lastenluw ingeregeld, maar de toegankelijkheid was niet altijd optimaal.
-

Het ministerie van IenW had het aanvraag- en subsidieproces zodanig georganiseerd, dat maar één contactmoment met de subsidieverstrekker benodigd was; binnen zes maanden na voltooiing van de verwijdering (d.w.z. achteraf) moest de subsidieaanvraag worden ingediend bij RVO.nl. Het aanvraagformulier, inclusief factuur van een gecertificeerde saneerder, werd met behulp van DigiD (particulieren) of eHerkenning Niveau 1 (niet-particulieren) digitaal ingediend. Het was derhalve niet nodig om voorafgaande aan de sanering contact op te nemen met de subsidieverstrekker voor het ontvangen van een verleningsbeschikking. Met betrekking tot de factuur wordt opgemerkt dat deze ook opgemaakt zou worden indien er geen sprake zou zijn van een subsidieregeling. Het saneren van asbestdaken moet immers te allen tijde worden gedaan door een gecertificeerd bedrijf. Het op deze wijze inrichten van het aanvraag- en verantwoordingsproces heeft tot gevolg dat de administratieve lasten voor aanvragers zoveel als mogelijk beperkt zijn.

Uit gesprekken met begunstigden blijkt dat de toegankelijkheid van de subsidie toch niet altijd als positief is ervaren. Er was soms sprake van operationele knelpunten, zoals het vastlopen van de website van RVO.nl bij het invullen van een subsidieaanvraag, of het in z'n geheel niet kunnen bereiken van de website van RVO.nl. In dat geval moest de aanvraagprocedure opnieuw worden gestart. Tegen het einde van de subsidieregeling bestond er bovendien het risico dat een aanvraag niet tijdig meer ingediend kon worden.

4. Er is een duidelijke relatie tussen de inwerkingtreding van de subsidieregeling en de doelstelling van de subsidieregeling, te weten het stimuleren van het zo spoedig mogelijk verwijderen van asbestdaken. Hiermee is de subsidieregeling als doeltreffend beoordeeld.

In 2015 was er nog ongeveer 103 miljoen m² asbestdaken aanwezig: 90 miljoen m² lag op bedrijfsgebouwen (waarvan 75% agrarisch) en 13 miljoen m² lag op woningen. In de drie jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de subsidieregeling werd jaarlijks gemiddeld 5,7 miljoen m² gesaneerd. In de jaren dat er subsidie beschikbaar was (2016-2019) bedroeg dit circa 11 miljoen m² per jaar. De output van de subsidieregeling is 17,7 miljoen m² gesaneerd asbestdak gedurende de periode 2016-2019. In vergelijking met het totaal aantal m² gesaneerd dakoppervlak gedurende de periode 2016-2019 (43,3 miljoen m²) heeft de subsidieregeling voor 41% versnelling gezorgd.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de subsidieregeling is een toename van het aantal m² gesaneerd asbestdak waar te nemen. Gedurende de periode 2016-2019, de looptijd van de regeling, versnelt deze toename zich en vlakt weer af na afloop van de regeling. Het is aannemelijk dat de versnelling, acceleratie en afvlakking niet los is te zien van het aangekondigde en verworpen verbod op asbestdaken, in combinatie met een programmatische aanpak. Echter, gezien de grote vraag naar de subsidie en daarmee de jaarlijkse uitputting van het beschikbare budget, wordt geconstateerd dat de subsidiedoelstelling is gerealiseerd. Bovendien heeft de subsidieregeling een herleidbare bijdrage geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen gericht op een afname van het risico op vrijgekomen asbestvezels en het daardoor verbeteren van de volksgezondheid.

5. De doelmatigheid van de subsidie lijkt goed te zijn.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid gaat het om de vraag of het gerealiseerde rendement met minder middelen was te realiseren. De subsidieregeling treft op het niveau van output zijn doel. Zoals eerder aangegeven is uit het jaarlijkse verloop van sanering duidelijk zichtbaar dat bij inwerkingtreding van de subsidieregeling een versnelling in het aantal m² gesaneerd asbestdak waarneembaar is. Dit terwijl de subsidiebijdrage relatief beperkt is in vergelijking tot de totale kosten voor het saneren van asbestdaken. Voor de beoogde output, te weten het aantal m² gesaneerd asbestdak, is de subsidieregeling doelmatig. Hetzelfde geldt voor de beoogde outcome. De gesaneerde asbestdaken leiden namelijk tot een afname van het risico op vrijgekomen asbestvezels in het milieu, wat de kans verkleint dat mensen deze vezels inademen.

6. De doelgroep van de subsidieregeling is bereikt, maar de communicatie over het beschikbare subsidiebudget was beperkt.

Over de subsidieregeling is door verschillende partijen en op verschillende manieren gecommuniceerd. Te denken valt aan RVO.nl, provincies, gemeenten, saneerders en intermediairs. Gezien de grote vraag naar subsidie en de jaarlijkse uitputting van het subsidiebedrag, heeft de doelgroep voldoende kennisgenomen van de beschikbaarheid van de subsidieregeling.

De belangrijkste informatiebron was RVO.nl, aangezien zij naast inhoudelijke informatie over het aanvragen van subsidie, ook communiceerde over het beschikbare subsidiebudget. Op verzoek van het ministerie van IenW maakte RVO.nl prognoses over wanneer het totale subsidiebudget uitgeput zou zijn. Ook werd de subsidieclaim per week bijgehouden en gepubliceerd op de website. Echter, vanaf medio 2018 steeg het aantal aanvragen dermate snel, dat de prognoses van wanneer de subsidie uitgeput zou raken, steeds naar voren moesten worden bijgesteld. Per 31 oktober 2018 bleek dat het volledige budget van 75 miljoen euro was overschreden. Ook de nog beschikbare € 8,8 miljoen van 2019 was eind 2018 al uitgekeerd. De (versnelde) uitputting heeft niet iedereen binnen de doelgroep (tijdig) bereikt, waardoor een deel van de aanvragers eind 2018 / begin 2019 tevergeefs een aanvraag hebben ingediend. Deze volgens aanvragers onduidelijke communicatie heeft geleid tot teleurstelling en frustratie bij een deel van de doelgroep.

4.2 Geleerde lessen

Bij het trekken van lessen uit de ervaringen met de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken die eventueel toegepast kunnen worden bij andere, toekomstige financiële regelingen, merkten we bij de gesproken partijen oprechte betrokkenheid en ambities rond het (stimuleren van het) verwijderen van asbestdaken. Essentieel hierbij is dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen de partijen die via de subsidieregeling geld hebben ontvangen voor het saneren van hun asbestdak, en de partijen die geen geld hebben ontvangen. Deze partijen hebben de subsidieregeling respectievelijk als positief en negatief ervaren, en hebben daaruit beide andere lessen getrokken.

4.2.1 Beleid en regelgeving

1. Voorwaarden van de subsidieregeling verwijderen asbestdaken

Het totale budget van de subsidieregeling verwijderen asbestdaken, € 75 miljoen, werd ervaren als onvoldoende. Ten eerste bleek dat na afloop van de subsidieregeling nog veel asbestdaken gesaneerd moesten worden. Ten tweede bleef de prijs van asbestsanering tijdens de subsidieregeling stijgen. Waarschijnlijk werd dit veroorzaakt doordat saneringsbedrijven bewust waren dat hun opdrachtgevers, de subsidieaanvragers, meer te besteden hadden vanwege de beschikbare subsidie en tegelijkertijd verplicht waren hun asbestdaken te saneren vanwege het asbestdakenverbod. Om ervoor te zorgen dat de saneringsprijzen voor kleinere subsidieaanvragers niet te hoog werden, kwamen collectieve saneringen regelmatig voor. Een belangrijke geleerde les is dan ook dat, met name voor kleinere asbestdakeigenaren, het zinvol is om collectieve saneringen (voldoende) te ondersteunen en te stimuleren.

Daarnaast was de maximale subsidie per aanvraag € 25.000 per adres. Hier hebben vooral de grote partijen van geprofiteerd. Terwijl de dakeigenaren met een klein asbestdak en minder financiële kracht, het subsidiegeld juist meer nodig hadden. Een belangrijke geleerde les is dan ook bij vergelijkbare regelingen de maximale subsidie per adres te verlagen naar € 10.000 of € 15.000. Op deze wijze kunnen meer (kleinere) dakeigenaren gebruik maken van een subsidieregeling alvorens deze leeg is.

2. Kennis van de doelgroep en afstemming van de subsidieregeling op hun behoefte

De subsidieregeling was bedoeld voor de doelgroepen (particulieren, agrariërs en ondernemingen) die het geld nodig hadden om een asbestdak te saneren. In de praktijk ging het geld echter vaak naar partijen die financieel sterk waren en de subsidie niet (per se) nodig hadden. Dat roept de vraag op of de doelgroepen wel optimaal baat hebben gehad bij de subsidieregeling. Een belangrijke geleerde les is dan ook om de beoogde doelgroepen altijd goed te identificeren, en goed te bestuderen wat hun behoeften zijn. Het is belangrijk dat daarbij gekeken wordt naar:

- Hoe groot de doelgroep (incl. subgroepen) is, en hoeveel m² asbestdak per doelgroep nog gesaneerd moet worden (wat zijn de verhoudingen qua oppervlakte asbestdaken per doelgroep);
- Welke kosten er per doelgroep verbonden zijn aan het saneren per m² asbestdak;
- Welke kostenvoordelen de doelgroep (incl. subgroepen) met het saneren van asbestdaken heeft (zoals bijvoorbeeld een btw-voordeel).

De subsidieregeling bleek uiteindelijk geschikter te zijn voor bedrijven dan voor particulieren. Het subsidiebedrag van € 4,50 per m² leek te zijn afgestemd op de kosten voor het verwijderen van asbestdaken van boerenschuren. Veel particulieren hebben echter te maken met asbestleien: de kosten voor het verwijderen van asbestleien van particulieren waren per m² hoger, namelijk circa € 200. De beschikbare subsidie dekte voor particulieren derhalve slechts een fractie van de totale kosten voor de verwijdering en vervanging. Dit deel werd nog kleiner wanneer de particuliere eigenaar ook de asbestgevel liet saneren, omdat gevels niet subsidiabel waren.

3. De behoefte van particulieren en het subsidiebedrag per m²

Het subsidiebedrag per m² asbestdak € 4,50 werd door particulieren als onvoldoende beschouwd en was om die reden geen doorslaggevende factor om te saneren. Daarnaast konden particulieren alleen aanspraak maken op een subsidie wanneer het een asbestdak betrof. Dit terwijl particuliere dakeigenaren ook veel asbestgevels hadden.

Een belangrijke geleerde les is om beter te kijken in hoeverre er maatwerk geleverd kan/moet worden aan particulieren. Door een financiële regeling af te stemmen op hun behoeften, kunnen zij gestimuleerd worden om hun asbestdak te saneren:

- Een substantieel bedrag per m² asbestdak en asbestgevel;
- Het betalen van het btw-percentages door de overheid;
- Het weglaten of verminderen van het stortgeld kan ook een significante factor zijn (zie p.29).

4.2.2 Uitvoering en proces

1. Duidelijkheid over het (bereiken van het) subsidieplafond

Het subsidieplafond werd elk jaar van de subsidieregeling al vroeg in het jaar bereikt. Alle aanvragen die zijn ingediend nadat het subsidieplafond was bereikt, werden in het daaropvolgende jaar meegenomen. Dit veroorzaakte met name in het laatste jaar, toen het gehele subsidiebudget was bereikt, veel boze reacties van gedupeerde eigenaren wiens aanvraag niet werd ingewilligd omdat het subsidieplafond was overschreden. Doordat er niet tijdig was gecommuniceerd dat het subsidiebudget op was, hebben zij wel hun asbestdaken laten saneren maar hier geen subsidie voor gekregen.

- Een belangrijke geleerde les is om op tijd duidelijkheid te geven over het (bereiken van het) subsidieplafond. Daarvoor is het nodig dat alle partijen veel aandacht besteden aan de communicatie van het beschikbare subsidiebudget. Er kan bijvoorbeeld een teller gebruikt worden dat 'real-time' de financiële stand van zaken van de subsidiepot weergeeft. Aanvragers kunnen zich dan te allen tijde informeren over de hoogte van het subsidieplafond, de hoeveel subsidie die er op elk moment verstrekt is en wanneer het subsidieplafond waarschijnlijk wordt bereikt. Op die manier kunnen onaangename verrassingen worden voorkomen.

2. Een laagdrempelige en eenvoudige aanvraagprocedure

De communicatie rond de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken werd ervaren als onduidelijk. De aanvraagprocedure werd door sommige aanvragers, met name particulieren, ervaren als bureaucratisch waarbij partijen aangaven dat de administratieve procedure mild-zwaar tot zwaar was. Om de complexiteit te verminderen, had de aanvraagprocedure efficiënter en gebruiksvriendelijker kunnen worden ingericht. Een

belangrijke geleerde les is dat door het vergroten van de *vindbaarheid* van informatie, aanvragers in totaal minder tijd nodig hadden gehad voor het indienen van hun aanvraag. Een andere les is dat er voldoende aandacht wordt besteed aan (het controleren van) de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de website waar aanvragen worden ingediend. De aanvraagmodule op de website moet goed functioneren.

3. Samenwerking tussen landelijke, provinciale en gemeentelijke subsidieregelingen

De subsidieregeling Verwijderen asbestdaken vanuit de Rijksoverheid was aantrekkelijk. Tegelijkertijd liep ook de provinciale subsidieregeling 'Asbest eraf, Zon erop!', en waren er gemeentelijke subsidieregelingen in werking. De parallelle uitvoering van alle regelingen bood de mogelijkheid om samen te werken door onder meer gegevens uit te wisselen: hoewel het formeel ging om verschillende subsidieregelingen en -processen, ging het om dezelfde subsidiabele activiteit. In de praktijk is er geen sprake van samenwerking geweest. Hier is voor de overheid een les te leren. Door wel samen te werken, bespaart de subsidieverstrekker tijd bij de beoordeling van de sanering, en kan er beter in kaart worden gebracht waar nog asbestdaken zijn.

Een andere les is dat door meer lokaal te werken, ook groepen betrokken en bereikt kunnen worden die er (nog) te vaak buitenvallen (zoals groepen die niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van subsidieregelingen). Om te bewerkstelligen dat er meer lokaal wordt gewerkt zouden gemeenten een rol kunnen spelen in het verbinden van asbestdakeigenaren met asbestsaneerders.

4.2.3 Stimuleren van asbestsanering

1. Stimuleren van het legaal saneren van asbestdaken

De subsidieregeling Verwijderen asbestdaken is uitgeput en het asbestdakenverbod is komen te vervallen. Daardoor is er nu een daling te zien in de legale sanering van asbestdaken. Een belangrijke les is dat de Rijksoverheid een grote rol heeft met betrekking tot het stimuleren van het legaal saneren van asbestdaken.

- De Rijksoverheid, brancheorganisaties en andere partijen zouden met één stem moeten communiceren over het belang van het legaal saneren van asbestdaken.
- Het is belangrijk dat eigenaren van asbestdaken beseffen dat het verwijderen van een asbestdak meer geld gaat kosten naarmate het dak in slechtere staat is. Dus hoe langer wordt gewacht met saneren, hoe duurder de sanering en de vervanging. Duidelijke communicatie van dit feit naar de doelgroep kan een stimulans zijn om de verwijdering van asbestdaken te versnellen.

2. Koppelkansen voor asbestsanering

Het is belangrijk om te zoeken naar koppelkansen voor asbestsanering. Een van de mogelijkheden om het legaal saneren van asbestdaken te stimuleren, is door asbestsanering te koppelen aan andere subsidieregelingen, zoals zonnepanelen of verduurzaming, of innovatieve marktinitiatieven (zoals het nieuwe energieconcept [Duurzame Zekerheid](#) waarmee de coöperatie Univé in samenwerking met diverse partners bedrijfsdaken asbestvrij maakt en voorziet van zonnepanelen). Een optie om het saneren van asbestdaken aantrekkelijker te maken, zou bijvoorbeeld kunnen zijn om korting per m² te saneren asbestdak te geven mits er zonnepanelen worden geplaatst.

3. De rol van andere financiële regelingen

Een landelijke, provinciale of gemeentelijke financiële stimulans is aantrekkelijk wanneer het streven is om zo snel mogelijk alle asbestdaken in Nederland te saneren. Het asbestdakenverbod was echter de belangrijkste katalysator van de piek in subsidieaanvragen. Een toekomstig verbod is daarom nog steeds de beste motivator voor het (blijven) saneren van asbestdaken. Zonder een verbod zal een subsidieregeling alleen eigenaren van asbestdaken waarschijnlijk nooit volledig stimuleren om werk te maken van de sanerings-/vervangsopgave. Het zou wel tot op zekere hoogte kunnen helpen in het creëren van bewustwording.

Naast een verbod op asbestdaken of een subsidieregeling voor het verwijderen van asbestdaken zijn er echter nog andere financiële regelingen die (alleen of in een combinatie) een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijk opgave. Denk aan een leningsfonds voor particulieren, een borgstellingskrediet³⁶, een transitierегeling³⁷, innovatieve marktinitiatieven³⁸ en provinciale regelingen³⁹. Elk van deze financieringsproducten en financiële regelingen sluit aan bij de behoefte van een specifieke en strak afgebakende doelgroep (en levert daarmee maatwerk). Deze financieringsproducten zijn relatief eenvoudig te ontwikkelen, terwijl de kosten en risico's voor de overheid beperkt kunnen blijven. De laatste les die getrokken moet worden uit de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken is dan ook dat er andere financiële regelingen voor handen zijn die het saneren van asbestdaken kunnen (blijven) stimuleren, ook bij afwezigheid van een asbestdakenverbod of een nieuwe subsidieregeling.

³⁶ (Startende) jonge boeren e.a. met onvoldoende vermogen zijn geholpen met een borgstellingskrediet van de overheid. Banken kunnen deze doelgroep dan gewoon bedienen met een bedrijfslening voor het saneren van het 'asbestdak'.

³⁷ (Stoppende) oudere boeren met voldoende vermogen maar een negatieve kasstroom zijn geholpen met een transitierегeling. Het doel hiervan is om te komen tot een samenhangend aanbod van 'uitboeren -> saneren/slopen -> herbestemmen'. Het doel van een transitierегeling is om de doelgroep een (nieuw) perspectief te bieden en hen te motiveren (nog) werk te maken van de saneringsopgave.

³⁸ Eigenaren waarvan het dak (of de daken) een oppervlakte heeft (of hebben) onder de 1.000 m² komen (mogelijk) in aanmerking voor het innovatieve financieringsproduct van Univé en ENGIE. Het dak wordt gesaneerd en vervangen door Univé en ENGIE. Dit wordt gefinancierd uit de opbrengst van zonnepanelen (voor een periode van 20 jaar).

³⁹ Tenslotte zouden (agrarische) bedrijven die te maken hebben met een financieringsopgave voor asbestsanering met een lening geholpen kunnen worden vanuit de rekening-courant van provincies.

Bijlagen bij rapportage:

Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken

I Aanpak en verantwoording

38

I Aanpak en verantwoording

1 Aanpak van de evaluatie

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek 'Evaluatie subsidieregeling Verwijderen asbestdaken' is tweeledig:

- Het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken zodanig dat inzichtelijk wordt welke bijdrage deze subsidie-regeling aan (de versnelling) van het verwijderen van asbestdaken heeft geleverd.
- Het identificeren van lessen gericht op de ontwikkeling van het fonds waaruit leningen voor het verwijderen van asbestdaken verstrekt kunnen worden.

Om deze doelstelling te realiseren, zijn subdoelstellingen geformuleerd:

1. Het vaststellen van de uitgangspunten en het afbakenen van de reikwijdte van de evaluatie, zodanig dat dit aansluit bij de evaluatievereisten zoals vastgelegd in de Regeling Periode Evaluatieonderzoek.
2. Het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken.
3. Het bepalen in hoeverre de subsidieregeling heeft bijgedragen aan het gevoerde beleid, d.w.z. (de versnelling van) het verwijderen van asbestdaken.
4. Het transparant en herleidbaar uitwerken van resultaten, zodanig dat uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling onderbouwd zijn en duidelijk is welke bronnen en aannames ten grondslag liggen aan de uitspraken.
5. Het trekken van lessen (bijvoorbeeld op het gebied van communicatie) die meegenomen kunnen worden bij de ontwikkeling van het fonds waaruit leningen voor het verwijderen van asbestdaken in de toekomst verstrekt kunnen worden.

In tekstkader 1 zijn de onderzoeksvragen samengevat en is aangegeven in welke fase van het project wij deze hebben beantwoord.

Tekstkader 8. Onderzoeksvragen

Uitgangspunten en definities

1. Welke uitgangspunten en methoden worden gehanteerd bij het uitvoeren van de evaluatie subsidieregeling Verwijderen asbestdaken?
2. Welke bronnen en stakeholders (o.a. IenW, RVO, aanvragers) worden gedurende de uitvoering van de evaluatie betrokken?

Beleid

3. Wat is het gevoerde beleid t.a.v. het verwijderen van asbestdaken en wat zijn de doelstellingen van dat beleid?
4. Welke onderbouwing (beleidstheorie) ligt ten grondslag aan de keuze van het beleidsinstrument subsidie voor het verwijderen van asbestdaken?
5. Welke doelstellingen worden met de subsidie nagestreefd (art. 2:1 lid a RPE)?

6. Welke indicatoren zijn beschikbaar om (a) de effectiviteit van de subsidieregeling en (b) de bijdrage van de subsidieregeling aan het gevoerde beleid te monitoren en eventueel bij te stellen?
7. In hoeverre is de subsidie, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend (art. 2:1 lid b RPE)?
8. In hoeverre is de subsidie, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doelmatig (art. 2:1 lid b RPE)?
9. In hoeverre heeft de subsidieregeling bijgedragen aan (de versnelling) van het verwijderen van asbestdaken?
10. In hoeverre worden het beleidsdoel en de onderhavige doelstellingen gerealiseerd zonder de subsidie?

Uitvoering en verantwoording

11. Hoe is het proces van subsidieverlening en -verantwoording georganiseerd?
12. Welke activiteiten zijn met behulp van de subsidie uitgevoerd?
13. Hoe en in welke mate hebben het ministerie en RVO gecommuniceerd over de beschikbaarheid (en het aflopen) van de subsidieregeling Verwijderen asbestdaken?
14. Biedt het instrument subsidie voldoende handvatten aan de verschillende aanvragers – onderverdeeld naar doelgroepen op basis van gebruik (woning, bedrijf, agrarisch, woningbouwvereniging en decentrale overheden) – om te komen tot een tijdig, duidelijk en geschikt subsidieverzoek?
15. Wat is voor de looptijd van de subsidieregeling het aantal gesaneerde m2 asbestdaken in totaal, per gemeente, per provincie, en per doelgroep op basis van gebruik (woning, bedrijf, agrarisch, woningbouwvereniging en decentrale overheden) en oppervlakte van het dak (< 35m2)?

Geleerde lessen

16. Hoe kan het proces van subsidieverlening en -verantwoording bij gehele of gedeeltelijke voortzetting worden geoptimaliseerd?
17. Welke lessen zijn te trekken gericht op de ontwikkeling van het fonds waaruit leningen voor het verwijderen van asbestdaken verstrekt kunnen worden?
18. Welke effecten hebben deze geleerde lessen en voor wie (overheid, aanvragers)?

Bepalen doeltreffendheid en doelmatigheid

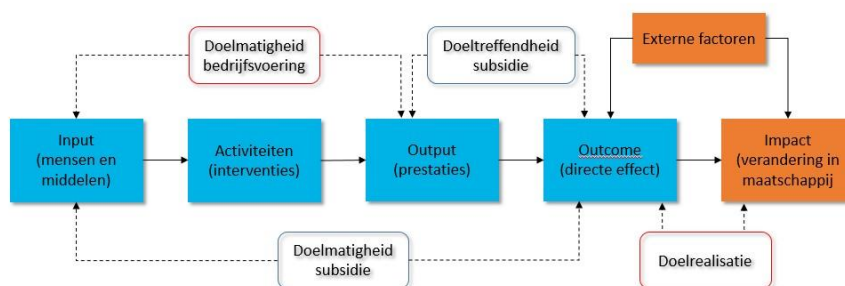
Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin een beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (artikel 1d RPE). Het verstrekken van subsidies is één van de beleidsinstrumenten van de overheid om een bepaald doel te bereiken.

Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de kosten in verhouding staan tot het bereiken van het maatschappelijke doel (artikel 1e RPE). Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde effecten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer effecten opleveren.

In de onderstaande figuur worden de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid geïllustreerd aan de hand van een resultatenketen. In deze figuur is aangegeven (rood omrand) dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering buiten de scope van het onderzoek valt. De reden is dat dit vanuit de RPE niet is voorgeschreven en bovendien een aangelegenheid van de organisatie zelf is. De doelrealisatie valt ook buiten de scope van het

onderzoek omdat we niet de beleidsdoelstelling van het ministerie van IenW evalueren maar alleen die van de subsidie.

Figuur 10. Relatie doeltreffendheid versus doelmatigheid



Het bepalen van de doeltreffendheid

Het woord 'dankzij' in de definitie van doeltreffendheid vereist dat voor het aantonen van doeltreffendheid de causaliteit tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond moet worden. Dit betekent dat antwoord is gegeven op de vragen:

- Zijn de met de subsidie beoogde effecten daadwerkelijk gerealiseerd?
- Is het aan de subsidieregeling te danken dat de doelen zijn bereikt, of juist niet bereikt zijn?

Daarnaast is rekening gehouden met externe factoren die van invloed zijn op het eindresultaat. In het onderstaand tekstkader is de methodiek beschreven om de doeltreffendheid te bepalen. Deze stappen zijn verwerkt in de werkwijze van ons onderzoek.

Tekstkader 9. Onderdelen voor bepalen doeltreffendheid

Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de subsidies, zijn de volgende zes stappen doorlopen:

- Reconstrueren beleidskader.** In deze stap is een vergelijking gemaakt tussen de veronderstelde werking van de subsidieregeling asbestdaken en de achteraf geconstateerde werking. Er is inzicht gegeven in nut en noodzaak van de subsidieregeling, de beleidstheorie, doelen, prestaties, activiteiten en middelen. Daarnaast is de samenhang tussen deze aspecten in kaart gebracht.
- Onderzoeken beschikte middelen.** In deze stap is achterhaald of de beschikbaar gestelde middelen zijn beschikt, of het subsidieplafond is bereikt en in welke mate de beschikte subsidies zijn vastgesteld. Ook de uitvoeringskosten van de subsidieregeling asbestdaken voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en RVO zijn in kaart gebracht.
- Onderzoeken uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde prestaties.** In deze stap is inzicht gegeven in de mate waarin beoogde activiteiten daadwerkelijk door de subsidieontvangers zijn uitgevoerd, en welke prestaties met de activiteiten zijn behaald. Er is vervolgens een vergelijking gemaakt tussen de beoogde en behaalde prestaties.
- Onderzoeken doelbereiking.** In deze stap zijn de indicatoren die gelinkt zijn aan de doelen, prestaties en activiteiten van de subsidieregeling asbestdaken beoordeeld. Er

is een vergelijking gemaakt tussen de beoogde en behaalde doelen, prestaties en activiteiten.

5. *Bepalen doeltreffendheid.* Mede op basis van de resultaten van de voorgaande stappen hebben we inzichtelijk gemaakt of de subsidieregeling asbestdaken noodzakelijk is voor de activiteiten en in hoeverre de behaalde prestaties een bijdrage hebben geleverd aan de doelbereiking.
6. *Bepalen doelmatigheid.* Mede op basis van de resultaten van de voorgaande stappen hebben we inzichtelijk gemaakt of met dezelfde middelen een hoger rendement gerealiseerd had kunnen worden. We hebben hierbij rekening gehouden met 'lessons learned' en inzichten die niet eerder waren voorzien en meegenomen kunnen worden in toekomstig beleid.
7. *Onderzoeken toegankelijkheid en communicatie.* In deze stap hebben we onderzocht in welke mate de doelgroep is bereikt. Hiervoor hebben we interne (jaarverslagen, onderzoeksrapporten) en externe bronnen (publicaties, bekendmakingen) geraadpleegd en interviews uitgevoerd om ervaringen van subsidieaanvragers en intermediaire partijen in kaart te brengen.

Het bepalen van de doelmatigheid

Bij het meten van doelmatigheid is onderscheid gemaakt tussen:

- de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waarbij de prestaties zijn gerelateerd aan de input, en
- de doelmatigheid van de subsidie waarbij de effecten zijn gerelateerd aan de input.

Conform de doelstelling van het onderzoek hebben wij ons bij het inzichtelijk maken van de doelmatigheid gericht op de effecten gerelateerd aan de input. Met andere woorden: hoe staan de geïnvesteerde middelen (input) in verhouding tot het directe effect (outcome).

Het begrip doelmatigheid is een relatief begrip. Dit betekent dat in het onderzoek altijd een vergelijking met een andere situatie nodig is om een uitspraak over de mate van doelmatigheid te kunnen doen. Bij de evaluatie van de subsidieregeling verwijdering asbestdaken lag voor dit aspect de nadruk op het in kaart brengen van het relatieve verbeterpotentieel: Kan het rendement van een activiteit worden verhoogd? En zo ja, hoe?

Het gaat hierbij dus om de vraag of met dezelfde middelen een beter resultaat zou zijn te realiseren. Om de doelmatigheid te bepalen, hebben we gebruik gemaakt van de informatie die we verzameld hebben voor het bepalen van de doeltreffendheid. We hebben dit aangevuld door gericht op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden om het rendement te verhogen. Deze informatie hebben we gebruikt voor het beoordelen van de doelmatigheid én hebben we gebruikt voor het trekken van lessen voor de ontwikkeling en de inzet van financiële regelingen die het verwijderen van asbestdaken stimuleren.

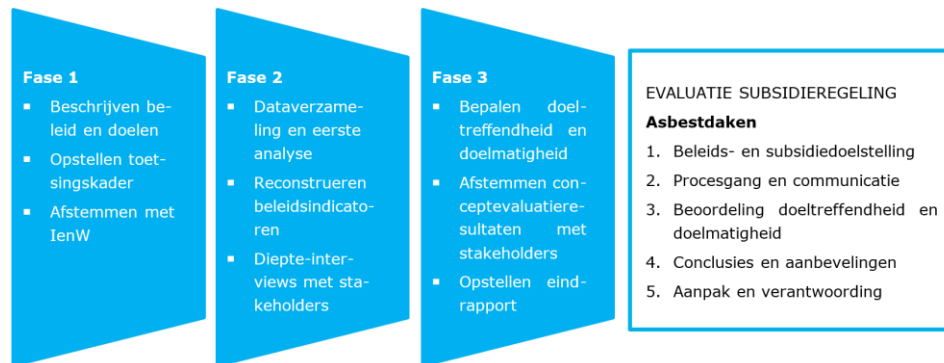
Tekstkader 10. Bepalen doelmatigheid

Beoordelen mate van doelmatigheid. Mede op basis van de resultaten van de voorgaande stappen is inzichtelijk gemaakt of met dezelfde middelen een hoger rendement gerealiseerd had kunnen worden. Hierbij zijn de geïdentificeerde verbetervoorstellen als basis voor de analyse gebruikt. Er is rekening gehouden met lessons learned en inzichten die niet eerder waren voorzien.

2 Verantwoording van de resultaten

De evaluatie is stapsgewijs aangepakt en methodisch uitgevoerd. Hiermee hebben we gewaarborgd dat de evaluatie voldoet aan de vereisten uit de RPE maar ook dat we transparant en navolgbaar uitspraken doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid. In de onderstaande figuur is de projectaanpak samengevat.

Figuur 11. Samenvatting projectaanpak subsidieregeling asbestdaken



Fase 1 – Opstellen toetsingskader evaluatie Subsidieregeling Asbestdaken

In fase 1 zijn het beleid en de beoogde beleidsdoelen samengevat. Hierbij hebben we ook de doelstelling van de subsidieregeling in kaart gebracht, alsmede de relatie tussen deze subsidiedoelstelling en de beleidsdoelen van het ministerie van IenW. Vervolgens hebben we een toetsingskader met interviewvragen opgesteld, als leidraad voor het houden van interviews in fase 2. Het toetsingskader is naar aanleiding van overleg met het ministerie verder uitgewerkt.

Fase 2 – Inventariseren data en informatie

De dataverzameling is gestart in fase 2. Hiervoor zijn bij uitvoerder RVO.nl documenten, verantwoordingen en rapporten opgevraagd die inzicht geven in de beschikte middelen (input), de hiervoor uitgevoerde activiteiten, de prestaties die dit heeft opgeleverd (output) en de doelbereiking die hiermee is gerealiseerd (outcome). Een overzicht van de geraadpleegde bronnen is te vinden in paragraaf 3 van deze bijlage. Op basis van de resultaten van het brononderzoek is een eerste beeld geschetst van de beleidsindicatoren en is een overzicht gemaakt met de ontbrekende informatie waar we tijdens de interviews extra aandacht aan hebben besteed. Interviews zijn afgelegd met vijftien deskundigen vanuit de overheid (ministerie van IenW, RVO.nl en decentrale overheden) en de private sector (vertegenwoordiger van eigenaren, woningbouwstichtingen en -corporaties, brancheorganisaties en saneerders).

Fase 3 – Analyseren en afstemmen

In fase 3 hebben we de doeltreffendheid en doelmatigheid bepaald op basis van de verzamelde data en interviewresultaten. We hebben dit gedaan door verschillende onderdelen (input, activiteiten, output, outcome) te beschrijven. Vervolgens hebben wij dit gekoppeld aan:

- Doeltreffendheid: de relatie tussen output (geleverde prestaties) en outcome (direct effect).
- Doelmatigheid: de relatie tussen input (mensen en middelen, incl. administratieve lasten) en outcome (direct effect).

De voorlopige resultaten hebben we voorgelegd aan de opdrachtgever en op basis daarvan bijgesteld. De concepteindrapportage is vervolgens afgestemd met RVO.nl, die akkoord is gegaan met de inhoud. De eindrapportage is ten slotte besproken en definitief vastgesteld met de opdrachtgever.

Afstemming met het ministerie van IenW

Bij elke fase in het onderzoek is het ministerie van IenW als opdrachtgever betrokken geweest. Zo is aan het begin van het project met de opdrachtgever een startgesprek georganiseerd om de projectdoelstellingen, -resultaten, -aanpak, -planning en -organisatie te bespreken en af te stemmen. Ook de onderzoeksvragen en het toetsingskader zijn afgestemd, evenals het aantal afgenomen interviews.

3 Bronnen

Bij het uitvoeren van de evaluatie zijn de onderstaande bronnen geraadpleegd.

Regelgeving

- Subsidieregeling verwijderen asbestdaken, d.d. 25 november 2015
- Wijziging Subsidieregeling verwijderen asbestdaken in verband met het mogelijk maken van een hersteltermijn voor aanvragen waarbij de asbestverwijdering niet in het LAVS is opgenomen, d.d. 20 april 2016
- Wijziging Subsidieregeling verwijderen asbestdaken in verband met het verhogen van het subsidieplafond voor 2016, d.d. 24 augustus 2016
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2017, d.d. 11 november 2016
- Wijziging subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2017, d.d. 10 april 2017
- Wijziging Subsidieregeling verwijderen asbestdaken in verband met het vervallen van de minimale oppervlakte geïnventariseerd asbestdak van 35 m², d.d. 6 juli 2017
- Wijziging subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2017, d.d. 1 november 2017
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2018, d.d. 28 november 2017
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2018, d.d. 3 april 2018
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2018, 11 juli 2018
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2018, 25 september 2018
- Besluit vaststelling subsidieplafond Subsidieregeling verwijderen asbestdaken voor het jaar 2019, d.d. 5 december 2018
- Wijziging Subsidieregeling verwijderen asbestdaken, d.d. 5 december 2018

Kamerstukken

- Kamerstukken II, 2016/17, 25 834, nr. 116
- Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2016/17, 34 675, nr. 3

- Kamerstukken II, 2017/18, 25 834, nr. 135
- Kamerstukken II, 2018/19, 25 834, nr. 154
- Kamerstukken II, 2018/19, 34 675, nr. 9, inclusief rapportage Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rapportage inventarisatie asbestdaken in provincies: Inventarisatie voor de vaste commissie Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer, 1 oktober 2018 met bijlage Ingevulde vragenlijsten per provincie
- Kamerstukken II, 2018/19, 34 675, nr. 11, item 6
- Kamerstukken I, 2018/19, 34 675, nr. G
- Kamerstukken I, 2018/19, 34 675, nr. H
- Kamerstukken I, 2018/19, 34 675, nr. 33, item 6
- Samenwerkingsverklaring asbestdakenverwijdering, Kamerstukken II, 2019/20, 25 834, nr. 167

Overzichten RVO.nl

- SVA.xlsx
- SVA 2016 overzicht 2-3-2017.xlsx
- SVA 2017 overzicht 2-3-2017.xlsx
- SVA 2017 overzicht 30-1-2018.xlsx
- SVA 2018 Budget.pdf, 30 januari 2018
- SVA 2018 overzicht 30-1-2018.xlsx
- SVA 2018 overzicht 21-12-2018.xlsx
- SVA 2018 overzicht 21-12-2018 (002).xlsx

Websites

- Website Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering. Ontleend aan: <https://www.asbestversnelling.nl>
- Website Vereniging Eigen Huis. Ontleend aan: <https://www.eigenhuis.nl>

Overige bronnen

- M.A.P. Bovens en P. 't Hart, Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek, augustus 2017
- Ecorys, Actualisatie MKBA Asbestdaken, 28 januari 2015
- Ecorys, Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's 2011-2017, 21 november 2018
- Ecorys, MKBA asbesthoudende (golfplaten) daken en gevelpanelen: Kosten en baten van saneringsalternatieven, 12 juni 2012
- Gezondheidsraad, Asbest: Risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling, 3 juni 2010
- A. Hol, Analyse van rapporten / bronnen inzake areaal asbestdaken, 30 december 2016
- Ministerie van Economische Zaken, Jaarrapportage Subsidieregeling verwijderen asbestdaken 2016 (SVA), 11 oktober 2017 (Eindrapportage SVA 2016def.docx)
- Ministerie van Economische Zaken, Jaarrapportage Subsidieregeling verwijderen asbestdaken 2017 (SVA), 27 maart 2018 (Eindrapportage SVA 2017versie1.docx)

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Format Factsheet_12M18_IenW asbest.docx
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijksbegroting 2020 XII Infrastructuur en Waterstaat
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Het Asbeststelsel: Gevangen door belangen?, april 2020
- Sira Consulting, Verkenning asbestdakenfonds voor bedrijven', juni 2020
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken asbestdakensanering en Versnellingsaanpak, 30 januari 2017
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken asbestdakensanering en Versnellingsaanpak II, 18 april 2017
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken asbestdakensanering en Versnellingsaanpak, 1 juni 2017
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken IV asbestdakensanering en Versnellingsaanpak, 11 december 2017
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken V asbestdakensanering en Versnellingsaanpak, 26 juni 2018
- Programmabureau Versnellingsaanpak Asbestdakensanering, Stand van zaken VI asbestdaken sanering en Versnellingsaanpak, 8 januari 2019
- Search in samenwerking met Ecorys Nederland BV, Inventarisatie asbestcement dak- en gevelbekleding in Nederland, juni 2012