

Casus Verwijdering asbest

Samen beter dan de som der delen

November 2011

INHOUDSOPGAVE

1 Casus Verwijdering van asbest	3
1.1 Proces van asbestverwijdering	3
1.2 Aanleiding voor de casus	3
1.3 Een voorziening voor ketenregie.....	4
2 Lessen uit de casus Verwijdering asbest	5
2.1 Ketenbenadering biedt kansen	5
2.2 Geen dominante ketenpartner: regie is noodzaak	5
2.3 Meer oog voor individuele belangen	6
2.4 Ketensamenwerking vraagt om een ketenvoorziening.....	6
2.5 Ketensamenwerking levert positieve neveneffecten.....	7
3 Borgen en opschalen	8
4 Programma Slim geregeld, goed verbonden	9
5 Bronnen.....	10

1 CASUS VERWIJDERING VAN ASBEST

Verwijdering van asbest levert voor alle betrokken partijen een grote regeldruk op. Binnen de casus Verwijdering asbest is door de ketenpartijen gezamenlijk een Asbestvolgsysteem ontwikkeld. Het Asbestvolgsysteem verlaagt de regeldruk en helpt ondernemers bij het voldoen aan de regels. Gebruik van het systeem biedt de sector jaarlijks een financieel voordeel van 1 miljoen euro, bevordert de veiligheid van asbestverwijdering en bestrijdt oneerlijke concurrentie.

1.1 Proces van asbestverwijdering

Vanaf 1945 is asbest op grote schaal in de handel gebracht en is het gebruikt in fabrieken, woningen, schepen, treinen en als wegverharding. In de jaren daarna werd steeds meer duidelijk dat asbest in ongebonden toestand schadelijk is voor de volksgezondheid. Sinds deze tijd wordt getracht asbest uit het woon- en leefmilieu te verwijderen. Uiteindelijk is in 1993 een algeheel verbod op het gebruik van asbest afgekondigd.

Rondom het verwijderen en afvoeren van asbest is sinds het verbod op asbestgebruik een hele keten ontstaan van regelgevende, controlerende en uitvoerende organisaties. Jaarlijks gaat het om circa 25.000 asbesttrajecten, uitgevoerd door circa 300 asbestverwijderingsbedrijven en 100 asbestinventarisatiebedrijven. Opdrachtgevers zijn bijvoorbeeld woningcorporaties, die als eigenaren van onroerend goed verantwoordelijk zijn voor het verwijderen van asbest. Vanuit de overheid spelen de gemeenten en de Arbeidsinspectie een belangrijke rol.

"Bij een asbestverdenking begin je met een inventariseerder. Daar komt een rapport uit, dat naar de gemeente gaat. Als die akkoord gaat, wordt een vergunning verstrekt. Op basis daarvan doet de verwijderaar een prijsopgave. Er is voortdurend een publicatieplicht en de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Daarbij komt ook nog een forse communicatie met partijen die op de hoogte moeten zijn: Arbeidsinspectie, certificerende instellingen, de stortlocatie en andere partijen. Gegarandeerd vergeet je een van die spelers. Al met al een enorme administratieve lastendruk."

- Dhr. Gijsbers, senior beleidsmedewerker bij woningcorporatie de Alliantie Eemvallei

1.2 Aanleiding voor de casus

Eenduidige informatievoorziening rond de verwijdering van asbest is nodig, gezien de vele organisaties die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van asbestwerken en de daarmee samenhangende vergunningverlening, controle en handhaving.

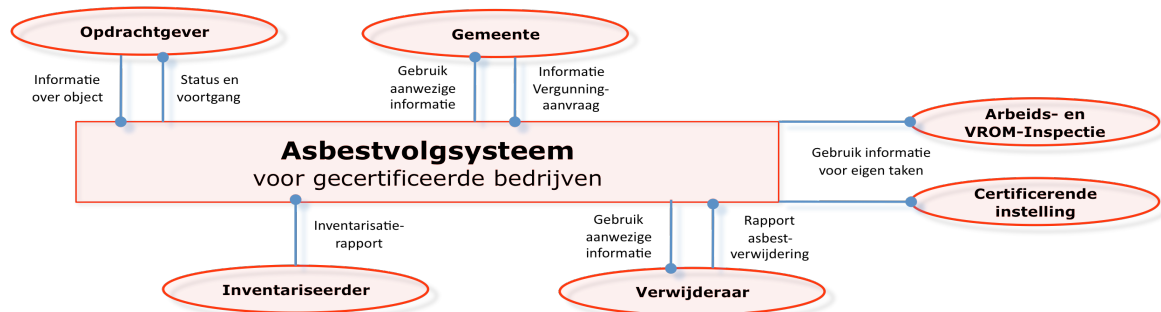
Vanuit deze noodzaak is een aantal onafhankelijke initiatieven ontstaan. Ondanks deze initiatieven om de informatie-uitwisseling en -vastlegging te verbeteren, was er binnen de keten nog steeds een aantal knelpunten te onderkennen. De belangrijkste daarvan betrof het ontbreken van regie op de keten als geheel. Hierdoor ontbrak transparantie, werd handhaving bemoeilijkt en werd het ketenproces niet efficiënt doorlopen. Opdrachtgevers, bijvoorbeeld woningcorporaties, hadden behoefte aan stroomlijning van dit proces.

De constatering was dat het beter kon en beter moest. Begin 2006 zijn de koepel van woningcorporaties Aedes, de branchevereniging van asbestverwijderaars VVTB, de Stichting Certificatie Asbest (SCA), het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) en het voormalig ministerie van EZ de casus Verwijdering asbest gestart. Doel was het bewerkstelligen van regie

binnen de keten door een verbeterde uitwisseling van informatie via één informatievoorziening, zonder een onnodige verzwaring van administratieve inspanningen voor de betrokken partijen.

1.3 Een voorziening voor ketenregie

Het Asbestvolgsysteem is een digitale toepassing die het werkproces van inventarisatie tot en met verwijdering van asbest ondersteunt. Met behulp van het Asbestvolgsysteem weet elke partij hoe het proces vordert en wie welke handeling binnen welke termijn moet uitvoeren. Tevens is binnen het Asbestvolgsysteem sprake van hergebruik van informatie. Zo worden locatiegegevens die de opdrachtgever invoert, later hergebruikt door het inventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijf.



Het Asbestvolgsysteem is het resultaat van de ketensamenwerking tussen alle partijen die betrokken zijn bij het proces van asbestverwijdering. Bij de start van de casus hebben deze partijen met elkaar het totale ketenproces doorlopen en besproken welke verbeteringen mogelijk zouden zijn. Een belangrijk uitgangspunt hierin was dat juist de opdrachtgevende partij – de huizenbezitter – centraal staat in het proces van asbestverwijdering. Door het centraal stellen van de opdrachtgever is inzicht verkregen in de gehele asbestketen en het bijbehorende proces. Vanuit deze basis is onderzocht op welke wijze het proces efficiënter kan worden vormgegeven en ondersteund. Dit heeft uiteindelijk zijn beslag gekregen in het Asbestvolgsysteem.

Kenmerken Asbestvolgsysteem

- Voorziening voor regie op het ketenproces
- Eenmalig aanleveren van informatie, meervoudig en eenduidig gebruik
- Continu inzicht voor alle partijen in verloop aanvraag en verwijdering asbest
- Alleen geautoriseerde gebruikers en gecertificeerde bedrijven hebben toegang
- Verkorting van doorlooptijd vergunningaanvraag

2 LESSEN UIT DE CASUS VERWIJDERING ASBEST

De casus Verwijdering asbest is een voorbeeld van een succesvolle publiek-private ketensamenwerking die bewijst dat ketensamenwerking leidt tot meer ruimte om te ondernemen, minder regeldruk, betere dienstverlening en meer efficiëntie en effectiviteit in beleid en uitvoering. Ketensamenwerking komt echter niet in alle gevallen automatisch van de grond. Het vraagt om aanpassingen van bestaande structuren, werkwijzen en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk zijn aan de hand van de casus Verwijdering asbest ter lering en inspiratie de belangrijkste inzichten en bijbehorende lessen voor overheid, bedrijfsleven en toezichthouders beschreven.

2.1 Ketenbenadering biedt kansen

Tijdens de casus Verwijdering asbest kwam naar voren dat spelers in de keten om begrijpelijke redenen gewend zijn om te denken en handelen vanuit de eigen belangen, taken en verantwoordelijkheden. Bij de verbetering van ketensamenwerking zijn de spelers binnen de keten daarom in de eerste plaats gericht op de eigen activiteiten. Dit blijkt ook in het geval van asbestverwijdering, waar diverse partijen in de periode voorafgaand aan de casus Verwijdering asbest verschillende initiatieven hebben ontplooid om de eigen taakuitvoering te optimaliseren.

Voorbeelden van individuele initiatieven zijn:

- Centraal certificaten register via internet raadpleegbaar (SCA)
- Online meldingen systeem voor asbestwerken (Arbeidsinspectie)
- Online instrument om de voorbereiding van asbestverwijderingswerken te verbeteren (ministerie van SZW)

Ook de casus Verwijdering asbest vindt zijn oorsprong in de vraag van een individuele ketenpartij. De Arbeidsinspectie benaderde Sggv vanwege de sterke behoefte aan meer elektronisch aangeleverde meldingen. Die werden voor een groot deel nog per fax aangeleverd en moesten in de back-office worden overgetyped. Vanuit Sggv is gesuggereerd de keten in kaart te brengen, omdat informatie die de betreffende meldingen dient te bevatten, veelal eerder in de keten digitaal wordt verzameld en relatief eenvoudig kan worden hergebruikt. Een belangrijke les die uit de casus kan worden geleerd, is dat vraagstukken als deze eenvoudiger kunnen worden opgelost als ketenpartijen niet slechts vanuit de eigen rol handelen, maar vanuit de keten als geheel.

2.2 Geen dominante ketenpartner: regie is noodzaak

Bewustwording van het belang van ketensamenwerking is in beginsel wel aanwezig maar dat wil nog niet zeggen dat samenwerking automatisch van de grond komt. Om de voordelen van ketensamenwerking te kunnen benutten, dient binnen de keten een neutrale procesondersteuner als regisseur aanwezig te zijn. De asbestketen kent geen dominante ketenpartij die vanuit een natuurlijke rol de ketensamenwerking tot stand kan brengen. Naast de opdrachtgevers bestaat de keten uit ruim 100 inventarisatie- en 300 asbestverwijderingsbedrijven. Daarnaast kent de keten verschillende toezichthoudende en certificerende instanties. Vanuit de Rijksoverheid zijn het ministerie van SZW betrokken vanuit het veiligheidsaspect en het ministerie van IenM vanuit het oogpunt van milieu.

Vanwege de individuele belangen die iedere individuele ketenpartner vanzelfsprekend heeft, zal een ketenregisseur vanuit de keten zelf niet worden geaccepteerd. Binnen de casus Verwijdering asbest was daarom behoefte aan een onafhankelijke ketenregisseur. Sggv werd

door de betrokken ketenpartners als onafhankelijke partij zonder eigenbelang binnen de asbestketen vertrouwd en geaccepteerd als regisseur.

2.3 Meer oog voor individuele belangen

Een ander belangrijk inzicht in het managen van ketensamenwerking dat de casus heeft opgeleverd, is dat de samenwerking met alle deelnemende partijen wordt bevorderd door oog te hebben voor de belangen van individuele partijen. Hoewel er een gemeenschappelijk doel is om met minder administratieve lasten asbest goed en veilig te verwijderen, zijn de meest fundamentele drijfveren van ketenpartners individueel bepaald. Sggv heeft naast een generieke business case voor de keten, die aangaf dat 1 miljoen euro bespaard kon worden op de administratieve lasten, ook aandacht besteed aan de individuele belangen van ketenpartners.

Zo blijkt het voor de opdrachtgevers – in deze casus de woningcorporaties – vooral van belang dat asbest zo snel mogelijk wordt verwijderd, zodat woningen sneller kunnen worden verhuurd en leegstand wordt voorkomen. Asbestverwijderaars waren veel tijd kwijt met het verzamelen en doorgeven van informatie, waardoor zij gebaat waren bij eenduidige informatievoorziening. Naast de vermindering van administratieve lasten kan daardoor ook worden bespaard op overhead binnen organisaties. Overheidspartijen zijn op hun beurt geïnteresseerd in ketensamenwerking, om beter zicht krijgen op de asbestverwijderingstrajecten. Doordat zij op elk gewenst moment kunnen beschikken over nalevingsinformatie, kunnen zij hun toezichtstaak efficiënter en effectiever uitvoeren.

Hoe pregnant het ketenprobleem ook is, de grondhouding van elke ketenspeler wordt uiteindelijk bepaald door de vraag: what's in it for me? Een regisseur zal dan ook in alle gevallen de individuele belangen aan het begin van de samenwerking duidelijk in kaart moeten brengen en gedurende de samenwerking continu moeten blijven borgen.

2.4 Ketensamenwerking vraagt om een ketenvoorziening

Naast bovenstaande lessen die betrekking hebben op ketensamenwerking, is er ook waardevolle ervaring opgedaan op het terrein van ketendigitalisering. Vastleggen en hergebruiken van informatie op ketenniveau is nodig om administratieve lasten te kunnen verminderen. Er is daarbij nadrukkelijk geen behoefte aan vervanging van eigen systemen van de ketenspelers, maar aan een aanvulling hierop. Vanuit die gedachte heeft Sggv het Asbestvolgsysteem als ketenvoorziening voorgesteld en hebben de ketenspelers dit vervolgens gerealiseerd. Ketenpartners kunnen in het Asbestvolgsysteem keteninformatie opslaan en daarnaast de eigen systemen blijven gebruiken.

Het Asbestvolgsysteem is binnen de casus door de ketenpartijen succesvol beproefd. Dat de ketenvoorziening de toegevoegde waarde biedt die het beoogt, komt duidelijk naar voren uit het feit dat onder opdrachtgeverschap van IenM de oplossing landelijk wordt opgeschaald en als een landelijk Asbestvolgsysteem wordt ontwikkeld en uitgerold. Koppelingen tussen het Asbestvolgsysteem en de eigen systemen van de ketenpartners zijn mogelijk. Ketenpartners behouden de functionaliteiten van de eigen systemen en voegen die van het Asbestvolgsysteem daar aan toe.

2.5 Ketensamenwerking levert positieve neveneffecten

Door samenhangende processen als een keten te modelleren en informatie te hergebruiken, worden niet alleen de administratieve lasten verminderd, maar treden ook positieve neveneffecten op. Zo is binnen de asbestketen transparantie ontstaan door het ketenproces op te nemen in een digitale ketenvoorziening. Gemeenten ontdekten tijdens de praktijktest nog een voordeel: zij kregen informatie toegestuurd – zoals een inventarisatierapport – terwijl zij daar al over konden beschikken via het Asbestvolgsysteem. Gemeenten kunnen het proces op afstand monitoren via het Asbestvolgsysteem, waardoor zij hun inzicht vergroten en tijd besparen. Om die reden hebben sommige gemeenten tijdens de praktijktest besloten de leges te verlagen.

Een ander neveneffect van gebruik van het Asbestvolgsysteem na landelijke invoering is dat illegale verwijdering wordt tegengegaan, doordat alleen werkzaamheden door gecertificeerde asbestverwijderaars kunnen worden geregistreerd. Asbesttrajecten die geen gebruik maken van het landelijk ingevoerde Asbestvolgsysteem, hebben kans op intensiever toezicht. Op die wijze zal het Asbestvolgsysteem bijdragen aan een 'level playing field' voor bedrijven die de veiligheidsmaatregelen bij verwijdering van asbest wel in acht nemen. Tegelijkertijd kunnen toezichthouders dan beter en meer gericht toezicht houden doordat nalevingsinformatie eenduidig en op elk moment beschikbaar is.

3 BORGEN EN OPSCHALEN

Eind 2009 is de casus Verwijdering asbest door Sggv overgedragen aan de ketenpartners. De beschreven succesfactoren en de geleerde lessen geven aan dat een casus zoals Verwijdering asbest een zeer waardevolle bijdrage levert aan het opbouwen van expertise en ervaring in ketensamenwerking.

Met de overdracht van de casus is de samenwerking binnen de asbestketen niet afgerond of voor de toekomst vastgelegd. Pas als een oplossing door de ketenpartners wordt geborgd en opgeschaald, is er daadwerkelijk sprake van vermindering van regeldruk. Het inregelen van een langetermijn beheeromgeving is binnen de casus Verwijdering asbest een bijzonder aandachtspunt geweest.

De opschaling wordt gerealiseerd doordat het ministerie van IenM zelf het beheer van het Asbestvolgsysteem op zich zal nemen en voor opschaling zal zorgdragen in samenwerking met de ketenpartners.

Met de introductie van het landelijk Asbestvolgsysteem in 2012, is voor de keten en voor Sggv een belangrijke stap gezet naar veilig verwijderen van asbest en verminderen van regeldruk.

4 PROGRAMMA SLIM GEREGLD, GOED VERBONDEN

De casus Asbestverwijdering is uitgevoerd binnen het programma Slim geregeld, goed verbonden (Sggv). Het programma brengt ketens van publieke en private partijen rond de tafel om de regeldruk voor het bedrijfsleven te verminderen. Opdrachtgever is het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ketenpartners uit bedrijfsleven én overheid staan centraal in de aanpak van Sggv. Gezamenlijk analyseren, ontwerpen en beproeven zij de mogelijkheden om efficiënter samen te werken. Ketenpartners zijn betrokken op basis van bestuurlijk commitment en het zakelijk perspectief van een positieve business case voor alle individuele partijen. Sggv ondersteunt ketens door realisatie van casussen in de domeinen Logistiek, Milieu en omgeving, en Voedsel en waren.

De inzet van Sggv past binnen het kabinetsbeleid. Vermindering van regeldruk vergroot de ruimte om te ondernemen, versterkt de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, verbetert de efficiency van de overheid en is in lijn met Europees beleid op gebied van regeldrukverlaging.

5 BRONNEN

- Projectplan Centraal Asbest Informatiepunt, project Ketenherinrichting, 27 juni 2007
- Projectvoorstel Centraal Asbestinformatiepunt, Stichting Certificatie Asbest, 28 augustus 2006
- Eindrapport advies beheer asbestvolgsysteem, Advies- en organisatiebureau PRAedt, 9 april 2010
- Business case Asbestketen, versie 0.4
- Gesprek Tom Troquay, casusmanager Asbestverwijdering, programma Sggv