



Aan

Staatssecretaris

nota

Leningenfonds asbestdaken: scenarioanalyse en
beleidsvoorstel

TER BESLISSING

Datum

28 april 2025

Onze referentie

Vul hier het CM-nummer in

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster D

Beslistermijn

19-05-2025

Bijlage(n)

2

Aanleiding

In 2021 werd een leningenfonds ingesteld voor particuliere woningeigenaren met asbestdaken met een laag inkomen en/of beperkt vermogen. Dit fonds is ingesteld met het oog op een destijds voorgenomen verbod op asbestdaken¹. Het heeft een looptijd tot 31 december 2029 en een resterend bedrag van 9 miljoen euro. In combinatie met het voorgenomen verbod, was het fonds een financieel vangnet voor minderdraagkrachtige dakeigenaren, die door het verbod aangesproken zouden worden. Het asbestverbod werd afgewezen door de Eerste Kamer en is daarmee van de baan. Het leningenfonds blijft echter wel bestaan. Tot nu toe wordt er weinig gebruik van gemaakt. Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland (SVn) heeft, als fondsbeheerder, daarom een verruiming van het fonds voorgesteld. Dit voorstel is intern beoordeeld met behulp van het Beleidskompas. Het voorstel behelst een uitbreiding naar mogelijk alle particulieren, zakelijke dakeigenaren en een vernieuwde kostenverdeling: 50% door het Rijk en 50% door de lokale overheid. Op basis van dit onderzoek zijn verschillende scenario's uitgewerkt. Er is een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om te reageren op het voorstel tot bredere toegankelijkheid van het leningenfonds².

Geadviseerd besluit

1. Instemmen met scenario 1: een uitbreiding van het leningenfonds naar alle particulieren, met een kostenverdeling van 50/50 tussen Rijk en gemeenten. In Q4 2026 vindt vervolgens een evaluatie plaats die als go/no go-moment dient. Indien uit deze evaluatie blijkt dat het fonds nog steeds onvoldoende effect heeft, wordt het fonds beëindigd.
2. Indien U met bovenstaand besluit kunt instemmen, wordt u gevraagd de Tweede Kamer te informeren met de bijgevoegde Kamerbrief.

Kernpunten

Er zijn vier scenario's uitgewerkt met ook keuze in de financieringsverdeling tussen respectievelijk het Rijk en lokale overheden. In de toelichting zijn deze scenario's verder uitgewerkt inclusief de bijbehorende voor- en nadelen.

Scenario 0: Huidig beleid: Alleen financieel kwetsbare particulieren (25/75)

Scenario 1: Alle particulieren (50/50) (voorkeursoptie)

Scenario 2: Hele zakelijke markt/Financieel kwetsbare bedrijven (50/50)

Scenario 3: Stopzetten van het asbestleenfonds.

¹ Kamerstuk 34 675.

² Kamerstuk 28 089, nr. 268.

Krachtenveld

1. *Lokale overheden* steunen effectieve asbestsanering omwille van volksgezondheid en milieu. Het 50/50-model biedt hen financiële verlichting en zal naar verwachting positief worden ontvangen. Heldere modelverordeningen kunnen hun deelname vergemakkelijken.

2. *SVn*, heeft zowel maatschappelijk als financieel belang bij hogere deelname en pleit voor verruiming van het fonds, met focus op de zakelijke markt. Bij uitbreiding naar particulieren geven zij voorkeur aan het 50/50-model.

3. *Dakeigenaren (particulier en zakelijk)*, stellen sanering uit door hoge kosten en gebrek aan urgentie. Particulieren hechten veel waarde aan gunstige financieringsvoorwaarden en eenvoudige toegang.

4. *Politiek*, de Tweede Kamer is kritisch en geeft aan dat bewustwording en communicatie alleen niet volstaan om de doelstelling te behalen om uiterlijk 2030 alle asbestdaken te saneren. Zonder financiële ondersteuning wordt dit nog moeilijker³.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Toelichting

Onderstaande scenario's zijn opgesteld, inclusief de bijbehorende voor- (+) en nadelen (-), evenals de financieringsverdeling tussen het Rijk en lokale overheden.

Scenario 0: Huidig beleid: Alleen financieel kwetsbare particulieren (25/75)

Het leenfonds blijft in de huidige vorm voor financieel niet draagkrachtige particulieren met een kostenverdeling 25% Rijk, 75% lokale overheden.

- + Financieel goed haalbaar door kleine doelgroep, weinig administratieve lasten.
- + Zeer goed uitvoerbaar, door kleine en afgebakende doelgroep.
- Doeltreffendheid is laag, het fonds wordt in huidige vorm niet gebruikt.
- Veel dakeigenaren vallen buiten de regeling.
- Gezondheids- en milieurisico's blijven bestaan door bovenstaande redenen.

Scenario 1: Alle particulieren (50/50) (voorkeursoptie)

Een uitbreiding van het leenfonds naar alle particuliere dakeigenaren, met een gelijke kostenverdeling tussen Rijk en lokale overheden.

- + Sluit goed aan op de communicatiestrategie gericht op eigenaren van een pand met een asbestdak die sinds april 2025 loopt, waarin het fonds actief wordt gepositioneerd als toegankelijke financieringsoptie.
- + De strategie creëert juist nu momentum om sanering te stimuleren.
- + De communicatiestrategie zal het fonds verdere bekendheid geven.
- + Het fonds blijft binnen bestaande budgettaire kaders.
- + De 50/50-kostenverdeling met behoud van 25% risicodekking door het Rijk⁴ maakt deelname aantrekkelijk voor gemeenten en vergroot betrokkenheid.
- + Financieel draagkrachtige dakeigenaren zijn vaak terughoudend met het aanspreken van eigen vermogen; een aantrekkelijke lening verlaagt die drempel en vergroot de effectiviteit.

³ Kamerstuk 28089, nr. 249.

⁴ De 25% kosten worden door het Rijk gedekt, terwijl de resterende 25% terugvloeit in het fonds ter ondersteuning van verdere sanering. SVn beschouwt deze dekking als voldoende.

Datum

28 april 2025

Onze referentie

Vul hier het CM-nummer in

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster D

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

2

- + De evaluatie in Q4 2026 fungeert als duidelijk go/no-go-moment, waarbij op basis van de effectiviteit wordt besloten of het fonds wordt voortgezet of niet.
- De zakelijke markt blijft buiten beschouwing (ongeveer de helft van de asbestdaken betreft particuliere woningen, andere helft zakelijk).

Datum

28 april 2025

Onze referentie

Vul hier het CM-nummer in

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster D

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

2

Scenario 2: Hele zakelijke markt/ Financieel kwetsbare bedrijven (50/50)

Een uitbreiding van het fonds gericht op bedrijven, binnen de zakelijke markt met een 50/50 kostenverdeling tussen Rijk en lokale overheden.

- + De zakelijke markt is goed voor ongeveer 50% van de daken en 80% van het totale asbestdakenoppervlak.
- Financieel moeilijk haalbaar, kan leiden tot extra kosten voor het Rijk en de gemeenten maar er is geen verhoging van het Rijksbudget beschikbaar.
- Er is een beperkte impact door de grote financieringsvraag en juridische onzekerheid rond staatssteun (zie toelichting).
- Bij een grote vraag naar financiering kan slechts een klein aantal dakeigenaren worden geholpen, waardoor het fonds zijn brede impact niet kan realiseren en maatschappelijke onvrede kan ontstaan.
- Hoewel duidelijke mitigatiestrategieën omtrent staatssteun voorhanden zijn via de de-minimisregeling en artikel 36 van de AGVV, blijft er rechtsonzekerheid, vooral rondom de cumulatie van staatssteun.

Scenario 3: Stopzetten van het asbestleenfonds

Het bestaande leenfonds wordt beëindigd en niet voortgezet of aangepast.

- + Leidt tot directe besparing op uitvoerings- en rijkskosten, waardoor inzet op andere beleidsprioriteiten mogelijk wordt.
- Werkt contraproductief ten opzichte van de sinds april 2025 gestarte communicatiestrategie en beperkt de stimulans voor dakeigenaren om tot sanering over te gaan.
- Gemeenten verliezen een belangrijk instrument en zien hun eerdere investeringen en betrokkenheid (deels) verloren gaan.

Financiële toelichting:

- Het maximale saneringspercentage met een Rijksbudget van 9 miljoen euro bedraagt maximaal 25% van de particuliere daken in Nederland⁵.
- De gemiddelde saneringskosten die via het fonds zullen worden opgevoerd per woning met een asbestdak worden geschat tussen de €2.000 en €5.000. Bij grotere woningen of complexere situaties, zoals daken met meerdere lagen of moeilijk bereikbare delen, kunnen de kosten hoger uitvallen.
- Als het volledige budget wordt uitgeput, dan kan de laatste gereserveerde tranche van €2.500.000 alsnog in het fonds worden gestort (bijlage 1).

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
01	Wijzigingsbeschikking SVn Particulier Asbestfonds december 2022 (opschorting laatste termijn van 2,5 miljoen euro)	Beschikking naar SVn waarin de opgeschorte 2,5 miljoen euro verder is toegelicht.
02	Kamerbrief	

⁵ Dit percentage is berekend op basis van €10-20 per vierkante meter.

Onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
8 december 2023	Beslisnota Leningsfonds asbestdaken	Akkoord op invullen van het Beleidskompas.

Datum

28 april 2025

Onze referentie

Vul hier het CM-nummer in

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster D

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

2



Aan

Staatssecretaris

nota

Leningenfonds asbestdaken

TER BESLISSING

Datum

27 november 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/207812

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Taakveld BEST

Beslistermijn

8 december 2023

Bijlage(n)

-

Aanleiding

In 2020 heeft IenW aan de Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn)¹ een subsidie verstrekt van €12 miljoen met een looptijd tot en met 2028. Hiervan is tot nu toe €9,5 miljoen betaald aan SVn, betaling van het resterende deel is opgeschort. De subsidie is bedoeld om in samenwerking met andere overheden leningen te verstrekken aan particuliere eigenaren van asbestdaken die zelf onvoldoende financiële draagkracht hebben om de sanering te kunnen betalen. De deelname van andere overheden (vereiste voor verstrekken lening) en het verstrekte aantal leningen zijn nog zeer beperkt en dit zal naar verwachting niet significant verbeteren. SVn heeft een voorstel gedaan om het leningenfonds aan te passen.

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u het voorstel van SVn te laten onderzoeken. Dit houdt in dat het voorstel wordt uitgewerkt via het Beleidskompas (voorheen Integraal Afwegingskader, IAK) en dat een staatssteuntoets wordt uitgevoerd.

Verdere besluitvorming heeft financiële consequenties en zal vanwege de demissionaire status van het kabinet waarschijnlijk aan uw opvolger zijn.

Kernpunten

Huidige benutting leningenfonds

Het leningenfonds was oorspronkelijk bedacht om ook eigenaren met een beperkte financiële draagkracht die geen lening kunnen krijgen bij de bank, in staat te stellen om hun asbestdak te laten saneren om te kunnen voldoen aan de komende wettelijke verplichting. Na het verwerpen van het asbestdakenverbod in 2019 is deze verplichting vervallen en blijkt dit financiële instrument de beoogde doelgroep vrijwel niet aan te spreken. Vanaf 2021 zijn slechts 12 leningen verstrekt en ook het aantal deelnemende overheden is erg beperkt (de provincies Drenthe, Gelderland en Overijssel en de gemeente Lelystad).

Voorstel SVn

¹ SVn is een stichting die is opgericht om fondsen te managen, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de volkshuisvesting en de stedelijke- en plattelandsvernieuwing in Nederland.

SVn heeft de volgende wijzigingen voorgesteld:

- het leningenfonds openstellen voor alle particuliere (onafhankelijk van financiële draagkracht) en daarnaast ook zakelijke eigenaren;
- een lage rente van circa 2-2,5% om eigenaren een aantrekkelijk alternatief te bieden voor het inzetten van eigen vermogen of het lenen van geld bij een bank². In welke mate dit bijdraagt aan de asbestdakenopgave zal moeten blijken via de uitwerking met het instrument Beleidskompas;
- Een 50-50% financiering door het Rijk en de deelnemende overheden, waarbij het Rijk en de deelnemende overheid per lening ieder de helft bijdragen. Nu draagt het Rijk per lening 25% bij, waarmee het Rijk het risico van het niet terugbetalen van de leningen dekt. Dat risico is nu vrij hoog, omdat het leningenfonds zich uitsluitend richt op eigenaren met een beperkt inkomen. Doordat het Rijk dit risico dekt, lopen deelnemende overheden vrijwel geen risico meer dat zij hun inleg niet terugkrijgen en daarmee wordt deelname voor hen aantrekkelijk gemaakt. In de huidige constructie krijgt het Rijk de inleg niet terug, ook al wordt een individuele lening terugbetaald (het werkt als een afkoopsom). Als de doelgroep wordt verbreed met eigenaren die meer financiële draagkracht hebben, daalt het gemiddelde risico van het niet terugbetalen zoveel dat een afkoopsom niet meer nodig is. Het voorstel van SVn is daarom om in die situatie over te gaan op een 50-50% financiering en dan krijgt het Rijk haar aandeel in de terugbetaling van de leningen wel terug.

Onze referentie

IENW/BSK-2023/207812

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Taakveld BEST

Bijlage(n)

-

Argumenten om het voorstel van SVn verder uit te werken

- Het zou deels tegemoet komen aan een steeds terugkerende vraag vanuit de Tweede Kamer om eigenaren van asbestdaken financieel te ondersteunen. In uw communicatie richting de TK heeft u al aangegeven dat u zich aan het beraden bent over het fonds, naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Lelystad om de reikwijdte te verbreden (zie verder bij Krachtenveld).
- Een voordelige lening voor alle asbestdakeigenaren (voor zover de betreffende gemeente of provincie is aangesloten) kan een concreter handelingsperspectief bieden in de communicatie rondom asbestdakverwijdering. Dit kan de effectiviteit van de communicatie vergroten. Op dit moment zijn er geen andere ondersteunende of aanvullende beleidsmaatregelen, zoals subsidies, waardoor we door in te zetten op louter communicatie alleen kunnen informeren.
- Op dezelfde weg doorgaan roept de vraag op of het fonds niet moet worden beëindigd, gelet op de doelmatigheid (beheerskosten en renteverlies versus de beperkte benutting). Vanuit het asbestdakendossier biedt het Rijk dan geen financiële ondersteuning meer en dat is wederom een negatieve boodschap in het asbestdakendossier. Het fonds beëindigen betekent dat de subsidiebeschikking wordt ingetrokken³.
- De provincie Drenthe heeft een leningenfonds, dat op dezelfde wijze breed toegankelijk is als SVn nu voorstelt en dat blijkt wel te voorzien in een behoefte. In de periode 2018-2022 zijn 191 leningen voor de sanering van asbestdaken verstrekt aan particulieren en zakelijke eigenaren.

Argumenten om het voorstel van SVn niet verder uit te werken

² Vanaf ongeveer 8% voor een persoonlijke lening en 4,5% voor een hypothecaire lening.

³ De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om de subsidie in te trekken als de activiteiten niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden. Dat kan binnen 5 jaar na het verlenen van de subsidie (december 2020).

- De vrijkomende middelen bij het op korte termijn beëindigen van het fonds (circa 9 mln) kunnen binnen DGMI worden benut voor andere opgaven. Bijvoorbeeld rondom de opgave gezonde leefomgeving (aflopende middelen Schone Lucht Akkoord of uitvoeringsprogramma CE) of de budgetten die onder spanning staan voor uitvoering van wettelijke taken door RVO/RIVM.
- Er wordt vastgehouden aan de lijn in de brief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2022⁴, waarmee duidelijkheid in het beleid werd gecreëerd. In die brief staat dat de huidige aanpak niet zal leiden tot het behalen van de ambitie om voor 2030 alle asbestdaken te verwijderen en wordt geconcludeerd dat de grootste toegevoegde waarde van de toekomstige Rijksinzet ligt in het stimuleren via gerichte communicatie en bewustwording.
- Er wordt vastgehouden aan de eerdere lijn dat het leningenfonds voor bedrijven niet zal worden opgericht⁵. Dat was met name omdat de beoogde doelgroep volgens de opzet destijds bestond uit bedrijven die geen andere financieringsmogelijkheden hadden en dat zou volgens advies van RVO en de Nederlandse Vereniging van Banken een te groot risico vormen voor de bedrijven zelf.
- Er wordt vastgehouden aan de eerdere keuze om geen breed toegankelijke gesubsidieerde leningen te verstrekken en het instrument te richten op een hele specifieke doelgroep. De rente was tot voor kort zo laag dat het grootste deel van de doelgroep net zo goed een lening bij de bank had kunnen afsluiten. De beschikbare middelen waren bovendien niet toereikend om de hele doelgroep te kunnen voorzien (dat geldt nog steeds).

Onze referentie

IENW/BSK-2023/207812

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Taakveld BEST

Bijlage(n)

-

Vervolg: onderzoeken van doelmatigheid

Als u positief besluit op het beslispunt om het voorstel van SVn te onderzoeken, wordt via het Beleidskompas de doelmatigheid onderzocht. De hoofdvragen zullen zijn:

- In welke mate zullen eigenaren dankzij de geboden lening hun asbestdak saneren, terwijl zij dit anders niet zouden doen?
- In welke mate zullen meer overheden dit instrument gaan aanbieden?
- In welke mate kan het verruimde fonds de te starten communicatie-activiteiten (in 2024 e.v.) effectief ondersteunen?
- Welke alternatieven zijn er?

Een staatssteuntoets is ook vereist, met als aandachtspunten dat het om een gesubsidieerde lening aan bedrijven zou gaan en dat het Rijk daarmee de concurrentie met banken zou aangaan.

Naar verwachting kunnen de genoemde onderzoeken in het voorjaar van 2024 zijn afgerond. De uitkomsten kunnen dan worden betrokken bij de begrotingsbesluitvorming 2025 in het geval dat wordt besloten om de subsidiebeschikking aan SVn open te breken. Daardoor komen omvangrijke middelen vrij die moeten worden ingepast in de begroting. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat moet worden voorkomen dat die middelen te laat in het jaar worden ontvangen, aangezien die niet over de daarop volgende jaargrens kunnen worden meegenomen.

Krachtenveld

⁴ Kamerstuk 25834, nr. 188

⁵ Brief aan de Tweede Kamer van 1 december 2021 (Kamerstuk, 25834, nr. 187)

Vanuit de Tweede Kamer komt vanaf het verwerpen van het asbestdakenverbod in juni 2019 regelmatig de vraag terug of eigenaren van asbestdaken financieel kunnen worden ondersteund:

- De Tweede Kamer heeft verzocht⁶ om een reactie op een brief van de gemeente Lelystad aan de Kamercommissie, waarin wordt gepleit voor een subsidieregeling en een verbreding van het bestaande leningenfonds. In de recente brief over de voortgang in het beleid voor chemische stoffen⁷ geeft u als reactie: "Ik ben me momenteel aan het beraden over dit leningenfonds en zal u daar begin 2024 nader over informeren."
- Kamerlid Haverkort (VVD) heeft tijdens het Tweeminutendebat Externe Veiligheid op 22 maart 2023 gevraagd of u wilde onderzoeken hoe eigenaren van woningen met asbesthoudende leibedekking kunnen worden geholpen. In de brief van 17 april 2023 (Kamerstuk 25834, nr. 191) staat dat in lijn met eerdere besluitvorming voor asbestdaken geen subsidieregeling wordt getroffen en dat dit ook niet wordt gedaan specifiek voor asbestleien. In de brief staat ook dat er wel een fonds is opgericht waaruit geld kan worden geleend. Wanneer zou worden besloten tot het opheffen van het fonds, kan een dergelijke boodschap uiteraard niet meer als positief tegengewicht worden gegeven.

Voor SVn is van belang dat de fondsen die zij beheren succesvol zijn. Daarom heeft SVn het verbetervoorstel gedaan en SVn hoopt uiteraard op een spoedig positief besluit om hun voorstel te onderzoeken.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Onze referentie

IENW/BSK-2023/207812

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Taakveld BEST

Bijlage(n)

-

⁶ Kenmerk 2023Z14258/2023D36723

⁷ Brief aan de Tweede Kamer van 19 oktober 2023 (Kamerstuk 28089, nr. 268)