

Verkenning asbestdaken- fonds voor bedrijven

Ex ante evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid
business case asbestdakenfonds voor bedrijven

Bilthoven, 15 juni 2020 - **versie 1.1**



Verkenning asbestdakenfonds voor bedrijven

Ex ante evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid business case asbestdakenfonds voor bedrijven

Bilthoven, 15 juni 2020 - versie 1.1

Auteurs

Peter Bex

Joey van den Hurk

Michel Bloemheugel

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.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Introductie	4
1.2	Onderzoeksdoelstelling en werkwijze	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Motivering beleid	5
2.1	Maatschappelijke opgave	5
2.2	Marktfalen	5
2.3	Overheidsinterventie	6
2.4	Solidariteitsbeginsel	7
2.5	Staatssteunregels	7
3	Ex ante evaluatie business case publiek-privaat fonds	9
3.1	Het voorstel op hoofdlijnen	9
3.2	Onderliggende aannames	9
3.3	Doeltreffendheidsrisico's	10
3.4	Doelmatigheidsrisico's	11
3.5	Mogelijke risicobeheersmaatregelen	12
3.6	Deugdelijkheid beleidstheorie	13
4	Beleidsalternatieven	15
4.1	Borgstellingskrediet (garantiestelling)	15
4.2	Transitieregeling	15
4.3	Innovatieve marktinitiatieven	16
4.4	Provinciale regelingen	17
4.5	Combinatie van financieringsproducten	17
4.6	Draagvlak voor beleidsalternatieven	19
5	Conclusies en aanbevelingen	20
5.1	Conclusies	20
5.2	Aanbevelingen	21
Bijlagen		
I	Respondentenoverzicht	23

1 Inleiding

1.1 Introductie

Nadat het "Wetsvoorstel verwijdering asbest en asbesthoudende producten" op 4 juni 2019 door de Eerste Kamer is [verworpen](#), is de Tweede Kamer op 14 oktober 2019 [geïnfomeerd](#) over de nieuwe versnellingsaanpak voor de sanering van asbestdaken. Deze aanpak bestaat uit maatregelen gericht op het stimuleren en faciliteren van de *vrijwillige sanering* van asbestdaken. Op initiatief van het ministerie van IenW wordt momenteel een financieel leeninstrument opgericht om woningeigenaren (landelijk fonds particulier) in staat te stellen de sanering van asbest te financieren. Onderzocht wordt of een vergelijkbaar fonds wenselijk is voor (agrarische) bedrijven (asbestdakenfonds voor bedrijven). Voor het politiek-bestuurlijke en beleidsmatige besluitvormingsproces rond *een asbestdakenfonds voor bedrijven* is het belangrijk dat ex ante een beoordeling wordt gemaakt van de doeltreffendheid en doelmatigheid van zo'n op te richten fonds. Ook moet uit een vergelijking met beleidsalternatieven blijken of *een asbestdakenfonds voor bedrijven* het meest geschikte financieringsinstrument is om de maatschappelijke opgave te realiseren.

1.2 Onderzoeksdoelstelling en werkwijze

De centrale doelstelling van het voorliggende onderzoek is het uitvoeren van een ex ante evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van een asbestdakenfonds voor bedrijven, zodanig dat de uitkomsten een weloverwogen keuze mogelijk maken om al dan niet tot de oprichting van een asbestdakenfonds voor bedrijven over te gaan.

We baseren ons in dit onderzoek op een literatuurstudie en verificatie- en verdiepingsinterviews met stakeholders (zie bijlage I). We gaan daarbij systematisch te werk.

Eerst stellen we vast of er sprake is van een maatschappelijke opgave. Vervolgens analyseren we voor welke doelgroep (mogelijk) sprake is van marktfalen. Voor deze doelgroep is interveniëren met een financieringsproduct toegestaan.

Vervolgens beschrijven we op hoofdlijnen de business case voor een asbestdakenfonds voor bedrijven zoals opgesteld door Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Daarbij lichten we onderliggende aannames eruit en bespreken we onzekerheden en risico's ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daarna bespreken we of hetzelfde effect met alternatief beleid mogelijk tegen lagere kosten is te bereiken, of andersoortig beleid met dezelfde middelen meer bereikt.

Tenslotte trekken we onze onderzoeksconclusies en stellen we aanbevelingen op.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport bespreken we de maatschappelijke opgave en gaan we na of er sprake is van marktfalen dat interventie door de overheid rechtvaardigt. In hoofdstuk 3 evalueren we (ex ante) de doeltreffendheid en doelmatigheid van een asbestdakenfonds voor bedrijven. In hoofdstuk 4 gaan we na of er beleidsalternatieven zijn die tegen lagere kosten en minder risico's de beleidsdoelstellingen (kunnen) realiseren. In hoofdstuk 5 trekken we onze onderzoeksconclusies en doen we aanbevelingen. Een overzicht van respondenten met wie interviews zijn afgenomen is opgenomen als bijlage.

2 Motivering beleid

2.1 Maatschappelijke opgave

Asbest brengt grote risico's mee voor de gezondheid van mens en milieu. Elk jaar overlijden ongeveer 1.000 mensen aan de gevolgen van asbest. In het onderstaande tekstkader gaan we kort in op de gezondheidseffecten van asbestblootstelling.

Tekstkader 1. De gezondheidseffecten van asbestblootstelling

In het verleden werd asbest op grote schaal toegepast vanwege de praktische eigenschappen van deze stof en de producten waarin asbest is verwerkt. In het algemeen is asbest goed bestand tegen zuren, logen en hoge temperaturen. Daarnaast is het zeer slijtvast, brandwerend en isolerend. Asbestvezels kunnen bij de mens na inademing op termijn echter kanker veroorzaken. In Nederland is daarom sinds 1 juli 1993 een algeheel verbod op handelingen met asbest van kracht. Dit is geregeld in het Productenbesluit asbest. Op Europees niveau is er sinds 1 januari 2005 een verbod op het produceren van asbestvezels en van voorwerpen waaraan dergelijke vezels zijn toegepast. Dit is opgenomen in de REACH-verordening.

De gezondheidseffecten van asbestblootstelling zijn bijna 25 jaar na het verbod op asbest echter nog steeds zichtbaar. Tot 2050 zullen in Nederland in totaal nog circa 15.800 personen gediagnosticeerd worden met een van de asbestziekten en hieraan overlijden¹.

De overheid wil in 2040 geen nieuwe asbestslachtoffers meer². Daarom stelt het Rijk regels op die het gevaar van asbest zo klein mogelijk houden. Er zijn op dit moment nog veel asbestdaken in Nederland. Deze zijn oud en verweren steeds verder. Daarom willen het Rijk en de decentrale overheden (agrarische) bedrijven helpen om hun asbestdak te verwijderen. Dat leidt tot een vermindering van de verontreiniging van het milieu en de leefomgeving door asbest. Het doel is dan ook om de sanerings-/vervangingsopgave zoveel mogelijk te versnellen. Er is hier sprake van een maatschappelijke opgave.

2.2 Marktfalen

Een overheidsinterventie moet passen binnen de taken van de Rijksoverheid. Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de oplossing van de maatschappelijke opgave, dan is er sprake van marktfalen. Bij marktfalen kan het bijvoorbeeld gaan om effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren.

De (agrarische) bedrijven met asbestdak zijn schematisch in te delen in drie segmenten³. Segment 1 bestaat uit kredietwaardige (agrarische) bedrijven die gemotiveerd zijn om

¹ Gezondheidseffecten van asbest; Huidige en toekomstige omvang in Nederland, RIVM Rapport 2017.

² Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asbest/asbestbeleid>.

³ Het bleek niet mogelijk om op basis van literatuuronderzoek en verificatie- en verdiepingsinterviews te komen tot een onderbouwd inzicht in het totale aantal (agrarische) bedrijven met asbestdak. Deze onzekerheid zien we terug in de business case voor een asbestdakenfonds voor bedrijven. We zijn van mening dat méér inzicht nodig is. Niet alleen t.a.v. het absolute aantal potentiële lening-nemers. Maar ook t.a.v. hun spreiding over Nederlandse provincies en gemeenten en hun unieke omstandigheden en voorkeuren. Een landelijke enquête zou dit inzicht waarschijnlijk wel kunnen verstrekken.

het asbestdak probleem aan te pakken en die de financiering van de sanerings-/vervangingsopgave zelfstandig kunnen regelen met hun eigen bank. Voor deze bedrijven is het dak eenvoudigweg een productiemiddel dat wordt gefinancierd volgens het financiële deel van hun ondernemingsplan. In segment 1 is geen sprake van marktfalen.

Segment 2 bestaat uit overwegend gezonde (agrarische) bedrijven voor wie het op de een of andere manier moeilijk is om de financiering van de sanerings-/vervangingsopgave van het asbestdak rond te krijgen. Het kan bijvoorbeeld gaan om (startende) jonge boeren, die over onvoldoende vermogen beschikken dat kan dienen als onderpand voor een lening. Het kan echter ook gaan om (stoppende) oudere boeren, die weliswaar over voldoende vermogen beschikken, maar een probleem hebben met de rentabiliteit en continuïteit van het bedrijf (d.w.z. betaalbaarheid lening). Ook kan het gaan om (agrarische) bedrijven die het ontbreekt aan voldoende motivatie om werk te maken van de sanerings-/vervangingsopgave van het asbestdak, maar die verleid kunnen worden om het probleem aan te pakken als hen een (nieuw) perspectief wordt geboden (bijvoorbeeld het opwekken van duurzame energie). In segment 2 is sprake van marktfalen, aangezien de (agrarische) bedrijven in dit segment zonder overheidsinterventie genoodzaakt zijn om de sanerings-/vervangingsopgave uit te stellen in plaats van te versnellen.

Segment 3 bestaat uit een klein aantal (agrarische) bedrijven die het ontbreekt aan iedere motivatie om werk te maken van de sanerings-/vervangingsopgave van het asbestdak. Nu het verbod op asbestdaken van de baan is, zal dit segment waarschijnlijk pas in beweging komen als sprake is van ernstige verwaarlozing en verwerking van het asbestdak, en gemeenten handhavend optreden door een dwangsom op te leggen. In segment 3 kan sprake zijn van marktfalen (maar dat is niet noodzakelijk het geval).

Figuur 1. Schematische weergave segmenten (illustratie)



Voor segment 2 is sprake van marktfalen. Een overheidsinterventie is hier gepast, want de nuloptie, oftewel wat er gebeurt als de overheid geen beleid maakt, zou betekenen dat de moeilijk of niet-financierbare (agrarische) bedrijven in dit segment hun financiering van de sanerings-/vervangingsopgave van het asbestdak niet (tijdig) rond krijgen.

2.3 Overheidsinterventie

Aangezien de markt niet voorziet in de financiering van moeilijk of niet-financierbare (agrarische) bedrijven in segment 2 is er behoefte aan een financieringsinstrument van de overheid. Het ministerie van IenW heeft een afweging gemaakt van de beleidsinstrumentenmix en is tot de conclusie gekomen dat het moet gaan om *een financieringsinstrument in de sfeer van leningen* (en niet in de sfeer van subsidies)⁴.

Er bestaan verschillende beleidsalternatieven om een financieringsinstrument in de sfeer van leningen te realiseren. In eerste instantie is de aandacht van het Rijk en de decentrale overheden uitgegaan naar een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven. De

⁴ NB. De Subsidieregeling verwijderen asbestdaken had als oogmerk het stimuleren van het zo spoedig mogelijk verwijderen van asbestdaken. Met de vaststelling van het subsidieplafond voor 2019 (Stcrt. 2018, 67339) was het beschikbare budget van in totaal €75.000.000,- uitgeput. Daarom is de regeling met ingang van 15 december 2018 komen te vervallen.

business case hiervan wordt doorgelicht in hoofdstuk 3. Om de afweging te kunnen maken of het publiek-private fonds de beleidsdoelstellingen tegen de laagste kosten en risico's realiseert, wordt in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan beleidsalternatieven.

2.4 Solidariteitsbeginsel

Vanzelfsprekend zijn de eigenaren van gebouwen met een asbestdak verantwoordelijk voor de verwijdering daarvan. Maar ook het Rijk (als wetgever en beleidsmaker), de gemeenten (als aanjager en handhaver) en marktpartijen (als aanbieders van oplossingen voor sloop en dak-vervanging) hebben een verantwoordelijkheid voor de aanpak van asbestdaken. Provincies hebben *geen formele verantwoordelijkheid* voor de verwijdering van asbestdaken. Toch is het solidariteitsbeginsel een belangrijk uitgangspunt bij het ontwikkelen van een financieringsinstrument in de sfeer van leningen.

Het Rijk en koploperprovincies/gemeenten committeren⁵ zich aan een financieringsinstrument voor (agrarische) bedrijven, *waarbij het Rijk een bijdrage levert aan de kosten*. Alle stakeholders met wie gesproken is hechten waarde aan dit solidariteitsbeginsel.

2.5 Staatssteunregels

Een overheidsinterventie is alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Zo mag er geen sprake zijn van staatssteun. Staatssteun wordt verleend wanneer er een steunmaatregel in werking wordt gesteld die direct of indirect gebruikt kan worden door bedrijven⁶.

Indien de overheid in de markt intervineert met een financieringsinstrument dan kunnen (agrarische) bedrijven mogelijk in aanmerking komen voor een lening. Deze lening komt voort uit de bijdragen van het Rijk en de decentrale overheden. Dit kan betekenen dat bedrijven door middel van leningen mogelijk staatssteun krijgen.

Er zijn echter meerdere criteria waaraan voldaan moet worden voordat er sprake is van staatssteun. In de eerste plaats moet de steunmaatregel de mededinging (in potentie) vervalsen, zodanig dat dit (mogelijk) leidt tot een ongunste beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU. Op het voorliggende dossier m.b.t. de sanerings-/vervangingsopgave van asbestdaken is hier geen sprake van.

In de tweede plaats moet er sprake zijn van een economisch voordeel dat niet via normale commerciële wegen zou zijn verkregen (non-marktconformiteit). Wanneer dakeigenaren bijvoorbeeld een lagere rente zouden betalen aan het financieringsinstrument van de overheid dan bij een private bancaire lening, dan is er sprake van non-marktconformiteit. Afhankelijk van de hoogte van de rente kan bepaald worden of dit voor een financieringsinstrument geldt. Zolang de overheid als uitgangspunt neemt dat een marktconforme rente (van circa 2,5%)⁷ wordt gerekend, dan is geen sprake van staatssteun⁸ en zijn de Richtsnoeren 2014/C 200/01 niet van toepassing op het financieringsinstrument.

Onder bovengenoemde voorwaarden is bij een financieringsinstrument in de sfeer van leningen geen sprake van staatssteun.

Indien de overheid echter zou besluiten om een non-marktconform rente te rekenen, én als het financieringsinstrument daardoor de mededinging (in potentie) vervalst en het

⁵ NB. Dit wil niet zeggen dat alle koplopers uiteindelijk ook allemaal participeren in een financieringsinstrument voor (agrarische) bedrijven. De koplopers denken mee in dit geheel.

⁶ Artikel 107 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie.

⁷ Businesscase Nationaal Asbestfonds, 25 november 2019.

⁸ Het rekenen van een marktconforme rente zou dan ook het uitgangspunt moeten zijn.

handelsverkeer in de EU mogelijk ongunstig beïnvloedt, dan zijn de Richtsnoeren 2014/C 200/01 wél van toepassing.

In dat geval moet rekening worden gehouden met de volgende drie bepalingen:

Ten eerste kan er alleen staatssteun worden verleend wanneer de markt de verbetering van de maatschappelijke opgave niet alleen tot stand kan brengen. De steunmaatregel die in werking kan treden moet geschikt zijn om de doelstelling van de maatschappelijke opgave te bereiken. Daarbij moet de staatssteun middels de steunmaatregel tot een minimum beperkt worden, en moet het stimulerend werken: de bedrijven kunnen alleen hun gedrag blijvend veranderen door gebruik te maken van de steunmaatregel, en zonder deze maatregel was dit niet mogelijk geweest⁹.

Ten tweede mag er staatssteun worden gegeven om milieubeschermings- en energie-doelstellingen (binnen de interne markt) te behalen. Echter, de staatssteun moet leiden tot een grotere en positieve bijdrage aan bijvoorbeeld de milieubeschermings- en energiedoelstellingen van de Europese Unie¹⁰. De staatssteun mag daarbij niet bijdragen aan het handelsverkeer, en eventuele negatieve effecten van de staatssteun (zoals het ongunstig beïnvloeden van het handelsverkeer) moeten daarbij zoveel mogelijk beperkt worden. Daarnaast mag staatssteun rondom milieubeschermings- en energiedoelstellingen niet verleend worden aan bedrijven die verkeren in (financiële) moeilijkheden¹¹.

Als laatste moet de gegeven staatssteun transparant zijn. Dit betekent dat de Europese lidstaten, de Europese Commissie, de marktdeelnemers en het publiek toegang moeten kunnen krijgen tot alle informatie en genomen besluiten over de staatssteun¹².

⁹ Artikel 107 van het Verdrag, lid 3, overweging 27 onder a, b, c, d en e.

¹⁰ In dit geval moet men kennisgeven aan de Europese Commissie onder artikel 36 van de AGVV, steun voor milieubescherming. Het verwijderen van asbestdaken valt onder dergelijke bescherming, nu dit verder gaat dan de huidige Europese Unienormen rondom de bescherming van het milieu.

De meeste subsidies aan ondernemingen zullen onder dit artikel kunnen vallen vanwege de relatief lage steunintensiteit. Mocht dit toch niet kunnen, dan zou de De-minimisverordening kunnen worden gebruikt voor verlening van de steun.

De "De-minimis" regel betreft een aanmeldingsvrijstelling voor kleine steunbedragen en is vastgelegd in Verordening (EU) No 1407/2013. De-minimissteun verwijst naar geringe bedragen aan staatssteun aan ondernemingen die EU-landen niet hoeven te melden bij de Europese Commissie. Het maximum bedrag is 200 000 euro per onderneming over een periode van drie jaar.

¹¹ Artikel 107 van het Verdrag, lid 3 onder c, overweging 16, overweging 23, overweging 27 onder f.

¹² Artikel 107 van het Verdrag, lid 3, overweging 27 onder 9.

3 Ex ante evaluatie business case publiek-privaat fonds

3.1 Het voorstel op hoofdlijnen

Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) heeft op verzoek van het ministerie van IenW een business case opgesteld voor het opzetten en beheren van een revolverend publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven. Het doel van dit fonds is om dakeigenaren van (agrarische) bedrijven financieel te ondersteunen om asbestdaken te verwijderen¹³. De primaire doelgroep bestaat uit de moeilijk-financierbare dakeigenaren in segment 2 (zie §2.2). Het fonds gaat uit van trekkingsrechten per provincie/gemeente. Dat betekent dat het verstrekken van leningen in principe alleen mogelijk is aan lening-nemers die gevestigd zijn in provincies en/of gemeenten die risicokapitaal hebben ingebracht in het asbestdakenfonds voor bedrijven.

Het asbestdakenfonds voor bedrijven wordt opgebouwd uit publieke en private bijdragen. De publieke bijdrage komt vanuit het Rijk en deelnemende provincies en/of gemeenten. De private bijdrage komt van banken. De businesscase van SVn stelt als voorwaarde dat alle partijen (d.w.z. Rijk, provincies, gemeenten en banken) deel moeten nemen om te zorgen dat het fonds zakelijk sluitend wordt. Dit vanwege een eventueel financieel verlies dat kan worden veroorzaakt door de groep moeilijk-financierbare eigenaren. Het verlies zal in de eerste plaats voor het Rijk zijn (1st loss), daarna voor de provincies en/of gemeenten (2nd loss) en zal uiteindelijk sluitend gemaakt worden door de banken.

3.2 Onderliggende aannames

SVn baseert de business case op een aantal cruciale aannames:

Allereerst gaat de business case uit van *een fondsomvang van €300 miljoen*. Dit bedrag is gebaseerd op de kosten voor de sanerings-/vervangingsopgave asbestdaken die worden geraamd op €3 à €4 miljard waarvan ca. €2 miljard zakelijk. Marktfalen zakelijk wordt geschat op circa 15% van €2 miljard en dat is €300 mln. Om een fondsomvang van €300 miljoen te realiseren, wordt aan het Rijk een bijdrage gevraagd van €35 miljoen. Aan de provincies en/of gemeenten wordt *een procedure van trekkingsrechten* voorgesteld: de bijdrage van provincies en/of gemeenten is gelijk aan de bijdrage van het Rijk. Provincies en/of gemeenten leggen daarom ook €35 miljoen in. De rest van het bedrag wordt bancairel aangevuld. Zo ontstaat *een multiplier effect*.

Ten tweede wordt vastgesteld dat er nog circa 70 miljoen m² asbestdaken gesaneerd moet worden. SVn rekent met de aanname dat het aantal m² gesaneerde asbestdaken per keer op circa 1.500 m² uitkomt. Vermenigvuldig dit met het bedrag dat het kost per m² om te saneren (€30,-), en de omvang van het gemiddelde leenbedrag¹⁴ komt neer op €45.000,-. Om de beoogde fondsomvang van €300 miljoen te halen, moet er *per jaar ongeveer €45 miljoen aan leningen* worden verstrekt. Wanneer €45 miljoen wordt gedeeld door het gemiddelde leenbedrag (€45.000,-), dan zou dit neerkomen op *het verstrekken van 1.000 leningen per jaar*.

¹³ NB. Het fonds zou naast dakvervangings ook sloop moeten financieren.

¹⁴ Er wordt in de business case vanuit gegaan dat het gemiddeld leenbedrag inclusief het aanbrengen van een nieuw dak is, want saneren alleen kost voor de grotere daken geen 30 euro per m². Indien een (agrarisch) bedrijf alleen een object wil afbreken, dan is het leenbedrag lager.

Tenslotte wordt een onderscheid gemaakt in vier verschillende financieringsproducten die allen een verschillende mate van risico bevatten. SVn gaat ervan uit dat 50% van de lening-nemers kredietwaardig zijn en in staat zijn om de lening inclusief de rente af te betalen; 20% van de lening-nemers zal een restschuld risico hebben (d.w.z. de waarde van het onderpand is lager dan de schuld). De overige 30% van de lening-nemers krijgt een lening op basis van rentekapitalisatie. Uit de laatstgenoemde groep heeft 5% van de lening-nemers een hoog risico, wat betekent dat de kans klein is dat de lening en/of de rente wordt afbetaald. Om die reden neemt SVn aan dat van de €70 miljoen publieke bijdrage, ongeveer €58.7 miljoen revolveert. De vaste management fees van SVn worden geraamd op €10.7 miljoen en de variabele management fees op €10.5 miljoen.

Op basis van bovenstaande aannames, bij een aangenomen marktconforme rente van 2,5% voor 10 jaar vast, wordt een negatief resultaat voorzien ter grootte van -/€11,3 mln. welke ten laste komt van het door het Rijk ingebrachte risicokapitaal.

3.3 Doeltreffendheidsrisico's

Een verbod op asbestdaken is van de baan. De argumentatie voor een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven moet daarom opnieuw worden opgebouwd. Aannames en veronderstellingen moeten worden heroverwogen. Dit is echter onvoldoende gebeurd voor de aannames en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de business case.

Tijdens het doorlichten van de business case zijn ons aanzienlijke risico's opgevallen ten aanzien van de doeltreffendheid. Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleidsinstrument wordt gerealiseerd. Doeltreffendheid en *effectiviteit* zijn synoniemen voor hetzelfde begrip.

In de eerste plaats is deelname van provincies aan het publiek-private fonds cruciaal voor het slagen ervan. Het fonds gaat uit van een procedure van 'trekkingsrechten' voor provincies. Op basis van de risicoverdeling is het voor provincies aantrekkelijk om deel te nemen. De werkwijze van de trekkingsrechten blijft na de start van het fonds 18 maanden in stand om alle provincies in de gelegenheid te stellen zich te committeren en financieel aan te sluiten bij het fonds. Tot nu hebben zich echter slechts twee van de twaalf provincies geëngageerd. Het betreft de provincies Overijssel en Utrecht¹⁵. De provincie Drenthe heeft sinds eind 2017 een eigen regeling en vindt dit doelmatig en doeltreffend. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat Drenthe mee gaat doen. Hetzelfde geldt voor de provincies Gelderland en Limburg. De provincies Noord-Brabant en Noord-Holland staan op afstand¹⁶. De overige provincies hebben geen interesse getoond. De vooruitzichten dat provincies op een later moment aanhaken zijn daarom op zijn minst onzeker. Daarmee staat de doeltreffendheid van een asbestdakenfonds voor bedrijven ter discussie.

In de tweede plaats bevinden we ons in een situatie waarin moet worden uitgegaan van de vrijwillige sanering van asbestdaken. Het aantal asbestdak saneringsprojecten is in 2019 met ongeveer 25% gedaald t.o.v. 2018. De aanname dat er op termijn 1.000 leningen per jaar¹⁷ uit het fonds worden verstrekt (ofwel €45 miljoen aan leningen per jaar) lijkt daarom ook onzeker. Deze aanname wordt op zijn minst onvoldoende onderbouwd. Diverse respondenten - die ervaring hebben met het verstrekken van leningen t.b.v. het

¹⁵ NB. Provincies kunnen feitelijk pas een standpunt innemen als er een concreet voorstel ligt. Dit geldt ook voor de provincies Overijssel en Utrecht. De provincies Overijssel en Utrecht hebben zich om die reden eigenlijk ook nog niet geëngageerd. Dat zal pas echt kunnen als er een concreet voorstel ligt. Als dat niet aansluit bij de verwachtingen dan is in ieder geval de provincie Overijssel voornemens om een "eigen" fonds initiëren (o.g.v. een provinciale regeling).

¹⁶ Provincie Noord-Brabant (met circa 1/5 van alle asbestdaken) heeft bijvoorbeeld geen specifieke budgetten voor een fonds beschikbaar en asbest is niet benoemd in het nieuwe bestuursakkoord.

¹⁷ Businesscase Nationaal Asbestfonds, pagina 17 Vollooptempo, SVn 25 november 2019.

saneren van asbestdaken - zijn van mening dat dit aantal leningen niet gehaald kan worden. Alles bij elkaar is het zeer onzeker wat een realistisch aantal leners is.

Indien het aantal lening-aanvragen inderdaad (sterk) achterblijft dan is het fonds niet effectief. Door het verstrekken van een beperkt aantal leningen wordt slechts een gering aantal m2 asbestdaken gesaneerd. Weliswaar blijft een causaal verband aanwezig tussen het aantal verstrekte leningen (output) en het aantal m2 gesaneerde asbestdaken (outcome), maar hiermee wordt geen significante bijdrage geleverd aan het verwijderen van het in Nederland aanwezige asbestdakvolume en de brede maatschappelijk opgave.

In de laatste plaats wijzen we erop dat weliswaar verkennende, constructieve gesprekken zijn gevoerd met de Rabobank over participatie in het publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven, maar dat het bestuur van de Rabobank hierover nog geen beslissing heeft genomen. Participatie van de Rabobank is daarom niet vanzelfsprekend.

3.4 Doelmatigheidsrisico's

Naast risico's ten aanzien van de doeltreffendheid zijn ons ook risico's ten aanzien van de doelmatigheid opgevallen. Bij doelmatigheid gaat het om de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Doelmatigheid en *efficiëntie* zijn synoniemen voor hetzelfde begrip.

In de eerste plaats is er het feit dat als een beleidsinstrument niet doeltreffend is het *per definitie* niet doelmatig is. Gezien de risico's ten aanzien van doeltreffendheid van het asbestdakenfonds voor bedrijven bestaat ook een risico ten aanzien van doelmatigheid.

In de tweede plaats valt op dat het gaat om een complex voorstel. In onderstaand tekstkader is een overzicht opgenomen van de acties die nodig zijn om te komen tot een asbestdakenfonds voor bedrijven met een aparte, eigen identiteit.

Tekstkader 2. Complexiteit van het voorstel (bron: SVn)

"Het asbestdakenfonds voor bedrijven zou ondergebracht worden in een aparte entiteit. Daarom wordt een zelfstandige stichting opgericht met eigen statuten, een eigen bestuur, eigen governance en eigen verslaglegging."

Om te komen tot een fonds met een eigen entiteit zijn de volgende acties¹⁸ voorzien:

Besluit tot oprichting (Ministerie) • Uitwerken Statuten • Feitelijke oprichting entiteit Nationaal Asbestfonds • Aanvragen subsidie en besluit IenW subsidiebeschikking • Benoeming Stichtingsbestuur en Raad van Toezicht • Uitwerking en vaststelling van Investeringsreglement, Treasury statuut, Jaarplan en Jaarbegroting • Opstellen Management en Beheer Overeenkomst (MBO) • Bankrekeningen openen • Contractvorming tussen Rijk / provincies / gemeenten • Vastlegging trekkingsrechten op rijksbijdrage (per provincie) • Participatie van Rijk / provincies / gemeenten in fonds • Aanvraag AFM-vergunningen • Externe funding van het fonds via Rabobank/BNG • Productontwikkelingsproces financieringsproduct en implementatie • Goedkeuring productspecificaties • Opstellen proces- en werkbeschrijving • Inrichting fonds in ICT-systeem en testen • Ontwikkelen huisstijl / logo / briefpapier / telefoonnummer / email / postbusnummer / antwoordnr. etc. • Opmaak en drukwerk aanvraagmateriaal fonds • Opmaak en drukwerk brochure- en flyer materiaal fonds • Inrichting en opmaak (eenvoudige) website fonds • Opmaak klantofferte op fonds-papier • Opmaak en drukwerk: voorwaarden, toelichting en Algemene Bepalingen.

¹⁸ Verder moet rekening worden gehouden met de eisen van de Comptabiliteitswet aan het (mede) oprichten van stichtingen door de overheid.

We constateren dat het risico bestaat op tegenslag bij acties zoals 'het aantrekken van externe funding van het fonds via Rabobank', 'het vastleggen van de trekkingsrechten op rijksbijdrage (per provincie)' en 'de participatie van Rijk / provincies / gemeenten in het fonds'. Zoals gezegd is deelname van de Rabobank of provincies niet vanzelfsprekend.

In de derde plaats gaat het publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven gepaard met hoge (vaste en variabele) kosten (de management fees voor SVn bedragen in totaal €21,2 mln.). In de business case die ten grondslag ligt aan het voorstel is daarom op voorhand al een verlies ingecalculleerd van €11,3 mln. dat ten laste komt van het door het Rijk ingebrachte risicokapitaal. Dat betekent dat de kosten per lening voor de overheid hoog zijn. De kosten per lening nemen toe naarmate er minder leningen worden verstrekt. Daarmee staat de doelmatigheid van het asbestdakenfonds voor bedrijven ter discussie.

3.5 Mogelijke risicobeheersmaatregelen

Op basis van literatuuronderzoek en interviews met stakeholders zien we slechts beperkte mogelijkheden voor het treffen van beheersmaatregelen om de gesignaleerde risico's te verminderen. Deze beheersmaatregelen hebben waarschijnlijk ook een beperkte impact.

Doeltreffendheidsrisico's zijn mogelijk te verminderen door *voorafgaand* aan het oprichten van een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven *meer tijd te nemen* om commitment te zoeken bij de resterende provincies. Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat voorafgaand aan de oprichting van een landelijke asbestdakenfonds voor bedrijven 10 van de 12 provincies zich hieraan hebben gecommitteerd (en dat 2 provincies nog overtuigd moeten worden). Nu is de situatie omgekeerd en hebben slechts 2 provincies zich gecommitteerd (terwijl 10 provincies nog overtuigd moeten worden).

Als commitment is verkregen¹⁹ zou gezamenlijk een strategie moeten worden ontwikkeld die ertoe leidt dat iedereen een beter inzicht krijgt in de feitelijke behoefte aan leningen in segment 2 (bij voorkeur per provincie of zelfs per gemeente)²⁰. De fondsomvang kan dan worden afgestemd op deze behoefte. Deze tijd kan dan eventueel ook benut worden om de bekendheid en aantrekkelijkheid van een op te richten fonds te vergroten.

Doelmatigheidsrisico's (en kosten) zijn mogelijk te verminderen door het beheer van het publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven aan te besteden. Naast SVn zijn er namelijk nog andere partijen die het fonds zouden kunnen beheren zoals het Nationaal Groenfonds, de RVO, Qredits, e.a. Diverse stakeholders hebben aangegeven dat het voor hen geen uitgemaakte zaak is dat SVn het fonds gaat beheren. Zij merken op dat SVn weinig ervaring heeft met de doelgroep (agrarische) bedrijven.

Als er een aanbestedingsprocedure komt, dan kan door alle partijen mogelijk ook nog eens kritisch gekeken worden naar de vaste en variabele management fees.

Tenslotte is een getrapte opbouw denkbaar waarin het fonds "lean & mean" wordt opgestart met overheidskapitaal en pas op een later moment wordt opgeschaald met aanvullende funding van banken. Als daarbij wordt gekozen om het Rijk meer risico te laten lopen door de rijksbijdrage als eigen vermogen (first loss, geen rentevergoeding) te beschouwen en de bijdrage van cofinanciers als vreemd vermogen²¹, dan moet het fonds

¹⁹ *Waarom zouden stakeholders zich willen committeren aan een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven?* Voor de Rijksoverheid kan het voorgenomen fonds aantrekkelijk zijn vanwege het *multiplier effect*. Voor de decentrale overheden vanwege de rijksbijdrage. Voor de lening-nemer omdat dit hem/haar tegen een scherpe rente in staat stelt de sanerings-/vervangingsopgave te financieren.

²⁰ Terecht is door partijen opgemerkt dat deze volgorde ook omgedraaid kan worden. Nu het verbod op asbestdaken van de baan is, zou de behoefte aan leningen voor t.b.v. de sanerings-/vervangingsopgave nader onderzocht moeten worden, zodat daar bij het formuleren van het voorstel rekening mee kan worden gehouden, vóórdat aan de provincies en gemeenten commitment wordt gevraagd.

²¹ D.w.z. de overheid neemt risico over van de private sector.

op afstand worden gezet om (private) cofinanciering aan te kunnen trekken. We wijzen in dat geval op de [aanbevelingen](#)²² van de Algemene Rekenkamer (AR) ten aanzien van revolverende fondsen. De AR concludeert dat een systematische (rijksbrede) werkwijze ontbreekt om financiële doelstellingen en indicatoren te formuleren voor revolverende fondsen. Bij fondsbeheer op afstand ontbreekt daarom vaak een systematische werkwijze voor het inbouwen van de juiste prikkels om tot realisatie van de doelstellingen te komen²³. De AR adviseert derhalve om concrete doelen te stellen voor de mate van revolveren en om de realisatie daarvan - alsmede de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten - goed te monitoren.

Feitelijk geen beheersmaatregel maar wel een "reddingsboei" is de mogelijkheid om het fonds "te bevriezen" als blijkt dat het voorziene aantal leningen niet wordt verstrekt. Dit betekent dat, wanneer aanhoudend minder gebruik wordt gemaakt van het fonds dan aangenomen, het fonds tegen minimale kosten in stand wordt gehouden in afwachting van betere tijden. Een praktijkvoorbeeld hiervan is het Fonds Duurzaam Funderingsherstel dat ook in beheer is bij SVn. Dit fonds ging in 2017 van start. Door alle betrokken partijen werd verondersteld dat jaarlijks circa 500 leningen verstrekt zouden worden aan woningeigenaren voor bloksgewijs funderingsherstel. Sinds de start in 2017 is echter slechts een totaal van 14 leningen verstrekt²⁴. Dit lage lening niveau leidt tot relatief hoge kosten voor het in stand houden van het fonds. Het "bevriezen" van het fonds helpt bij het beperken van (relatief hoge) kosten (veroorzaakt door de gekozen fondsstructuur) bij een laag lening niveau. We geven echter ter overweging mee dat het beter is om van tevoren aannames kritisch te toetsen, dan achteraf kosten proberen te beperken.

3.6 Deugdelijkheid beleidstheorie

De beleidstheorie, d.w.z. het geheel van veronderstellingen achter een beleidsprogramma, bestaat altijd uit een aantal veronderstellingen. We moeten constateren dat de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan een asbestdakenfonds voor bedrijven ondeugdelijk is. Het belangrijkste probleem betreft de *onzekerheid in de aannames* die gedaan worden ten aanzien van *de participatie door provincies en het aantal te verstrekken leningen*²⁵. Deze aannames worden in de business case onvoldoende onderbouwd.

Op dit moment hebben 2 provincies aangegeven deel te willen nemen aan een asbestdakenfonds voor bedrijven. Het is vooralsnog onzeker dat nog (veel) meer provincies zullen deelnemen aan het fonds (laat staan alle 12 provincies). In het verlengde daarvan is het onzeker dat het benodigde aantal leningen van circa 1.000 per jaar zal worden verstrekt. Toegang tot het fonds verloopt immers via trekkingsrechten voor provincies.

Dit betekent dat het voorstel voor een publiek-privaat fonds samen gaat met significante risico's ten aanzien van de doeltreffendheid. Het is niet zeker dat het fonds een effectieve bijdrage zal leveren aan de financieringsopgave voor het saneren van asbestdaken door (agrarische) bedrijven. Als het beleidsinstrument niet doeltreffend is dan is het per definitie niet doelmatig. Met het oog op doelmatigheid wordt verder opgemerkt dat het voorstel hoge kosten met zich meebrengt. We verwachten dat potentiële beheersmaatregelen hierop slechts een beperkte impact hebben.

²² Zicht op revolverende fondsen van het Rijk, Algemene Rekenkamer, 7 april 2019.

²³ De Europese Rekenkamer komt onafhankelijk van de AR tot een vergelijkbare conclusie.

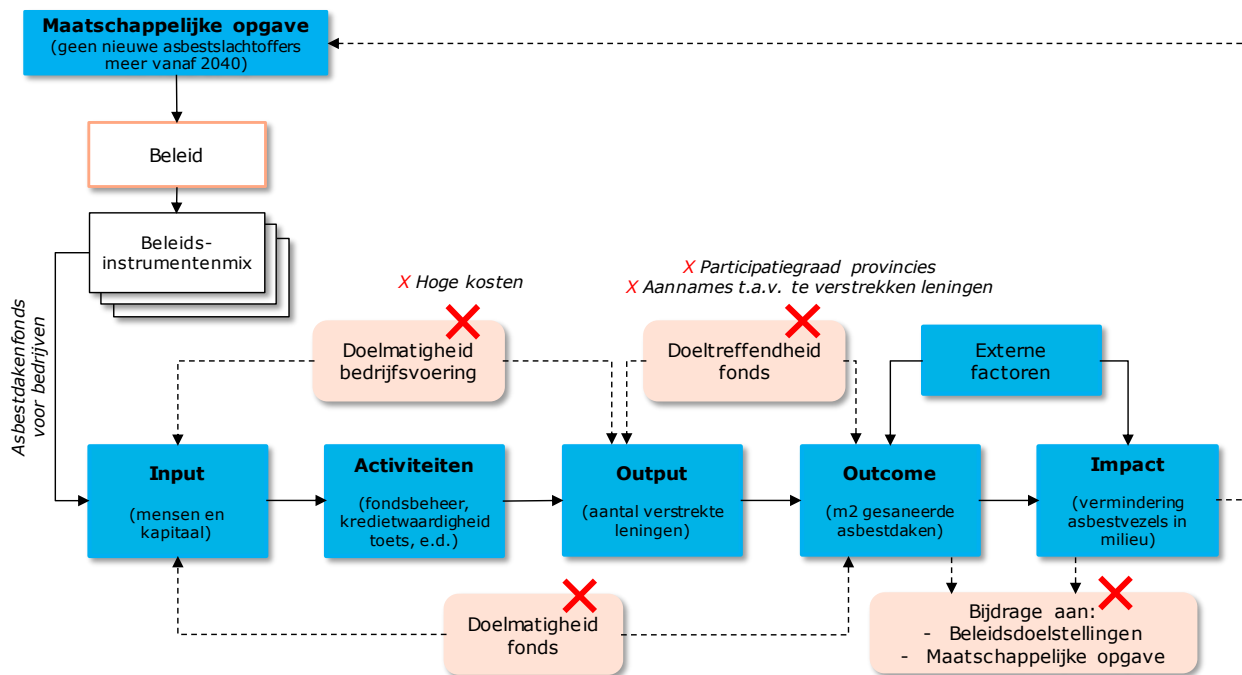
Bron: Publiek-private partnerschappen in de EU: *algemeen voorkomende tekortkomingen en beperkte voordelen*, Speciaal Verslag nr. 9 2018.

²⁴ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/03/kamerbrief-over-ontwikkelingen-funderingsproblematiek>.

²⁵ Ofwel het te verwachten aantal miljoenen € dat aan leningen per jaar verstrekt zal worden.

In onderstaande figuur hebben we een schematische weergave opgenomen van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het asbestdakenfonds voor bedrijven en de belangrijkste onzekerheden en risico's die we daarbij signaleren.

Figuur 2. Beleidstheorie asbestdakenfonds voor bedrijven



In het volgende hoofdstuk gaan we na of er beleidsalternatieven zijn die (mogelijk) tegen lagere kosten en minder risico's de beleidsdoelstellingen zouden kunnen realiseren.

4 Beleidsalternatieven

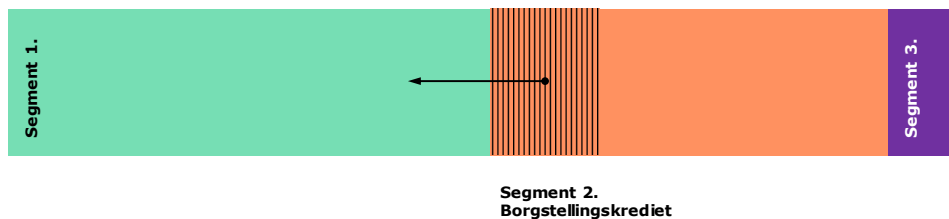
4.1 Borgstellingskrediet (garantiestelling)

Een borgstellingskrediet door de overheid vergroot het onderpand en daarmee de financierbaarheid van een (agraris) bedrijf. (Agrarische) bedrijven met onvoldoende vermogen (onderpandrisico) zouden onder bepaalde voorwaarden een borgstellingskrediet (garantiestelling) van de overheid kunnen krijgen op de bancaire bedrijfslening.

De doelgroep voor het borgstellingskrediet bestaat uit (startende) jonge boeren²⁶ voor wie vermogen (onderpand lening) een knelpunt is, maar die voldoen aan de eisen van de bank m.b.t. de rentabiliteit en continuïteit van het bedrijf (d.w.z. betaalbaarheid lening).

Dankzij een borgstellingskrediet van de overheid worden banken in staat gesteld om deze doelgroep gewoon te bedienen met een bancaire bedrijfslening. Voor het (agraris) bedrijf is het praktisch om de financiering van het bedrijfsplan (een dak is een productiemiddel dat wordt afgeschreven) op één plek onder te brengen (d.w.z. bij de eigen bank)²⁷.

Figuur 3. Borgstellingskrediet voor (agraris) bedrijven met onvoldoende vermogen (illustratie)



4.2 Transitierегeling

Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal boerenbedrijven in Nederland gestaag afneemt. Oudere boeren stoppen vaak omdat zij geen opvolger hebben. Hun bedrijf houdt dan op te bestaan, of het gaat op in een ander bedrijf. Voor deze oudere boeren met voldoende vermogen, die het voornemen hebben om (in de nabije toekomst) te gaan stoppen met hun bedrijf, kan een transitierегeling uitkomst bieden.

Een transitierегeling kan worden opgesteld door de ministeries van LNV en IenW in samenwerking met de provincies en andere stakeholders (zoals banken)²⁸. Het doel van de transitierегeling is om voor de doelgroep (stoppende) oudere boeren te komen tot een samenhangend aanbod van 'uitboeren -> saneren/slopen -> herbestemmen'.

De doelgroep²⁹ ziet zich namelijk voor twee uitdagingen geplaatst. In de eerste plaats heeft de doelgroep doorgaans te maken met een negatieve kasstroom. Dit omdat deze boeren dicht tegen hun pensioen aanzitten en interen op vermogen (uitboeren). Dit veroorzaakt een negatieve kasstroom. Banken *mogen bij wet geen lening uitgeven* als er een knelpunt is met de rentabiliteit en continuïteit van het bedrijf (d.w.z. betaalbaarheid

²⁶ Maar zou mogelijk kunnen worden uitgebreid met bedrijven (industrie) of boeren waarbij het onderpand wel de waarde heeft maar de banken niet meer als 70% van de waarde mogen financieren.

²⁷ Mogelijk kan *aansluiting* worden gezocht bij het [Vermogensversterkend Krediet \(VVK\)](#). Aanvullend krediet zou dan wel specifiek voor de asbestsanerings-/vervangingsopgave moeten worden ingezet.

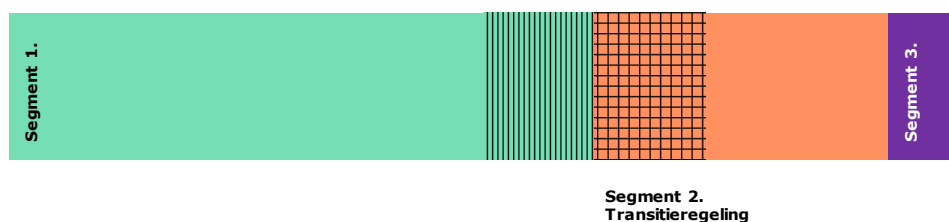
²⁸ Een transitierегeling overlapt met andere regelingen die bedrijfsbeëindiging stimuleren, zoals de regelingen voor sanering varkenshouderij en binnenkort stikstofreductierегelingen.

²⁹ Kredietwaardige zakelijke klanten met een (te) korte continuïteitshorizon.

lening). In de tweede plaats ontbreekt de motivatie om (nog) werk te maken van de saneringsopgave. De doelgroep moet (nieuw) perspectief worden geboden.

Met geld uit een transitieregeling kan dit (nieuwe) perspectief geboden worden. Daarnaast stelt een transitieregeling banken in staat om bij de Centrale Bank (*artikel 3:a69 Aanwending financiële middelen*) een uitzondering aan te vragen voor het verstrekken van een gewone bancaire bedrijfslening aan deze specifieke doelgroep (in totaal genomen). Het Rijk en banken kunnen hier afspraken over maken.

Figuur 4. Transitieregeling voor (agrarische) bedrijven met negatieve kasstroom (illustratie)



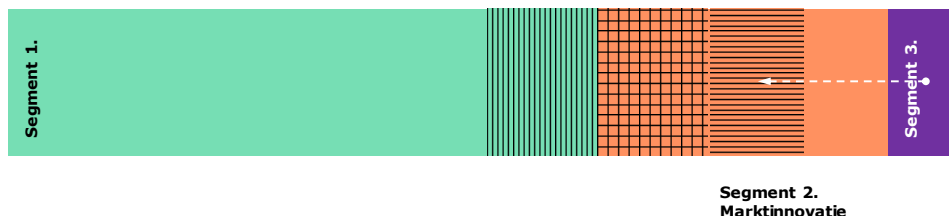
4.3 Innovatieve marktinitiatieven

Diverse marktpartijen zijn bezig met het ontwikkelen van innovatieve initiatieven voor het aanpakken van de asbestsaneringsopgave. Hier gaan we in op het initiatief van verzekeraar Univé en energiebedrijf ENGIE die een totaaloplossing bieden voor asbestproblematiek bij agrariërs³⁰. We wijzen erop dat er nog andere initiatieven bestaan.

Univé is diep geworteld op het platteland en er zijn veel agrarische ondernemers lid van deze coöperatie. Omdat asbestsanering voor bedrijven een kostbare investering is, heeft Univé besloten om, samen met ENGIE, haar agrarische klanten hierbij te helpen. Univé biedt haar leden aan om de asbestdaken te verwijderen en zonne-energie op te wekken op deze daken. ENGIE draagt hierbij zorg voor de asbestsanering en het plaatsen van de zonnepanelen. De groene, herleidbare stroom die deze panelen opwekken, kunnen andere Univé-leden, via ENGIE, in huis halen. En mede dankzij het afnemen van deze groene stroom kan Univé het vervangen van andere asbestdaken weer financieren. Op deze manier leveren Univé en ENGIE een bijdrage aan de verduurzaming van klanten.

Het is niet altijd mogelijk om te komen tot een passende overeenkomst, maar het ziet er naar uit dat een significant aantal (agrarische) ondernemers geholpen kan worden met hun asbestproblematiek door innovatieve marktinitiatieven. Het is zelfs mogelijk dat innovatieve marktinitiatieven partijen in segment 3 (waar de motivatie ontbreekt om de asbestproblematiek aan te pakken) verleiden om toch in actie te komen.

Figuur 5. Innovatieve marktinitiatieven voor (agrarische) bedrijven (illustratie)



³⁰ Voor meer informatie: <https://www.engie-energie.nl/over-engie/samenwerkingen/zonne-energie-oplossing-asbest> en <https://www.univeoost.nl/duurzame-zekerheid/>.

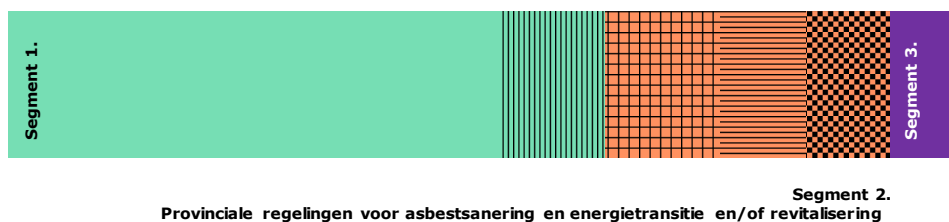
4.4 Provinciale regelingen

Om de asbestsanering te versnellen hebben de provincies Drenthe, Gelderland en Limburg zelf asbestregelingen in het leven geroepen. Gebouweigenaren, waaronder (agrari-sche) bedrijven, kunnen tegen een lage rente een lening afsluiten om de verwijdering van een asbestdak te financieren. Ook voorziet de lening geheel of gedeeltelijk in de plaatsing van een nieuw dak waarin dakisolatie kan worden meegefinancierd.

De doelgroep bestaat uit particulieren, agrariërs, bedrijven en gemeenten. De lening wordt nu vaak verstrekt via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Maar ook andere partijen (zoals het Nationaal Groenfonds, het RVO, Qredits Microfinanciering Nederland, etc.) kunnen dit in opdracht van provincies uitvoeren.

In de regel maken de provincies een koppeling tussen asbestsanering en energietransitie (duurzame energie) en/of asbestsanering en revitalisering van het landschap (sloop en herbestemming). In hun eigen regeling kunnen provincies aansluiten bij de behoeften en prioriteiten in hun regio. Het Rijk zou kunnen aanbieden mee te betalen aan (de risico's van) deze provinciale regelingen. De ervaring van de provincie Drenthe leert dat provinciale regelingen (agrarische) bedrijven kunnen helpen met hun asbestproblematiek.

Figuur 6. Provinciale regelingen voor asbestsanering en energietransitie/revitalisering (illustratie)



4.5 Combinatie van financieringsproducten

De business case voor een asbestdakenfonds voor bedrijven is gericht op (agrarische) bedrijven in segment 2. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat segment 2 uit meerdere doelgroepen bestaat. Elke doelgroep heeft unieke behoeften. Wij denken dat het zinvol kan zijn om een combinatie van financieringsproducten aan te bieden die aansluiten bij de unieke behoeften van deze doelgroepen ("maatwerk"). Dit in tegenstelling tot het aanbieden van één financieringsproduct voor segment 2 ("one size fits all"). Kijk daarom naar een mogelijke combinatie van financieringsproducten. Er bestaan al beleidsalternatieven; een bedrijvenfonds is wellicht alleen nodig voor een klein deel van segment 2.

(Startende) jonge boeren e.a. met onvoldoende vermogen zijn geholpen met een borgstellingskrediet. Banken kunnen deze doelgroep dan bedienen met een bedrijfslening. Het risico voor de overheid is gering. Het gaat immers om gezonde bedrijven waar de rentabiliteit en continuïteit van het bedrijf niet in het geding zijn. Bovendien zijn er – in tegenstelling tot het publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven – nauwelijks kosten verbonden aan een borgstellingskrediet als hier geen gebruik van wordt gemaakt.

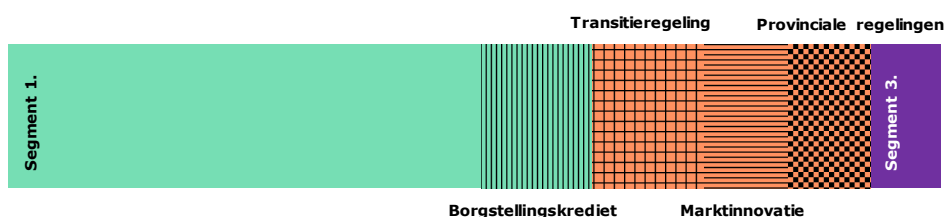
(Stoppende) oudere boeren met voldoende vermogen maar een negatieve kasstroom zijn geholpen met een transitierегeling. Het doel hiervan is om te komen tot een samenhangend aanbod van 'uitboeren -> saneren/slopen -> herbestemmen'. Dit vraagt om samenwerking tussen verschillende departementen, provincies en andere stakeholders. Het doel is om de doelgroep een (nieuw) perspectief te bieden. Daarnaast zouden banken bij de Centrale Bank een uitzondering kunnen aanvragen voor het verstrekken van een bancaire bedrijfslening aan participanten in de transitierегeling. Zo blijven risico's beperkt.

Eigenaren³¹ 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 voordeel van dit initiatief is dat de eigenaar géén lening hoeft af te sluiten. Het dak wordt gesaneerd en vervangen door Univé en ENGIE. Dit wordt gefinancierd uit de opbrengst van zonnepanelen (voor een periode van 20 jaar). De overheid zou na kunnen gaan of er ondersteuning nodig is voor de succesvolle uitrol van dit soort marktinitiatieven (bijvoorbeeld garantiestelling of medefinanciering)³².

Tenslotte zouden (agrarische) bedrijven die te maken hebben met een financieringsopgave voor asbestsanering met een lening geholpen kunnen worden vanuit de rekeningcourant van provincies. Kijk daarom goed naar de mogelijke oprichting/voortzetting van provinciale fondsen voor sanering van bedrijfsdaken. Het Rijk kan bijvoorbeeld overwegen om: a) de first loss te financieren, b) te laten onderzoeken hoe een lean & mean fonds (met veel lagere exploitatiekosten) eruit kan zien, c) het Programmabureau Versnellingsaanpak asbestdakensanering de provincies laten ondersteunen bij de oprichting van deze fondsen en d) hier eventueel een termijn aan koppelen.

Wij denken dat een combinatie van financieringsproducten tegen lagere kosten en minder risico's de beleidsdoelstellingen zouden kunnen realiseren³³.

Figuur 7. Combinatie van financieringsproducten voor segment 2 (illustratie)



Op verzoek van het ministerie van IenW hebben wij ook gekeken naar beleidsopties buiten Nederland die een rol zouden kunnen spelen in de asbestsaneringsopgave. We moeten echter concluderen dat deze alternatieven op een grotere afstand staan van het financieringsprobleem dan de eerder in dit hoofdstuk besproken financieringsinstrumenten. Mogelijk is er incidenteel een rol weggelegd voor het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) of het Europees Investeringsfonds (EIF) maar het ziet er niet naar uit dat deze (of andere)³⁴ instrumenten een structurele oplossing bieden. In het onderstaande tekstkader bespreken we het ELFPO en het EIF op hoofdlijnen.

Textkader 3. Overige financieringsinstrumenten zoals het ELFPO en het EIF

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Geld dat vanuit het Europees Landbouwbeleid geïnvesteerd wordt in plattelandsontwikkeling, is gericht op het milieu. Zo wordt er geïnvesteerd in natuur en landschap en in een lokaal en vitaal platteland. Ook wordt er subsidie gestoken in de verbetering van waterkwaliteit. Een relatief nieuw onderdeel dat valt onder de betalingen vanuit plattelandsontwikkeling is voor

³¹ Van eigenaren van daken kleiner dan 400 m² wordt een bijdrage gevraagd van maximaal 49%. Eigenaren van daken groter dan 1.000 m² hebben doorgaans al actie ondernomen.

³² Mogelijk ligt hier ook een rol voor financieringscoaches, die - specifiek voor asbest - dakeigenaren helpen om bestaande regelingen/mogelijkheden maximaal te benutten.

³³ Waarbij misschien nog een (beperkte) rol is weggelegd voor een bedrijvenfonds.

³⁴ Daarnaast hebben we gekeken naar het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSD) en Horizon Europe. We concluderen dat deze financieringsinstrumenten niet geschikt zijn om een rol te spelen in de asbestsaneringsopgave.

innovatie in de landbouwsector. De totale jaarlijkse omvang van het fonds wordt bepaald door de EC. Dit bedrag wordt verdeeld onder de verschillende lidstaten (ca. €765 miljoen voor POP; het Regiebureau Plattelands Ontwikkelingsprogramma) van waaruit in Nederland de aanvragen verlopen. Daarnaast levert de Nederlandse overheid een eigen bijdrage aan het programma van minimaal hetzelfde bedrag.

De randvoorwaarden om gebruik te maken van het fonds zijn vastgelegd in Verordening (EU) nr. 1305/2013, Verordening (EU) nr. 1308/2013 en het POP3 handboek. Onderdelen waar het programma zicht op richt zijn 'Verbetering van milieu en landschap' en 'Verbetering van levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie', zoals verbetering van levenskwaliteit op het platteland, die met name betrekking hebben op dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en op instandhouding en valorisatie van het landelijke erfgoed. Incidenteel zou de koppeling gemaakt kunnen worden tussen de financiering van de asbestsaneringsopgave en programmaonderdelen zoals 'Verbetering van milieu en landschap'.

Het Europees Investeringsfonds (EIF)

Dit fonds is gericht op het stimuleren van innovatie. Door een garantie van het Europees Investeringsfonds (EIF) kan er een korting verkregen worden op de rente. De hoogte van de korting hangt af van de onderneming en de plannen. Het EIF is een onderdeel van de Europese Investeringsbank (EIB-groep). Dit fonds verleent risicokapitaal ter ondersteuning van investeringen in eigen middelen van het mkb in de EU-lidstaten en ontwikkelingslanden.

De regeling is bedoeld voor bedrijven die investeren in onderzoek en innovatie. Daarbij geldt dat in het bedrijf minder dan 500 fte's werkzaam zijn. De onderneming voldoet bovendien aan één van de geselecteerde innovatiecriteria (bijvoorbeeld het bedrijf heeft al een subsidie, garantie of prijs voor innovatie ontvangen). Het bedrag dat geleend wordt ligt tussen €25.000,- en €7.500.000,-. Aangezien de focus voornamelijk op innovatie ligt en het bedrag dat beschikbaar is voor de korting beperkt is, lijkt dit programma niet geschikt voor de doelgroep. Mogelijk kan incidenteel een koppeling worden gemaakt met innovatieve marktinitiatieven.

4.6 Draagvlak voor beleidsalternatieven

In de loop van dit onderzoek is gesproken met stakeholders³⁵. We constateren dat er onder de stakeholders bereidheid is om meer tijd te nemen om met elkaar beleidsalternatieven te bespreken. Stakeholders benadrukken dat er een gedeeld belang is om te komen tot een (combinatie van) financieringsinstrument(en) dat doeltreffend en doelmatig is. Zolang het ministerie van IenW is gecommitteerd aan het proces en de uitkomst (d.w.z. het realiseren van een financieringsproduct voor agrarische en andere bedrijven), dan kan het daarbij rekenen op draagvlak bij de stakeholders.

Stakeholders benadrukken dat zij het belangrijk vinden dat de kosten en risico's die verbonden zijn aan een financieringsproduct beperkt blijven en dat het product moet aansluiten bij de behoefte van lening-nemers. Ook hechten zij grote waarde aan het solidariteitsbeginsel. Stakeholders hebben zelf de besproken beleidsalternatieven (borgstellingskrediet/garantiestelling, transitierегeling, marktinnovaties en provinciale regelingen) aangedragen en staan ervoor open om deze beleidsalternatieven samen verder uit te werken. Daarbij moet aansluiting worden gezocht met deskundigen in het veld zodat aannames die ten grondslag liggen aan de financieringsproducten realistisch zijn.

³⁵ Een overzicht van deze stakeholders is opgenomen als bijlage.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Significante risico's business case publiek-privaat fonds

Het voorstel om een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven op te richten is ontwikkeld in een periode waarin het er naar uitzag dat er per 2024 een verbod op asbestdaken zou komen. Voor het Rijk was er een moreel argument voor een dergelijk financieringsinstrument. Wanneer asbest-dakeigenaren een verbod wordt opgelegd dat hen dwingt om werk te maken van de sanerings-/vervangingsopgave, dan is het billijk dat de overheid ervoor zorgt dat er een financieringsinstrument bestaat waar moeilijk-financierbare dakeigenaren gebruik van kunnen maken. Nu het verbod echter door de Eerste Kamer is verworpen, is deze argumentatielijn niet langer relevant.

De argumentatie die pleit voor een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven moet opnieuw worden opgebouwd. Aannames en veronderstellingen moeten worden heroverwogen. Dit is echter onvoldoende gebeurd voor de aannames en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de business case voor een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven. In de huidige situatie, waarin moet worden uitgegaan van de vrijwillige sanering van asbestdaken en waarin het aantal asbestdak saneringsprojecten in 2019 met 25% is gedaald t.o.v. 2018, lijkt de aanname dat er op termijn 1.000 leningen per jaar uit het fonds worden verstrekt op zijn minst onzeker. Daar komt bij dat deelname van provincies aan het publiek-private fonds cruciaal is voor het slagen ervan. Tot nu hebben zich echter slechts twee van de twaalf provincies gecommitteerd. De vooruitzichten dat andere provincies op een later moment aanhaken zijn ook onzeker. Daarmee staat de doeltreffendheid van het asbestdakenfonds voor bedrijven ter discussie.

Naast risico's ten aanzien van de doeltreffendheid zien we echter ook risico's ten aanzien van de doelmatigheid. Nog afgezien van het feit dat als een beleidsinstrument niet doeltreffend is het dan *per definitie* niet doelmatig is, valt op dat het gaat om een complex voorstel. Een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven gaat gepaard met hoge (vaste en variabele) kosten (in totaal €21,2 mln.). In de business case die ten grondslag ligt aan het voorstel is daarom op voorhand al een verlies ingecalculleerd van €11,3 mln. dat ten laste komt van het door het Rijk ingebrachte risicokapitaal. De kosten per lening zijn daarmee al hoog, en deze nemen toe naarmate er minder leningen worden verstrekt. Daarmee staat de doelmatigheid van het asbestdakenfonds voor bedrijven ter discussie.

We concluderen dat er significante risico's zijn met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van een publiek-privaat asbestdakenfonds voor bedrijven.

5.1.2 Beperkte impact van mogelijke beheersmaatregelen

We hebben gekeken naar beheersmaatregelen om de gesignaleerde risico's te verminderen. We concluderen dat deze beheersmaatregelen slechts een beperkte impact hebben.

Doeltreffendheidsrisico's zijn mogelijk te verminderen door - voor de oprichting van een publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven - meer tijd te nemen om commitment te zoeken bij de resterende provincies. Doelmatigheidsrisico's (en kosten) zijn te verminderen door het beheer van het publiek-private asbestdakenfonds voor bedrijven aan te besteden. Naast SVn zijn er nog andere partijen die het fonds zouden kunnen beheren zoals het Nationaal Groenfonds, de RVO, Qredits, e.a. Mogelijk zijn ook de vaste en variabele management fees onderhandelbaar. Tenslotte is een getrapte opbouw denkbaar waarin het fonds lean & mean wordt opgestart met overheidskapitaal en pas op een later moment wordt opgeschaald met aanvullende funding van banken.

5.1.3 Bestaan van beleidsalternatieven

We hebben gekeken of er beleidsalternatieven zijn die mogelijk tegen lagere kosten en minder risico's de beleidsdoelstellingen zouden kunnen realiseren. We concluderen dat deze beleidsalternatieven bestaan. Het gaat om meer gerichte financieringsinstrumenten die beter aansluiten bij de behoeften van specifieke doelgroepen, zoals:

(Startende) jonge boeren e.a. met onvoldoende vermogen zijn geholpen met een *borgstellingskrediet*. Banken kunnen deze doelgroep dan bedienen met een bedrijfslening.

(Stoppende) oudere boeren met voldoende vermogen maar een negatieve kasstroom zijn geholpen met een *transitieregeling*. Het doel hiervan is om te komen tot een samenhangend aanbod van *'uitboeren -> saneren/slopen -> herbestemmen'*.

Dakeigenaren waarvan het dak (of de daken) een oppervlakte heeft (of hebben) van onder de 1.000 m² komen (mogelijk) in aanmerking voor *het innovatieve financieringsproduct van Univé en ENGIE*. De dakeigenaar hoeft dan géén lening af te sluiten. Het dak wordt gesaneerd en vervangen door Univé en ENGIE. Dit wordt gefinancierd uit de opbrengst van zonnepanelen (voor een periode van 20 jaar).

Tenslotte kunnen (agrarische) bedrijven die te maken hebben met een financieringsopgave voor asbestsanering met een lening geholpen worden door *provinciale regelingen*.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Neem de tijd om beleidsalternatieven samen verder uit te werken

We constateren dat er onder de stakeholders bereidheid is om meer tijd te nemen om met elkaar beleidsalternatieven te bespreken en verder uit te werken. We adviseren om deze tijd te nemen. Zolang het ministerie van IenW is gecommitteerd aan het proces en de uitkomst (d.w.z. het realiseren van een financieringsproduct voor agrarische en andere bedrijven), dan kan het daarbij rekenen op draagvlak bij de stakeholders.

Stakeholders vinden het belangrijk dat de kosten en risico's die verbonden zijn aan een financieringsproduct van het Rijk en decentrale overheden beperkt blijven en dat het product goed aansluit bij de behoefte van potentiële lening-nemers.

Stakeholders zullen het bovenstaande aan (agrarische) bedrijven kunnen uitleggen. Zij moeten daarbij echter wel *perspectief* kunnen bieden. Het is niet uit te leggen dat het bovengenoemde proces nog jaren moet duren. Probeer daarom op korte termijn een signaal af te geven dat het Rijk echt werk wil maken van asbestverwijdering.

5.2.2 Zet in op een combinatie van meer gerichte financieringsproducten

We zien mogelijkheden om door middel van een combinatie van financieringsproducten tegen lagere kosten en minder risico's de beleidsdoelstellingen te realiseren. We adviseren om verder te verkennen welke bijdrage een combinatie van financieringsproducten kan leveren aan de maatschappelijke opgave. We denken aan een borgstellingskrediet, een transitieregeling, innovatieve marktinitiatieven en provinciale regelingen.

Elk van deze financieringsproducten sluit aan bij de behoefte van een specifieke en duidelijk afgebakende doelgroep (maatwerk). Deze financieringsproducten zijn relatief eenvoudig te ontwikkelen, terwijl de kosten en risico's ervan beperkt kunnen blijven.

De tijd die nodig is voor de uitwerking van bovengenoemde financieringsinstrumenten zal verschillen. Een borgstellingskrediet voor de sloop of vervanging van asbestdaken lijkt op zeer korte termijn goed mogelijk. Hiermee zou het Rijk een positief signaal afgeven. De uitwerking van andere beleidsalternatieven kan dan op middellange termijn plaatsvinden.

Bijlagen bij rapportage:

Verkenning asbestdakenfonds voor bedrijven:

I Respondentenoverzicht

23

I Respondentenoverzicht

Tabel 1. Respondentenoverzicht verificatie- en verdiepingsinterviews

Organisatie(s)	Respondent(en)	Interview(s)
Auteurs Business case asbestdakenfonds voor bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pim Beertema (SVn) ▪ Robert Boom (SVn) ▪ Richard Luigjes (SVn) 	1
Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rob Berkers (Rabobank) ▪ Kees van den Berg (Rabobank) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marijke Hoogeboom (Provincie Overijssel) ▪ Paul van Bree (Provincie Overijssel) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jaap Braam (Provincie Drenthe) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ard Mooij (LTO Noord) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ellen Rozema (Lelystad) 	1
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lex Stax (Programmabureau) ▪ Jeroen Mooij (Programmabureau) ▪ Arjan Hol (Programmabureau) 	2
Geconsulteerd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Ministerie van BZK) 	1
Opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Ministerie van IenW) ▪ (Ministerie van IenW) 	1