

Financiële Herplaatsingsgarantie flexwoningen: Toetsingskader risicoregelingen Rijksoverheid

Aan investeerders van flexibele woningbouwprojecten wordt gevraagd om projecten met flexwoningen te starten zonder dat op voorhand zekerheid is over de beschikbaarheid van locaties voor exploitatie van deze opstallen, gedurende de gehele termijn die nodig is om de initiële investering terug te verdienen. Om de financiële impact van dit risico deels weg te nemen en de kans op herplaatsbaarheid te vergroten, biedt het kabinet een garantie aan investeerders (doorgaans een corporatie). De financiële herplaatsingsgarantie bestaat uit twee delen.

Kern van de garantie is het vergroten van de kans op herplaatsing van flexwoningen door met gemeente en investeerder afspraken te maken over het vinden van een volgende exploitatie-locatie (de gezamenlijke herplaatsingsladder), en hierbij ondersteuning aan te bieden. Daarnaast is sprake van een financiële uitkering aan de investeerder, indien de flexwoning na de eerste exploitatie-periode tegen een relatief lage waarde moet worden verkocht, omdat er geen nieuwe locatie voorhanden blijkt en doorexploratie niet kan. De financiële uitkering is dan gebaseerd op het verschil tussen de marktwaarde en de vastgestelde boekwaarde, gepaard met een risicoverdeling tussen partijen waarbij het Rijk 60% betaalt, de gemeente 25% en de investeerder een eigen risico van 15% draagt. De financiële herplaatsingsgarantie wordt juridisch beschouwd als een uitgestelde subsidietoekenning. Daartoe zal een subsidieregeling worden opgesteld. De garantie wordt uitgevoerd door een uitvoeringsorganisatie, die een administratieve functie (garantiebeheer) en een landelijk opererende marktmeesterfunctie kent.

Besluitvorming over nieuwe risicoregelingen vindt aan de hand van het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2022-2025) plaats. Onderdeel hiervan is het toetsingskader risicoregelingen. In dit document wordt de beoogde financiële garantieregeling gezien vanuit dit toetsingskader. Op 2 december 2022 zijn de contouren van de financiële garantie en het bijbehorende toetsingskader door de Ministerraad vastgesteld. In de brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer van 6 december 2022¹ is de TK hierover geïnformeerd. Daaropvolgend zijn de contouren van de garantie nader uitgewerkt en gepubliceerd op 29 maart 2023, en zijn de aannames onder de garantie gevalideerd door het bureau Finance Ideas. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in dit toetsingskader.

Het toetsingskader vraagt om eerst in te gaan op de probleemstelling en de rol die de overheid daarin neemt. Vervolgens wordt ingegaan op de daadwerkelijke risico's en risicobeheersing, en de vormgeving van de garantie. Gemakshalve wordt de structuur van het toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid hiervoor aangehouden. Bedragen en aantallen woningen die met de garantie gerealiseerd kunnen worden zijn op basis van prijspeil 2023.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

In het coalitieakkoord is de doelstelling opgenomen om 15.000 flexwoningen per jaar te realiseren als onderdeel van de woningbouwopgave om 900.000 te realiseren in de periode tot 2030. Met de inzet op flexwoningen wordt tevens toegewerkt naar een flexibele schil om schommelingen in vraag en aanbod beter op te kunnen vangen, en om problemen als leefbaarheidsproblematiek door leegstand makkelijker het hoofd te bieden. In het programma Woningbouw is het groeipad uitgewerkt voor het realiseren van deze doelstelling voor flexwoningen: 5.000 in 2022, 10.000 in 2023 en vanaf 2024 de gewenste jaarproductie.

Door de aanhoudende oorlog in Oekraïne en de hoge urgentie om meer doorstroom van statushouders in de asielketen te realiseren, is het noodzakelijk sneller dan gepland meer woningen neer te zetten. Naar verwachting zal het aantal statushouders in komende jaren hoger blijven dan eerder geraamd. Flexwoningen zijn hierin een oplossing. Het gaat om modulaire, verplaatsbare woningen. De flexibiliteit van deze verplaatsbare woningen is noodzakelijk in de

¹ TK 2022-2023, 32 847, nr. 983, incl. bijlagen: toetsingskader en contouren.

woningmarkt om snel en efficiënt in te kunnen springen op acute veranderingen in de vraag naar woningen. Bovendien kunnen de woningen sneller worden geproduceerd dan reguliere woningen, zonder dat er hoeft te worden ingeleverd op kwaliteit.

De vraag naar een flexibele schil met dit type woningen neemt toe, en de producenten van deze tijdelijke woningen zeggen te kunnen opschalen. Hierbij worden innovatieve concepten voor betaalbare, modulaire, verplaatsbare woningen ontwikkeld.

Corporaties en andere investeerders zien de meerwaarde van een flexibele schil ook en willen graag deze woningen inzetten om hun volkshuisvestelijke doelen te behalen, en/of hun vastgoedportfolio flexibeler te maken. Ze krijgen echter de businesscase op de investeringen in de woningen niet rond. De woningen worden namelijk op tijdelijke locaties ingezet, waarbij er vaak onzekerheid is over de beschikbaarheid van vervolglocaties. Dit betekent voor de investeerder dat de huuropbrengst niet lang genoeg vaststaat om de aanschafprijs van de woning te verantwoorden. Dat leidt er toe dat of de opstallen te snel worden afgeschreven, of er een grote risicopost in het project moet worden opgenomen en de aanschaf vaker een onrendabel vooruitzicht heeft. Dit kan leiden tot een punt waarop investeerders van de investering afzien, ondanks dat een primaire exploitatielocatie wel in zicht is en er een sterke vraag naar deze woningen bestaat. Toch geven investeerders ook aan – ondanks de extra kosten – het bouwen van flexwoningen te willen versnellen en zijn ze bereid meer te investeren, mits het investeringsrisico wordt ondervangen doordat er tijdig een nieuwe locatie beschikbaar komt of als er op een financiële bijdrage gerekend kan worden als de locatie er onverhoopt toch niet is.

Een herplaatsingsgarantie biedt corporaties en andere investeerders zekerheden voor de langere termijn. Centraal hierbij is dat met de financiële herplaatsingsgarantie een structuur wordt afgesproken om onzekerheden die onrendabele toppen veroorzaken weg te nemen, of te verminderen, waar subsidieregelingen deze risico's slechts afdekken.² De inzet van middelen via algemene stimulerings- en subsidieregelingen zijn passend bij de huidige crisis, maar bieden geen lange termijn oplossing en sluiten niet aan op de kabinetsambities om een duurzame flexibele schil in de woningvoorraad te realiseren. De flexibele schil kan efficiënt worden gerealiseerd door onzekerheden over vervolglocaties gedeeltelijk weg te nemen, een leidende rol te nemen in de systematiek van het vinden van deze vervolglocaties en een financiële compensatie te bieden als doorexplotatie niet kan en er onverhoopt geen vervolglocatie blijkt te zijn. Hiervoor is de onderhavige garantie een passend en doelmatig antwoord.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De oorlog in de Oekraïne en de toestroom van asielzoekers zorgt voor een grotere woningbouwopgave dan eerder geraamd. De behoefte aan woningen voor ontheemden en statushouders groeit sneller dan het aantal woningen dat op dit moment kan worden gerealiseerd. Er ligt een opgave om ruim 14.000 statushouders extra te huisvesten en de verwachting is dat deze opgave nog enige jaren aanhoudt³. Daarnaast zullen voor de Oekraïense ontheemden ten minste 26.000 extra woningen nodig zijn. Dat maakt dat per direct meer (tijdelijke) woningen moeten worden gebouwd. De snelste wijze om dit te doen is door transformatie en vooral het plaatsen van flexwoningen op tijdelijke locaties. In de zomer van 2022 heeft het kabinet met de gemeenten, veiligheidsregio's en provincies afspraken gemaakt om snel 37.500 extra woningen te realiseren in het kader van de doorstroom in de migratieketen (Kamerstuk 27926-371). Gemeenten hebben daarbij de verantwoordelijkheid om voor huisvesting te zorgen. Corporaties hebben de plicht om te zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens. Deze partijen voelen zich ook geroepen om zich maximaal in te zetten om de woningnood op te lossen.

² Denk aan de stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen, waarmee middels flexwoningen wordt getracht een versnelling teweeg te brengen in de huisvesting voor Oekraïense ontheemden en andere spoedzoekers.

³ Het betreft de taakstelling voor het 2e half jaar van 2022. Gelet op de actuele instroomprognose van asielzoekers in het voorjaar van 2023 zal dit cijfer naar verwachting hoger zijn voor 2023 en verder.

Afgelopen periode is echter duidelijk geworden dat er ondanks een grote inzet van gemeenten en corporaties toch te weinig woningen worden gebouwd en dat de woningen die worden gebouwd niet goed aansluiten bij de behoefte aan betaalbare woningen voor doelgroepen.

Dit heeft onder andere te maken met de onrendabele investering door de korte termijn waarop locaties beschikbaar zijn. Dat maakt het noodzakelijk dat de Rijksoverheid maatregelen neemt waarmee ze de gemeenten en corporaties ondersteunt, door de onzekerheden op deze projecten deels te ondervangen. Daarbij blijft het van belang dat partijen hun verantwoordelijkheden blijven nemen. In de woondeals komt dat mooi tot uitdrukking, doordat partijen afspraken met elkaar maken over locaties en extra woningen. Hiernaast is bezien op welke wijze op de gezamenlijke verantwoordelijkheden ingespeeld kan worden in het voorstel tot de Wet versterking regie op de volkshuisvesting.

De garantie richt zich op woningen in het sociale huursegment, waarbij minder snel ruimte is om de extra risico's die komen kijken bij de tijdelijke exploitatie te ondervangen in de businesscase. In de markt bieden bouwers van tijdelijke woningen nu op kleine schaal oplossingen voor het risico dat er geen vervolglocatie kan worden gevonden en de initiële investering niet kan worden terugverdiend. Het betreft vaak kleinschalige leaseconstructies en buy-backprogramma's. De bouwers geven aan dit niet aan te kunnen bieden op de benodigde grotere schaal, omdat hun bedrijfsvoering niet is gericht op langdurige financiële verplichtingen; hun primaire bedrijfsvoering is het aankopen van materialen, en het snel produceren van woningen.

Verzekeraars en banken geven aan dat het risico dat er geen vervolglocatie kan worden gevonden voor hen in verband met een gebrek aan historische gegevens te moeilijk te kwantificeren is om financiële producten of oplossingen aan te kunnen aanbieden. Hier komt bij dat het aanwijzen van locaties voor wonen bij uitstek een overheidsaangelegenheid is. Met de financiële herplaatsingsgarantie worden afspraken gemaakt over het proces waarmee herplaatsingslocaties worden overwogen, en worden financiële verplichtingen en vergoedingen geïntroduceerd om partijen aan deze afspraken te binden (de 'gezamenlijke herplaatsingsladder' genoemd).

Dit laatste wordt gedaan door een minimale eindwaarde te garanderen aan de investeerder, die door het Rijk, de gemeente en de investeerder gezamenlijk wordt vergoed. De juiste partijen behouden hierbij dus de juiste prikkels om zich in te zetten voor oplossingen rondom de herplaatsing van de flexwoningen, met gunstige uitkomsten. Met een verzekering, waarin een risico door een partij wordt afgekocht middels een premie, zouden deze prikkels in mindere mate behouden blijven. De garantie verkleint hiermee het risico op een 'moral hazard', waarmee actoren bijvoorbeeld de woningen vrijblijvend de woningen van de hand kunnen doen voor het gegarandeerde bedrag. Het risico dat er geen nieuwe locatie kan worden gevonden voor de flexwoningen wordt bovendien makkelijker te kwantificeren door de monitoring van de garantie door de garantieuitvoerder en door de introductie van een marktmeester, in combinatie met de afspraken met en de financiële consequenties voor de actoren die invloed hebben op het aanwijzen van locaties voor flexwoningen.

Er is dus sprake van een grote volkshuisvestelijke opgave om woningen te realiseren. Hierbij blijken de woning(bouw)markt en financiële markten onvoldoende in staat om oplossingen te bieden voor de grote woningbehoefte en risico's voor investeerders. Een vorm van overheidsinterventie wordt daarom noodzakelijk geacht, die bestaat uit de opdracht aan investeerders om flexwoningen met een maximale huurprijs en een voorgeschreven kwaliteitsniveau bedoeld voor tijdelijke plaatsing te exploiteren.

Deze interventie krijgt de vorm van een het opdragen van een taak als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). De DAEB voorziet in het aan iedere investeerder opdragen van een taak om flexwoningen met een voorgeschreven kwaliteitsniveau te exploiteren, bedoeld voor tijdelijke plaatsing op een locatie gedurende minimaal 10 jaar. De DAEB is gericht op sociale huurwoningen voor het huisvesten of doen huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Deze DAEB wordt kortweg aangeduid als de DAEB flexwoningen. Ter compensatie worden de obstakels voor het realiseren van flexwoningen door de investeerders, zoals hierboven beschreven, verlaagd of weggenomen.

Deze compensatie is als volgt ingericht. Door een structuur (de gezamenlijke herplaatsingsladder) op te zetten voor de manier waarop afspraken over de herplaatsing van deze woningen worden gemaakt, wordt het risico op het niet kunnen vinden van een vervolglocatie ten dele gemitigeerd. Mocht een vervolglocatie na plaatsing op dezelfde locatie van minimaal 10 jaar, ondanks eigen inspanningen of inspanningen gebaseerd op de gezamenlijke herplaatsingsladder niet worden gevonden, dan kan de aanspraak op een financiële uitkering worden ingeroepen. Hierbij wordt een eindwaarde gegarandeerd, waardoor de worst-case in de businesscase leidt tot minder naargeestige aannames, waarmee de drempel voor investeerders om flexwoningen af te nemen bij bouwers wordt verlaagd, en meer initiatieven voor het neerzetten van flexwoningen het licht zullen zien.

Met de monitoring van de garantie door de garantie-uitvoerder en de introductie van een marktmeester wordt, in combinatie met de afspraken met en de financiële consequenties voor de actoren die invloed hebben op het aanwijzen van locaties voor flexwoningen, het risico dat er geen nieuwe locatie kan worden gevonden voor de flexwoningen makkelijker te kwantificeren, terwijl de juiste verplichtingen bij de juiste partijen worden neergelegd.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

De onzekerheid over een vervolglocatie maakt dat flexwoningbouw-projecten moeilijker rond te rekenen zijn. Er zijn op dit moment in de markt beperkte financieringsmogelijkheden om deze risico's op af te dekken, en de instrumenten die worden aangeboden door bouwers kunnen de benodigde opschaling van de flexibele schil niet faciliteren. Door de onzekerheid biedt de businesscase vaak een dermate slecht perspectief dat er van het project af wordt gezien. Dit wordt momenteel vaak ten dele ondervangen met financiële regelingen van het Rijk gericht op het (gedeeltelijk) wegnemen van de financiële tekorten of onrendabele top van projecten. Bijvoorbeeld de regeling Specifieke uitkering voor vergunninghouders en de Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen. In deze stimuleringsregeling wordt de onrendabele top op flexwoningbouw-projecten afgedekt met een bijdrage van maximaal € 12.000 inclusief btw, onder voorwaarden die zien op het ontwikkeltempo van deze projecten en de toewijzing van de woningen aan specifieke doelgroepen. Daarmee is op de korte termijn (en alleen voor projecten die aan de voorwaarden voldeden en in de afgelopen periode een aanvraag hebben kunnen indienen) een stimulans gecreëerd om te investeren, in het beschikbaar maken van woningen en locaties voor de eerste exploitatietermijn. De garantie ziet op een mogelijke financiële uitkering bij een tegenvallende verkoopwaarde na eerste exploitatie, waar andere regelingen de business case als geheel ondersteunen of juist zijn gericht op de grondexploitatie. De garantie kan in die gevallen aanvullend ondersteunen, en na de eerste exploitatielocatie herplaatsing van de woningen vergemakkelijken.

Het biedt daarmee nog geen oplossing voor de gehele flexwoningbouw opgave. Bovendien is het bedrag van de huidige regelingen niet toereikend om het gehele niet-exploiteerbare gat dat ontstaat door de onzekerheid over vervolglocaties te dekken. Het voorgaande betekent dat er in een gemeentelijke business case overlap mogelijk is tussen de garantie en andere regelingen, ofwel dat er flexwoningen zullen zijn die zowel gebruik maken van de garantie als van een andere regeling. De mate waarin dat zal optreden is niet op voorhand te duiden aangezien dit per business case van de gemeente en per investeerder zal verschillen. Corporaties en andere investeerders zien de meerwaarde van een flexibele schil in de woningmarkt en in hun portfolio ook en willen graag deze woningen inzetten om hun volkshuisvestelijke doelen te behalen, en/of hun vastgoedportfolio flexibeler te maken. Daarbij is het noodzakelijk om de onzekerheden van vervolglocaties voor de flexwoningen op tijdelijke locaties zoveel mogelijk weg te nemen en/of te kunnen rekenen op een uitkering als vervolgexploitatie niet mogelijk is of met een langere exploitatieperiode zodat de huuropbrengsten lang genoeg zijn om de woning rendabel te laten zijn.

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

Op geen wijze wordt het aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de Rijksbegroting te verminderen.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:*
- a) *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
 - b) *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
 - c) *Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid*

Voor deze garantie is in totaal € 220 mln. beschikbaar gesteld. Het doel van de garantie is om een drempel weg te nemen om tot investeren in flexwoningen over te gaan en daarmee de bouw van flexwoningen aan te jagen. Op basis van aannames en expert judgment wordt verwacht dat de garantie een multipliereffect creëert. Dit betekent dat er vanuit wordt gegaan dat slechts een deel van de woningen die onder de garantie vallen daadwerkelijk een uitkering uit de garantie behoeven. Deze risico-inschatting is door het bureau Finance Ideas nader onderzocht. Daarbij is een inschatting gemaakt van de kans op aanspraken en de impact van uitkeringen onder de garantie en zijn de aannames over de restwaarde van de woningen onderzocht.

In het onderzoek wordt genoemd dat er zeer weinig ervaringsgegevens zijn om onderbouwde uitspraken mee te kunnen doen over de waarschijnlijkheid dat een garantie tot uitkering zal komen. Het blijkt derhalve moeilijk om goed in te schatten hoeveel woningen herplaatsbaar zullen blijken, wat de restwaarde van flexwoningen in de toekomst zal zijn en in welke mate investeerders dus een beroep op de uitkering zullen doen. Er is namelijk nog geen sprake van een tweedehands flexwoningmarkt. Om toch een uitspraak te kunnen doen over het risico voor Rijk, gemeenten en investeerders zijn daarom aannames gedaan. De inschatting is dat minimaal 35% en maximaal 50% van de verstrekte garanties daadwerkelijk tot uitkeringen zal komen.

In het onderzoek wordt gemotiveerd dat de kans op aanspraak waarschijnlijk binnen deze bandbreedte valt. Daartoe is in het onderzoek een scenario uitgewerkt. In dit zogenaamd midden-scenario is de verwachting dat ca. 42,5% van de verstrekte garanties daadwerkelijk tot uitkeringen zullen komen (zogenaamde 'probability of default' ofwel de defaultkans).

Daarnaast doet Finance Ideas uitspraken over de gevoeligheid van verschillende parameters op de uitkomst van de businesscase en de kans op en hoogte van een aanspraak op de garantie. Hieruit blijkt dat de hoogte van de bouwkosten, evenals de (volgende) huurniveaus en eerste plaatsingstermijnen van de flexwoningen een hoofdrol spelen. Bij evaluatiemomenten en tijdens de monitoring van de effectiviteit en het risicoprofiel van de garantieregeling zullen deze parameters dan ook een belangrijke rol spelen.

Finance Ideas draagt een aantal risicomitigerende maatregelen aan, die toezien op de eerder genoemde parameters (bouwkosten en huurniveaus). De suggestie tot normeren van bouwkosten en huurniveaus wordt door het ministerie van BZK niet overgenomen. Zo kan een bouwkostenplafond niet alleen leiden tot minder kwaliteit in de woningen, maar ook prijsstellend werken in de markt. Huurniveaus daarentegen, worden juist wel gemaximeerd door de beperking van woning voor het sociaal segment binnen de garantie, maar worden na verkoop niet gemaximeerd. Zo kan een woning bij verkoop (en mits de kwaliteit van de woning dit toestaat) voor een voor de garantie gunstig bedrag van de hand worden gedaan.

Als laatste adviseert Finance Ideas om de locaties waarop de woningen worden geplaatst te monitoren met het oog op mogelijkheden tot doorexplotatie. Dit zal onderdeel zijn van de

opdracht voor de marktmeester. Bij een locatie met voldoende voorzieningen wordt de woning vaker aangehouden, wat een financieel aantrekkelijker resultaat heeft dan een doorexplotatie na verplaatsing. Goed functionerende woonlocaties versterken het functioneren van de flexibele schil als geheel.

Een andere belangrijke risicomitigerende maatregel in de garantie is de verplichting voor gemeenten en investeerders dat zij de gezamenlijke herplaatsingsladder doorlopen (zie hieronder). Daarnaast omvat de garantie ook de introductie van een marktmeester, die in het hart van de garantie als een makelaar de markt verkent en met partijen op zoek gaat naar locaties voor woningen en de optimale herplaatsingsmogelijkheden vaststelt. De marktmeester zal een garantiebeheerder adviseren over de optimale herplaatsingsmogelijkheden, waarna deze kan besluiten over de uitkering aan een investeerder. De garantiebeheerder stelt de restwaarde van de flexwoningen vast indien ze niet herplaatst kunnen worden, zodat corporaties een prikkel behouden om flexwoningen door te exploiteren of zo goed mogelijk te verkopen (en daarmee de kosten laag te houden). Deze maatregelen, in combinatie met een bijdrage en een eigen risico, zullen de kans op en gevolgen van aanspraak op de financiële garantie zo klein mogelijk maken. Vanwege de verplichting van het doorlopen van de gezamenlijke herplaatsingsladder en de onafhankelijke marktmeester zal het risico voor de investeerder dat door partijen geen vervolglocatie wordt gevonden te overzien zijn.

De garantie kent een plafond dat wordt bepaald door een aantal variabelen: door de defaultkans van 42,5%, de risicoverdeling tussen Rijk, gemeenten en investeerders, de bepaling van de afschrijvingsduur en levensduur van de woningen, door de restwaarde van de woning op het moment dat de garantie wordt ingeroepen, de bijdrage van investeerders voor de uitvoering van de garantie en door de hoogte van de uitvoeringskosten.

Uitgaande van deze variabelen bedraagt het garantieplafond 783 mln.⁴ Conform de analyse van het bureau Finance Ideas zullen hier naar schatting ruim 30.000 woningen door gerealiseerd kunnen worden met de gereserveerde € 220 mln. Dit aantal is berekend op basis van een aannemelijk middenscenario en rekening houdend met de uitvoeringskosten en bijdrage van €1.000 per woning die investeerders bij de aanvraag van de garantie voldoen.

Het Rijk dient als achtervang voor de garantie. De minister van BZK is voornemens de garantie te laten uitvoeren door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De RVO zal daarin de rol van de onafhankelijke marktmeester en van de garantiebeheerder uitvoeren, waarbij de beide rollen gescheiden zullen worden ingericht.

De beschikbaar gestelde middelen blijven binnen de Rijksbegroting via een rekening-courant risicovoorziening bij RHB. De wijze waarop de daadwerkelijke uitkering aan een investeerder plaats vindt zal zijn op basis van bevoorschotting aan of nafacturering door de RVO van gemaakte kosten en uitgekeerde garanties. Dat betekent ook dat de € 1.000 bijdrage per woning aan de garantievoorziening wordt toegevoegd. Om het bedrag van € 220 miljoen niet te overschrijden vragen wij de uitvoeringsorganisatie jaarlijks om een prognose en verantwoording over het aantal verstrekte garanties (al dan niet gepaard gaande met een factuur achteraf). Door dit ieder jaar te doen zijn we op tijd om risico's op dat vlak te managen. Na jaar 1 zal incidenteel en na jaar 5 meerjarig worden geëvalueerd. Na jaar 12, dat wil zeggen 2 jaar nadat de eerste aanspraken zich hebben voorgedaan en er ervaring is met wel of niet gelukte herplaatsingen en wel of niet uitgekeerde garanties, volgt een tweede incidentele evaluatie.

Het plafond aan af te geven garanties is gelijk aan de hoeveelheid flexwoningen die conform de raming met de garantie kunnen worden ondersteund. In het regeerakkoord is de ambitie voor flexwoningen tot 2030 opgenomen. Dat gaat in totaal om 92.500. Deze kunnen onder de huidige aannames niet allemaal door de garantie worden gedekt. De garantie richt zich daarom tot aan het maximum aantal flexwoningen en het totale garantieplafond.

De garantie dekt niet het gehele risico van de investeerder. Alleen de bouw / inkoopkosten van de flexwoning incl. niet-verrekenbare btw – verminderd met een lineaire afschrijving naar een waarde van €0 over de voorziene afschrijfduur van de woning, gekoppeld aan het kwaliteitsniveau – wordt ten dele gedekt. Andere kosten zoals de bouw- en woonrijp maak kosten, evenals de aansluiting van nutsvoorzieningen en verplaatsingskosten worden niet gedekt. Ook de kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de locatie en plaatsing worden niet gedekt. Door de garantie te relateren

⁴ Berekening: 220 mln. + 30 mln. bijdragen – 51 mln. uitvoeringskosten = 60% (risico Rijk) x 42,5% (PD) x garantieplafond

aan de kosten voor de opstal worden locatie specifieke kosten buiten de garantie gehouden. Hier is voor gekozen om geen onderscheid te maken in welke risico's worden afgedekt per project maar één lijn te trekken welke risico's via de garantie deels worden gedekt.

Er wordt voor de uitvoering van de garantie een bijdrage van €1.000 per woning gevraagd aan de investeerder. Essentieel hierbij is dat dit geen risico dekkende premie betreft en er geen risico wordt afgekocht met deze bijdrage. Evident leiden deze kosten tot een drempel voor corporaties om gebruik te maken van de garantie. Anderzijds vormt het een redelijke bijdrage aan de uitvoeringskosten van de garantieregeling. Daarnaast kan de bijdrage worden gezien als een risico mitigerende maatregel doordat het een extra prikkel aan corporaties geeft om zich in te spannen om de woning door te exploiteren of elders tegen een marktconforme prijs herplaatst te krijgen. Op die manier voorziet de garantie in het behoud van verantwoordelijkheden bij de betrokken partijen.

De uitkering uit de garantie wordt uitgegeven indien bij het herplaatsen de marktwaarde lager is dan de restwaarde (de waarde na lineaire afschrijving van de bouw /inkoop kosten in 30 of 25 jaar, afhankelijk van het type woning). Hierbij is er een eigen risico van de investeerder van 15%. Het risicoaandeel van gemeenten bij uitkering bedraagt 25%.

Eerder is benoemd dat de garantievoorzwaarden worden toegespitst op het mitigeren van het risico dat een woning niet herplaatst kan worden. Door toepassing van de gezamenlijke herplaatsingsladder wordt de kans op herplaatsing vergroot en daarmee de kans op aanspraak op de garantie verminderd. De huidige aanname is dat dit bij gestelde voorwaarden leidt tot een scenario waarin 42,5% van de woningen waarop een garantie is verstrekt aanspraak zal maken op de garantie, wat zal leiden tot een uitkering.

Naast voorgaande risico mitigerende maatregelen worden de risico's op uitkeringen onder de garantie beperkt door de eisen aan de flexwoningen en door de gezamenlijke herplaatsingsladder:

Zo worden op voorhand eisen gesteld aan de kwaliteit van de opstallen. Uitgangspunt is dat de opstallen kwalitatief zodanig zijn dat het duurzame woningen van een permanente kwaliteit zijn. Daarmee zijn de flexwoningen vergelijkbaar met vaste woningbouw met toegevoegde eisen op milieu en energieprestatie. Hiermee wordt de levensduur en exploitatie en dus de herplaatsbaarheid waarschijnlijker. Zo komen uitsluitend flexwoningen die voldoen aan bepaalde technische eisen in aanmerking voor de garantie. Deze technische eisen zijn gebaseerd op het programma van eisen zoals gehanteerd in het aanbestedingstraject van Rijksvastgoedbedrijf en het collectieve inkooptraject van Aedes. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in twee kwaliteitsniveaus, waarbij indicatief de volgende technische eisen gelden:

- "Tijdelijke Kwaliteit"
 - o Bouwbesluit: Voldoet minimaal aan eisen Bouwbesluit Tijdelijke Bouw
 - o BENG: Voldoet minimaal aan BENG eisen conform Bouwbesluit Nieuwbouw
 - o MPG: Maximaal 0,65
 - o Levensduur: Minimaal 25 jaar
 - o Verplaatsbaar: Minimaal 1x verplaatsbaar binnen 25 jaar
 - o PMC: Voldoet minimaal aan standaard eisen zoals opgenomen in Woonstandaard 3.0 voor PMC 11, 12, 13 of 14 (afhankelijk van gekozen PMC).
- "Permanente Kwaliteit"
 - o Bouwbesluit: Voldoet minimaal aan eisen Bouwbesluit Nieuwbouw
 - o BENG: Voldoet minimaal aan BENG eisen conform Bouwbesluit Nieuwbouw
 - o MPG: Maximaal 0,5
 - o Levensduur: Minimaal 50 jaar
 - o Verplaatsbaar: Minimaal 2x verplaatsbaar binnen 50 jaar
 - o PMC: Voldoet minimaal aan standaard eisen zoals opgenomen in Woonstandaard 3.0 voor PMC 11, 12, 13 of 14 (afhankelijk van gekozen PMC).

- Ook wordt de gemeenschappelijke herplaatsingsladder ingeregeld; die aantoonbaar en tijdig moet worden doorlopen door gemeenten, investeerder en provincies. Hiertoe wordt een marktmeester geïntroduceerd die gaat ondersteunen en toezien op het doorlopen van de herplaatsingsladder.

De **gezamenlijke herplaatsingsladder** heeft de volgende stappen:

Gemeenten en investeerders zeggen toe dat zij in principe een gebruikte woning kiezen voor een nieuw project (gebruikte woning gaat boven nieuwe woning).

- a. De investeerder heeft een inspanningsverplichting om binnen zijn bedieningsgebied te zoeken naar een herplaatsingslocatie, hierover verslag te doen, en de gemeente hier actief bij te betrekken.
- b. De gemeente heeft een inspanningsverplichting om te zoeken naar een herplaatsingslocatie en hier de investeerder die de woningen tijdelijk heeft geëxploiteerd als ook andere mogelijke investeerders en de marktmeester tijdig te betrekken. Dit wordt mede geborgd doordat:
 - o In het format van de aanstaande woondeals wordt opgenomen dat provincies, regio's en gemeenten dienen te zorgen voor herplaatsingslocaties voor flexwoningen. In de woondeals zullen ook de aantallen flexwoningen worden opgenomen die de regio gezamenlijk gaat realiseren.
 - o In het wetsvoorstel van de Wet regie op de volkshuisvesting en onderliggende regelgeving wordt opgenomen dat er kaders worden gesteld aan de woonprogramma's van gemeenten en provincies. Onderdeel daarvan zal zijn dat de gemeenten en provincies aangeven hoe zij ervoor gaan zorgen dat er herplaatsingslocaties voor flexwoningen worden gerealiseerd. Omdat er in gevallen er in tijd of aantallen geen één op één relatie zal kunnen zijn tussen de huidige ambitie en mogelijke herplaatsingslocaties, is bovenstaande aanvullend op en niet in de plaats van de rest van deze gezamenlijke herplaatsingsladder.
- c. Als de investeerder en de gemeente niet zelf een locatie vinden, gaan ze samen in hun woonregio op zoek naar een geschikte locatie bij andere gemeenten.
- d. Als binnen de woonregio geen plek te vinden is, zullen de gemeente en investeerder de provincie vragen om ondersteuning.
- e. De landelijke marktmeester adviseert de garantieuitvoerder en zal minimaal 2 jaar voor het einde van de eerste exploitatietermijn door gemeente en investeerder worden betrokken om te zoeken naar herplaatsingslocaties. De marktmeester zorgt voor een actueel en landelijk overzicht van (locaties voor) flexwoonprojecten in ontwikkeling. Gemeenten en investeerders zeggen toe om hun projecten bij deze marktmeester aan te melden. Door in een vroeg stadium al betrokken te zijn kan de marktmeester ondersteunen in de zoektocht. Daarnaast zal de marktmeester landelijk bemiddelen als er provinciaal geen nieuwe plek voor de woning is. De marktmeester toetst procesmatig of de gezamenlijke herplaatsingsladder goed en volledig doorlopen is en of alle partijen zich aan de afspraken hebben gehouden. De marktmeester brengt hierover advies uit aan de garantiebeheerder. De garantiebeheerder toetst de marktwaarde en restwaarde van de woningen als de garantie tot uitkering moet komen, bekijkt of de transactie uit een redelijk proces naar voren is gekomen en checkt of binnen deze kaders, gegeven de vervolgexploitatiemogelijkheden, een marktconforme transactie plaatsvindt, ongeacht andere verkoopmogelijkheden. De garantiebeheerder bepaalt uiteindelijk of er een uitkering volgt of niet. Het advies van de marktmeester wordt in dit besluit meegenomen.
- f. Is er landelijk geen plek, dan kan de investeerder de woning verkopen aan een investeerder die woningen in een Flexcity exploiteert waar deze geëxploiteerd zal worden. Dit concept wordt momenteel uitgewerkt en er lopen gesprekken met gemeenten.

Is bij elk van deze stappen tijdelijk geen plek, dan is er de mogelijkheid om de woning (al dan niet gedemonteerd) voor enkele maanden ergens te stallen (geen exploitatie).

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?*

Een aantal belangrijke uitgangspunten verkleinen het risico voor het Rijk. Inhoudelijk en als belangrijkste zijn daar: de gezamenlijke herplaatsingsladder, de rol van de marktmeester en de eisen aan de kwaliteit van de woningen. De garantie heeft betrekking op nieuw te bouwen tijdelijke woningen. Dit betekent enerzijds dat de hoeveelheid woningen die onder de garantie vallen jaarlijks toeneemt. Vanuit financieel oogpunt worden de risico's verkleind door de prudente aanname over de kans op uitkering, het beperken van het aantal te verstrekken garanties door het garantieplafond en het aantal woningen, de bijdrage van €1.000 per woning door investeerders bij een garantieaanvraag en de risicoverdeling tussen Rijk, gemeenten en investeerders. Daarnaast zal de RVO als beoogd garantiebeheerder (en facilitator van de marktmeester) periodiek verantwoord worden over de uitvoering van deze herplaatsingsgarantie. De onzekerheden in de aannames in combinatie met de lange looptijd en het financieel risico maken het noodzakelijk om inzicht te houden hoe de garantie werkt. Door de jaarlijkse prognoses en rapportages aan het ministerie van BZK, zou de minister voor VRO, met instemming van de MR indien dit invloed heeft op de risico's onder de garantie, op het garantieplafond en eventuele budgettaire/financiële effecten, de garantie tijdig kunnen bijstellen.

De garantie wordt geëvalueerd na jaar 1, in het kader van de regeling periodiek evaluatieonderzoek bij de reguliere beleidstermijn van jaar 5 en na jaar 12 wanneer de eerste ervaringen bij uitkering bekend zijn. Dit kan, met instemming van de MR indien dit invloed heeft op de risico's onder de garantie, op het garantieplafond en eventuele budgettaire/financiële effecten, resulteren in een bijstelling in de vormgeving van de garantie en/of de rol en taak van de uitvoeringsorganisatie.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

De ministeries van Financiën en BZK hebben het bureau Finance Ideas gevraagd om een validatie van de aannames te doen. De bevindingen, aannames en eerste resultaten van Finance Ideas zijn getoetst in een bijeenkomst met Aedes, VNG, andere deskundigen op het gebied van garanties en deskundigen van de (flex)woningmarkt. Daarop heeft Finance Ideas haar aannames aangescherpt. Algemene conclusie is dat er veel onzekerheden blijven, maar dat Finance Ideas tot aannemelijke bevindingen is gekomen.

Beide ministeries achten het gepresenteerde midden-scenario als aannemelijk en daarmee meest acceptabele scenario en gaan bij de doorrekeningen uit van in het rapport genoemde uitkomsten.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

In de garantie wordt een bijdrage gevraagd aan de investeerder van € 1.000 per woning vanwege de rol van de marktmeester en aldus als bijdrage in de dekking van de uitvoeringskosten. Op de begroting van het ministerie van BZK wordt €220 miljoen vrijgemaakt voor de dekking van de garantieuitkeringen. Gezamenlijk vormen deze middelen de budgettaire ruimte voor het verstrekken van de garanties en de uitvoeringskosten. Daarmee dekt het rijk 60% van de uitkering wanneer de garantie wordt aangesproken. De betrokken gemeenten dekken 25% van het uit te keren bedrag. Daarnaast is er een eigen risico voor de investeerder van 15%.

De uitvoeringskosten worden meerjarig geraamd op gemiddeld € 1,65 mln. per jaar bij een personele capaciteit van 11 fte, in totaal max. € 51 mln. over de gehele looptijd voor de uitvoering van de garantieregeling van 40 jaar. Dit is gebaseerd op een eerste inschatting van de benodigde personele capaciteit voor de garantiebeheerder en de marktmeester, grotendeels voor de rol van de marktmeester. In de opdrachtverstrekking aan het RVO zal dit nader worden uitgewerkt en geraamd. Deze uitvoeringskosten komen ten laste van het beschikbare budget van € 220 mln. en de te ontvangen bijdragen van investeerders per garantie.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt geen specifieke risicovoorziening getroffen. Het betreft een risicoregeling zonder begrote schade. De beschikbare middelen van € 220 mln. en de inkomsten uit de bijdrage per woning dienen de totale garantie uitkeringen te dekken. Het geheel aan mitigerende maatregelen, de prudente ramingen en de afspraken over monitoring en evaluatie van de regeling zorgen ervoor dat het beschikbare budget niet wordt overschreden en tijdig bijsturing mogelijk is.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De garantie kent een totale looptijd van maximaal 40 jaar. Bij het aangaan van een garantie kan eerst na 10 jaar exploitatie een garantie uitkering plaatsvinden. De onzekerheden in de aannames in combinatie met de lange looptijd en het financieel risico maken het noodzakelijk om periodiek inzicht te houden hoe de garantie werkt. Door de jaarlijkse prognoses en rapportages van de uitvoerder aan het ministerie van BZK, zou de minister voor VRO, met instemming van de MR indien dit invloed heeft op de risico's onder de garantie, op het garantieplafond en eventuele budgettaire/financiële effecten, de garantie tijdig kunnen bijstellen.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De minister van BZK is voornemens de garantie te laten uitvoeren door de RVO. Hierover lopen thans gesprekken om te komen tot offerte en opdrachtverstrekking. De RVO zal zowel de rol van de garantiebeheerder als de onafhankelijke marktmeester uitvoeren, waarbij de RVO zorg zal dragen om de beide rollen en taken te scheiden. De garantiebeheerder draagt zorg voor de administratieve afwikkeling van garantieaanvragen en de afwikkeling van de aanvragen tot uitkering. Daartoe verzorgt de RVO de intake en beoordeling van de garantieaanvragen, en de daaruit volgende toekenning van een garantie. Bij verzoeken tot uitkering vanaf jaar 10 toetst de RVO (de eventueel gewijzigde omstandigheden) en besluit zij over een toekenning en de hoogte van het bedrag. Daarin wordt het advies van de marktmeester meegewogen.

De uitvoeringskosten worden geraamd op gemiddeld € 1,65 mln. per jaar meerjarig bij een personele capaciteit van 11 fte, in totaal € 51 mln. over de gehele looptijd van de garantieregeling van 40 jaar. Dit is gebaseerd op een inschatting van de benodigde personele capaciteit voor de garantiebeheerder en de marktmeester. In de opdrachtverstrekking aan het RVO zal dit nader worden uitgewerkt en geraamd. Deze uitvoeringskosten komen ten laste van het beschikbare budget van € 220 mln. en de te ontvangen bijdragen van investeerders per garantie.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De onzekerheden in de aannames in combinatie met de lange looptijd en het financieel risico maken het noodzakelijk om periodiek inzicht te houden hoe de garantie werkt.

Daarnaast wordt de effectiviteit en doelmatigheid van de herplaatsingsgarantie 5-jaarlijks geëvalueerd in het kader van de regeling periodiek evaluatieonderzoek. Dat gebeurt ook na 12 jaar looptijd van deze garantieregeling. Evenals bij de reguliere 5-jaarlijkse evaluatiemomenten hanteren wij dit moment tevens om de gestelde voorwaarden waarop de garantie verstrekt wordt en hoe de risicoverdeling tussen Rijk-gemeenten en corporaties is vastgesteld opnieuw te herzien voor nieuwe inschrijvingen. Het ligt in de rede om na 12 jaar looptijd een hernieuwde validatie van de regeling, de scenario's en achterliggende aannames te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij (expert judgement).