

Contourennota financiële herplaatsingsgarantie

Ministerie van BZK

Context

De tekorten op de huidige woningmarkt zijn en blijven vooralsnog groot. De oorlog in de Oekraïne en de asielcrisis maken dat snel meer woningen nodig zijn, met name in de sociale huursector. De snelste wijze om woningen te realiseren is door flexwoningen te bouwen en te plaatsen. Het is zaak dat zo spoedig mogelijk locaties beschikbaar gesteld worden. Gemeenten, provincies en het kabinet hebben bestuurlijke afspraken gemaakt om t/m 2024 in totaal 37.500 (flex)woningen te realiseren, o.a. ter bevordering van doorstroom van statushouders in de migratieketen. Investeerders (veelal corporaties) gaan nu op korte termijn investeren in (het bestellen van) flexwoningen.

Maar het realiseren van locaties is lastig. Het aantal flexwoningen blijft achter omdat investeerders onder meer geconfronteerd worden met onzekerheid over de beschikbaarheid van een nieuwe exploitatielocatie, wanneer de eerste exploitatietermijn van de locatie afloopt. Het inrekenen van deze onzekerheid leidt op dit moment tot onvoldoende snelle voortgang in de aanschaf van de woningen vanwege een minder sluitende businesscase. Door een systeem te ontwerpen dat de kans op een herplaatsing vergroot en een garantie te bieden gedurende de periode die benodigd is om de woningen af te schrijven (tot 30 jaar voor de meest duurzame woningen), willen we investeerders laten rekenen met meer zekerheid, waardoor het perspectief van een minder lange exploitatietermijn – en daarmee onrendabele top op het project – grotendeels kan worden gemitigeerd.

Dit wordt bewerkstelligd door een bedrag beschikbaar te stellen aan de investeerder op het moment dat er geen vervolgllocatie voor de opstallen gevonden kan worden. Zodoende kan de eindwaarde van de opstallen na de eerste exploitatietermijn zeker worden gesteld. Hiervoor is een garantie een passend antwoord. Voor deze garantie is in totaal € 220 mln. op de Rijksbegroting beschikbaar gesteld. Op basis van gehanteerde aannames zullen ruim 22.000 woningen een beroep op de garantie kunnen doen. Het gaat om flexwoningen die in aanvang minimaal 10 jaar geplaatst kunnen worden. Wij gaan er bij de berekening dan vanuit dat 1 op de 2 woningen die mogelijkheid ook daadwerkelijk aangrijpen. Dit is vanwege het gebrek aan ervaringsgegevens prudent (of conservatief) berekend, in afwachting van aanscherpingen aan de hand van een expert judgement.

Contouren incl. risicomitigatie

De garantie is bedoeld om de financiële risico's gekoppeld aan het mogelijk niet kunnen herplaatsen van een woning te verminderen. Het risico bestaat uit de *kans* op niet kunnen herplaatsen en het financiële *effect* wanneer deze kans zich voordoet. Het eerste aangrijpingspunt is dan ook het vergroten van de kans dat een flexwoning wel herplaatst kan worden. De garantie resulteert in het geval dat er – ondanks dat - geen plaats kan worden gevonden voor een flexwoning in een uitkering richting de investeerder. Deze uitkering is een tegemoetkoming richting de investeerder indien de marktwaarde (door gebrek aan locaties voor herplaatsing en ondanks de gehanteerde kwaliteitseis) lager is dan de restwaarde op basis van lineaire afschrijving, gekoppeld aan de initiële investering van de opstal. Een verzoek tot deelname wordt gedaan per project door investeerder en gemeente samen. De garantie is beschikbaar voor alle investeerders in flexwoningen binnen het sociale huursegment. De uitkering mag éénmalig aangevraagd worden. Woningen komen in aanmerking indien ze minimaal 10 jaar op een locatie geplaatst kunnen worden. De maximale uitkering is gestoeld op de restwaarde na 10 jaar afschrijving, en loopt verder naar beneden vanaf jaar 11, naar 0 in jaar 20 of 30, afhankelijk van het kwaliteitsniveau van de woning (wordt verder toegelicht in onderstaande tekst).

Vergroten kans herplaatsing

Om de kans op herplaatsing zoveel mogelijk te vergroten zijn risico mitigerende maatregelen in de kaders voor de garantie verwerkt. Belangrijk voor een succesvolle herplaatsing is dat (1) de kwaliteit van de flexwoningen hoog en uniform is (2) de herplaatsing van de woningen gezamenlijk wordt opgepakt en (3) een ondersteuningsstructuur wordt ingericht die helpt bij het herplaatsen van de woningen.

1. Kwaliteit en standaardisatie

De flexwoningen waar de garantie voor bedoeld is dienen van een hoge kwaliteit te zijn. Ze moeten - afhankelijk van het gekozen type - minimaal 25 tot 50 jaar meegaan. Omdat de woningen vaak op tijdelijk beschikbare locaties worden geplaatst, kent de eerste plaatsing meestal een termijn van 10 tot 15 jaar. Na die 10 tot 15 jaar moet de woning dus een tweede of soms zelfs derde plek kunnen krijgen om de businesscase sluitend te krijgen. Daarom is een hoge kwaliteit van groot belang. Door te standaardiseren en de juiste kwaliteitseisen te stellen is de woning ook geschikt om aan de eisen na 2030 te voldoen. Omdat er wordt uitgegaan van uniforme kwaliteitseisen weten investeerders en gemeenten die een woning overnemen van een andere partij wat ze in huis halen. Door te kiezen voor de woonstandaard van Aedes en daarop nog iets hogere energie- en milieueisen te zetten, is de kans dat een andere corporatie of gemeente de woning na 10 jaar wil accepteren, veel groter. De garantieregeling gaat daarom uit van minimaal de eisen die in de komende Aedes- en lopende RVB-aanbesteding worden gehanteerd.

2. Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Sommige gemeenten kunnen nu al met grote zekerheid zeggen dat ze over 10 jaar een tweede exploitatielocatie kunnen bieden. Andere hebben die mogelijkheid niet, of maar deels. Door in gezamenlijkheid te zorgen dat er een flexibele schil in de woningmarkt komt, kunnen we onzekerheid hierover verkleinen. Daarom is de kern van de garantieregeling de gezamenlijke herplaatsingsladder.

De gezamenlijke herplaatsingsladder.

- a. Gemeenten en investeerders zeggen toe dat zij in principe een gebruikte woning kiezen voor een nieuw project (gebruikte woning gaat boven nieuwe woning).
- b. De investeerder heeft een inspanningsverplichting om binnen zijn bedieningsgebied te zoeken naar een herplaatsingslocatie.
- c. De gemeente neemt een inspanningsverplichting op zich om te zoeken naar een herplaatsingslocatie. Dit wordt mede geborgd doordat:
 - 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.
 - 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.
- d. 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.
- e. Als binnen de woonregio geen plek te vinden is, zal de gemeente de provincie vragen om ondersteuning.

- f. Er komt een landelijke marktmeester bij de entiteit die de garantieregeling uitvoert. Deze zorgt voor een actueel en landelijk overzicht van (locaties voor) flexwoningprojecten in ontwikkeling, en ondersteuning bij herplaatsing.
- g. Is er landelijk geen plek, dan kan de investeerder de woning overdragen aan een reservelocatie waar deze geëxploiteerd zal worden.¹ Dit concept wordt momenteel uitgewerkt. Er lopen gesprekken met gemeenten en het streven is de locaties per 2026 operationeel te hebben.

3. *Ondersteuningsstructuur herplaatsing en introductie marktmeester*

Een organisatie zal worden belast met de uitvoering van de garantie. Daarnaast (mogelijk in diezelfde uitvoeringsorganisatie) zal een marktmeester worden ingericht. De rol van de marktmeester is om op landelijk niveau vraag en aanbod van opstallen en locaties voor flexwoningen samen te brengen, om zo te komen tot een economisch optimale inzet van opstallen die beschikbaar komen. Indien gemeenten en investeerders gezamenlijk niet tot een volgende locatie voor exploitatie komen, dienen ze tijdig de hulp van deze marktmeester in te schakelen. Het tijdig signaleren dat er geen vervolgllocatie voor exploitatie wordt gevonden, bijvoorbeeld een of twee jaar voor het vervallen van een locatie, en het tijdig inschakelen van de marktmeester wordt één van de voorwaarden van de financiële herplaatsingsgarantie. Indien gemeenten of regio's met geen of zeer beperkte bevolkingsgroei vanwege demografische ontwikkelingen lastig kunnen voldoen aan de eerste stappen van de gezamenlijke herplaatsingsladder, zal dit opgenomen worden in de Woondeals en voortijdig onderwerp van gesprek zijn met de marktmeester. Deze zal dan eerder en nadrukkelijker optreden om tot een passende en geoptimaliseerde oplossing te komen, waaronder bijv. opname van de woningen in een reservelocatie. De hierboven beschreven stap g) is ook voor deze gemeenten en regio's een risicomitigerende optie.

Financiële herplaatsingsgarantie

De financiële herplaatsingsgarantie is een tegemoetkoming aan de investeerder indien de gezamenlijk (dus samen met de marktmeester, die inzet op een economisch optimaal scenario voor herplaatsing) gerealiseerde marktwaarde in het jaar waarop de opstal herplaatst moet worden lager is dan de boekwaarde (het nog af te schrijven deel van de investering) van de opstal. Er kunnen twee typen flexwoningen een beroep doen op de garantie: woningen vergelijkbaar met permanente kwaliteit (50 jaar levensduur/afschrijvingsduur 30 jaar) en woningen van tijdelijke kwaliteit (25 jaar levensduur/afschrijvingsduur van 20 jaar). De inkoopkosten van de flexwoning - 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 maakkosten en de aansluiting van nutsvoorzieningen worden niet gedekt. Ook de kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de locatie en plaatsing worden niet gedekt.

Indien de marktwaarde in het jaar waarin de opstal herplaatst moet worden lager is dan deze boekwaarde, wordt vanuit de garantie het verschil tussen de twee waardes aangevuld. De onafhankelijke marktmeester stelt de restwaarde van de flexwoningen vast.

Dit maakt dat woningcorporaties en andere investeerders een prikkel behouden om flexwoningen zo goed mogelijk te verkopen (en daarmee de kosten laag te houden) indien ze niet herplaatst kunnen worden. De garantie voorziet in een uitkering als blijkt dat de opstal:

¹Onderdeel van de fysieke herplaatsingsgarantie en bestaat uit een of meerdere locaties waar een vaste kern aan (flex)woningen is en waar woningen bij geplaatst kunnen worden. De woning wordt indien wenselijk en mogelijk door de corporatie die verbonden is aan de locaties overgenomen en geëxploiteerd. Er lopen gesprekken met gemeenten en het streven is de locaties per 2026 operationeel te hebben.

- Een lagere marktwaarde heeft dan de boekwaarde omdat hij niet direct kan worden geplaatst op een andere locatie;
- Voor een lagere waarde dan de boekwaarde aan een andere investeerder wordt verkocht, ter plaatsing op een nieuwe locatie binnen of buiten de regio of provincie
- De opstal niet langer als woning kan worden verkocht en uit de markt wordt gehaald (eventueel met terug levering naar bouwer, of indien de woning gerecycled dient te worden), en dit resulteert in een lagere waarde dan de boekwaarde.

Garantie-entiteit en solidariteit in de kosten daarvan

Om de garantie uit te voeren wordt een uitvoeringsorganisatie aangewezen voor o.a. intake, beoordeling, overeenkomsten opstellen, administratie en monitoring, uitbetaling van garanties en ook het uitvoeren van het marktmeesterschap. De marktmeester heeft de taak om tot een economisch optimaal scenario voor herplaatsing van de flexwoning te komen. Deze entiteit(en) werkt voor alle partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de flexibele schil van flexwoningen.

Met name voor de investeerder wordt door het werk van deze entiteit de kans op het kunnen herplaatsen sterk verhoogd. Daarom wordt een solidariteitsbijdrage van € 1.000 per woning gevraagd, wat bij de beschikbaar gestelde middelen wordt gevoegd om de uitvoeringskosten van de garantie-entiteit, het marktmeesterschap en eventuele uitkeringen ten dele te dekken. Op basis van 22.000 woningen die een beroep op de garantie kunnen gaan doen zal dit een bedrag van € 22 miljoen opleveren. Dit bedrag dekt een deel van de te verwachten totale uitvoeringskosten. Het overige deel zal door BZK vanuit de beschikbare € 220 miljoen worden gedekt.

Mate van beroep op de herplaatsing garantie

De mate waarin een beroep gedaan wordt op de garantie wordt met behulp van de default kans berekend. Dit geeft aan hoeveel woningen op basis van het beschikbare budget onder de garantieregeling kunnen worden gebracht. Omdat er voor wat betreft flexwoningen geen ervaringsgegevens voorhanden zijn is het nodig om de inschatting te gaan maken op basis van gevalideerde expert judgement en 2nd opinion. Deze wordt gebaseerd op diverse parameters (zie overzicht hieronder). Tot de uitkomst hiervan bekend is wordt uitgegaan van een default kans van 50% (1 op de 2 woningen gaat een beroep op de garantie doen). De verwachting is dat dit zeer prudent is ingegeven, mocht er aanleiding toe zijn, dan wordt dit percentage bijgesteld.

Naast de hiervoor beschreven risico mitigerende maatregelen, draagt ook een eigen risico voor gemeenten en investeerders bij aan de verwachting dat een groot deel van alle garanties niet worden aangesproken en tot uitbetaling komen. Een eigen risico voor gemeenten vormt, bovenop de afspraken in woondeals, een aansporing om zich maximaal te blijven inspannen om een vervolglocatie te zoeken voor woningen. Voor investeerders zorgt het eigen risico voor een bewuste afweging om de garantie aan te spreken. Immers, als de restwaarde van de woning hoger of gelijk is aan de marktwaarde dan zal een corporatie eerder geneigd zijn de woning zelf elders te exploiteren of te verkopen om te voorkomen dat ze een eigen risico moet nemen door de aanspraak op de garantie.

Risicoverdeling

Hoewel de uitkering hetgeen is dat meer zekerheid biedt, vormen de gezamenlijke herplaatsingsladder en de afspraken die tussen Rijk, gemeente en investeerder gemaakt worden de kern van de garantie. Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties hebben ieder hun verantwoordelijkheden het volkshuisvestelijk beleid uit te voeren.

De kerntaak van woningcorporaties is zorg te dragen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens, en ook projecten van andere investeerders dragen hieraan bij. Gemeenten hebben beloofd hiertoe komende jaren zoveel mogelijk en zo snel mogelijk locaties vrij te maken. Op voorhand is voor gemeenten lastig een indicatie te maken van de totale kosten van plaatsing. Deze hangen van de lokale locatiesituatie af en wat bouwrijp maken in dat geval betekent. Daarom is overeengekomen dat het Rijk een hoger risicoaandeel neemt.

Waar het risico op herplaatsing tot nu toe geheel voor rekening van investeerder en vaak gemeente is, biedt het Rijk met de voorgestelde financiële herplaatsingsgarantie comfort aan investeerders en gemeenten om in gezamenlijkheid verantwoorde afspraken te maken over de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van flexwoningen. Dit betekent dat eenieder ook een deel van de risico's voor versnelling van de bouwopgave draagt (en niet alleen het Rijk). Op de uitkering is een risicoverdeling tussen resp. Rijk, gemeenten en investeerder van toepassing met een risicoverdeling van 60% Rijk, 25% gemeenten en 15% investeerder. De maximale uitkering aan de investeerder is hiermee gelijk aan de boekwaarde van de opstallen, verminderd met het eigen risico (de bovenstaande risicoverdeling richting de investeerder van 15%) dat de investeerder draagt.