



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TER BESLUITVORMING

Nota actief openbaar

Ja

Onze referentie

2022-0000659381

Datum

1 december 2022

Opgesteld door

[Redacted]

Samengewerkt met

Bijlage(n)

4

Aan  
Van

MVRO  
Programmadirectie Versnelling tijdelijke huisvesting

nota

Brief aan Eerste en Tweede Kamer inzake financiële  
herplaatsingsgarantie

### Aanleiding

Eind augustus is in de bestuurlijke afspraken rond de asielcrisis afgesproken dat er een financiële herplaatsingsgarantie komt. Deze is de afgelopen maanden vorm gegeven en nu klaar om aan beide Kamers te worden aangeboden. Het gaat nadrukkelijk om de *contouren* van deze herplaatsingsgarantie. De financieel-juridische vormgeving en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd worden in de komende maanden nader uitgewerkt. Door nu al wel de contouren te publiceren ontstaat er duidelijkheid voor investeerders (veelal woningcorporaties) en gemeenten. Dat het geven van deze duidelijkheid essentieel is blijkt uit nagenoeg elk gesprek over specifieke projecten of realisatieovereenkomsten met regio's. Omdat het een garantie betreft, moet deze getoetst worden tegen het toetsingskader risicoregelingen. Ook deze dient aan beide Kamers aangeboden te worden. De ministerraad heeft vrijdag 2 december ingestemd met de contouren, het garantiëkader, om deze verder uit te werken en de Kamer aldus te informeren.

Bijgaande brieven zijn afgestemd met Aedes, VNG en het ministerie van Financiën.

### Geadviseerd besluit

- Instemmen met de brieven voor de Eerste en Tweede Kamer, inclusief contouren en toetsingskader als bijlagen (tekenen en verzenden van de brieven).

### Kern

#### Inhoud

De herplaatsingsgarantie bestaat uit twee delen. Omdat het gaat om een risico, is die te mitigeren op de kans en op het effect. De herplaatsingsgarantie doet beide. Om de *kans* te vergroten dat een flexwoning na 10 of 15 jaar een tweede (en daarna nog een derde) plek krijgt, zijn er twee essentiële zaken opgenomen. De eerste is een set aan kwaliteitseisen, die gelijk is aan de eisen van de RVB en Aedes bouwopdrachten. Hierdoor weet een ontvangende partij ook dat het een woning van de gewenste kwaliteit is. De tweede is de gezamenlijke herplaatsingsladder. Hier is iedereen enthousiast over. Aan de VNG is hierover toegezegd dat wordt gezien hoe de hierin opgenomen marktmeester de voormalige krimpregio's al eerder kan helpen omdat zij naar verwachting weinig soelaas hebben bij de eerste twee stappen van de ladder.

Om het *effect* te verkleinen is opgenomen dat als – na het doorlopen van de gezamenlijke herplaatsingsladder – een flexwoning onverhoopt echt geen plek kan krijgen er een financiële uitkering volgt. Hierbij geldt een risicoverdeling tussen Rijk, gemeenten en investeerders die elk een deel van de financiële uitkering op zich nemen.

**Onze referentie**

2022-0000659381

**Datum**

1 december 2022

#### *Contouren en verder proces*

Met de VNG, Aedes en MinFin is overeenstemming bereikt over de contouren. MinFin is akkoord met het toetsingskader. En MinFin is akkoord met het nu versturen van de contouren en het kader tot zo ver, om het geheel vervolgens verder uit te werken op de meer technische financieel-juridische punten en deze wijze van uitvoeren. Vanuit de Comptabiliteitswet is voorgeschreven dat het toetsingskader aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer wordt toegezonden na akkoord van Fin en de MR. Omdat veel nog uitgewerkt moet worden terwijl de huidige omstandigheden vergen dat we alvast duidelijkheid bieden aan gemeenten en investeerders, is met Fin de procesafpraak gemaakt dat het toetsingskader wordt aangepast na uitwerking van de garantie en vervolgens in de MR opnieuw wordt vastgesteld. Tot die tijd kunnen geen inschrijvingen plaatsvinden. Wel staat hiermee vast waar de investeerders bij de uiteindelijke herplaatsingsgarantie op kan rekenen. Dit kunnen we alvast met hen delen. Zo kunnen investeerders en gemeenten de contouren wel al gebruiken om het plannen op te ijken en om afspraken te maken in de woondeals. Dat is essentieel omdat veel individuele projecten nu wachten op helderheid over de herplaatsingsgarantie. Maar ook omdat enkele potentiële afnemers van de RVB-bouwopdracht die ook als voorwaarde zien. En omdat Aedes het als voorwaarde ziet voor het publiceren van hun bouwopdracht. Zonder deze contouren nog dit jaar te publiceren raakt het doel van het aantal flexwoningen voor volgend jaar uit zicht.

Omdat een garantie als deze echt nieuw is, is het proces tot nu toe weerbarstiger gebleken dan verwacht. Zo zijn er geen historische data beschikbaar waarop een rekenmodel geënt kan worden. Het scherp krijgen van alle aannames, hoe de garantie in de praktijk kan werken en daar overeenstemming over krijgen met alle partijen duurde langer dan verwacht, vooral ook met MinFin. Daarom is met MinFin afgesproken dat er op enkele variabelen nog een zgn. expert judgment plaatsvindt. Deze wordt uitgevoerd door Finance Ideas onder leiding van prof. dr. J. Conijn. Afhankelijk van de uitkomst kan MinFin een second opinion laten uitvoeren. Afgesproken is dat dat niet langer dan 1 kwartaal na ommekomst van het eerste rapport mag duren. De twee belangrijkste variabelen zijn het defaultpercentage en de inschatting van de marktwaarde van de woning op het moment dat er aanspraak op de herplaatsingsgarantie wordt gedaan.

#### **Toelichting**

De kwaliteitseisen en de gezamenlijke herplaatsingsladder met een marktmeester zijn het hart van de herplaatsingsgarantie. Naar aanleiding van het eerste bestuurlijke gesprek met Aedes en de VNG op 18 oktober j.l. is daarin aangevuld dat flexwoningen en herplaatsingslocaties in de woondeals worden opgenomen en dat in de woningbouwplannen van gemeenten herplaatsingslocaties moeten voorkomen. De bedoeling is dat dit wordt geborgd in de toekomstige AMvB bij het wetsvoorstel regie op de volkshuisvesting. Hiermee is maximale borging van de gezamenlijke herplaatsingsladder gevonden. De beschrijving van de rol van de

marktmeester is onderdeel van de verdere uitwerking. Daarin moet ook worden opgenomen dat deze bij de voormalige krimpregio's eerder en nadrukkelijker in beeld komt. Dit is zo met de VNG overeengekomen.

**Onze referentie**  
2022-0000659381

**Datum**  
1 december 2022

Gemaakte keuzes in het financiële gedeelte:

- De keuzes zijn gemaakt door BZK, na en in overleg met SVn, de taskforce, RVO en MinFin.
- De financiële garantie wordt als volgt berekend
  - Alleen de kosten van de woning komen in aanmerking voor de garantie
  - Er is een vastgelegde afschrijving van de kosten van de woning die de restwaarde bepaalt.  
Bij de Product Markt Combinaties (hierna: PMC's) volgens bouwbesluit tijdelijke kwaliteit is dat 20 jaar lineair.  
Bij de PMC's volgens het bouwbesluit bestaande kwaliteit is dat 30 jaar lineair
  - De garantievraag is de restwaarde minus de opbrengsten bij verkoop.
  - Het bedrag dat tot uitkering zou moeten komen kent de volgende risicoverdeling: 60% rijk / 25 % gemeente / 15 % investeerder (eigen risico, de investeerder krijgt dus 85% van de garantievraag uitgekeerd).
- Er is een plafond voor het aantal inschrijvingen. Dat wordt bepaald door een rekenmodel dat wij met hulp van de taskforce en de SVn hebben ontworpen. Belangrijke parameters daarin zijn:
  - Defaultkans ofwel de kans dat een garantie daadwerkelijk tot uitkering moet leiden. Voorzichtigheidshalve is deze nu heel hoog ingezet in afwachting van de expert judgment. In het model wordt thans gerekend met 50%.
  - Marktwaaarde. Een inschatting van de marktwaaarde van de woning bij garantieaanspraak is nodig. Deze is thans vastgezet op 70% van de restwaarde (boekwaarde) en kan na de expert judgment worden aangepast. Deze 70% is o.i. een te prudente inschatting maar was voor MinFin randvoorwaardelijk.
  - Gemiddelde kosten woningen. Bij de inschrijvingen gelden de werkelijke aanschafwaardes van de woningen. Voor het model is een inschatting daarvan nodig. In het model wordt onderscheid gemaakt naar 2 typen woningen met een veronderstelde aanschafwaarde (net als bij afschrijving). De aanschafwaarde is gebaseerd op de aanschafwaarden zoals die in de RVB-bouwopdracht naar voren komen.
  - Het huidige plafond ligt hiermee op ruim 22.000 woningen.

Overige relevante gemaakte keuzes

- Zoals met u besproken is de herplaatsingsgarantie alleen toegankelijk voor sociale woningbouw en niet voor middenhuur.
- De herplaatsingsgarantie is voor elke investeerder toegankelijk. Hoewel het door hierboven beschreven keuze de verwachting is dat het voornamelijk corporaties zijn die willen inschrijven.
- Een aanvraag voor een garantie wordt gedaan door investeerder en gemeente gezamenlijk. Dit omdat de gemeente een deel van het risico draagt en een rol heeft in de gezamenlijke herplaatsingsladder.

- De marktmeester krijgt een rol in het beoordelen en toekennen van garanties, in bij de toekenning van garantieuitkeringen, met name bij het bepalen van de vraag of de verkoopopbrengsten van de woning bij aanspraak op de herplaatsingsgarantie reëel zijn. Zo wordt het risico gemitigeerd dat de investeerder – ondanks dat deze dan al een hoger eigen risico kwijt is – met een te lage opbrengst genoeg neemt. Daarnaast wordt de marktmeester geacht zicht te houden op mogelijke landelijke locaties.
- Investeerders dragen € 1.000 per woning bij aan de organisatiekosten van de garantie, met name vanwege de rol van de marktmeester.

**Onze referentie**  
2022-0000659381  
**Datum**  
1 december 2022

#### *Politieke context*

De herplaatsingsgarantie is onderdeel van de bestuurlijke afspraken rondom de asielcrisis en aangekondigd in de Kamer. Bij het Wetgevingsoverleg over de VRO-onderdelen van de begroting van BZK is een motie van het lid Van der Plas (BBB) aangenomen die oproept om snel met een garantie te komen om exploitatierisico's met betrekking tot tijdelijke huisvesting te beperken. Met de herplaatsingsgarantie wordt hieraan ook invulling gegeven.

De bredere context is die van de opvang van asielzoekers, en huisvesting van statushouders en van Oekraïense ontheemden. Door het uitblijven van de herplaatsingsgarantie staan veel projecten stil. Partijen stellen besluiten en investeringsbeslissingen uit in afwachting van de aangekondigde garantie. Hierdoor versnelt de tijdelijke huisvesting nu niet, terwijl er wel veel enthousiasme is en er plannen zijn. Het leidt ertoe dat er minder toevoeging aan de woningvoorraad is en er minder flexwoningen kunnen worden gerealiseerd dan er anders had kunnen zijn geweest. Waardoor het huisvesten van ontheemden en statushouders lastiger is en opvang dus voller blijft zitten, met alle kosten van dien. Daarnaast is het voor de langere termijn noodzakelijk te komen tot een flexibele schil in de woningvoorraad, zodat sneller en gemakkelijker woningen voor spoedzoekers en andere aandachtsgroepen kunnen worden gerealiseerd waar dat nodig is. Daarvoor zijn veel flexwoningen nodig. Om risico's rond het bestellen, bouwen en plaatsen van deze woningen voor investeerders acceptabel te maken is een garantie nodig.

#### *Financiële/juridische overwegingen*

Op de Rijksbegroting is 220 mln. beschikbaar gesteld voor de herplaatsingsgarantie. Hiervan is 20 mln. beschikbaar op de begroting van BZK en is 200 mln. beschikbaar op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën. De bijdrage van de investeerders van 1.000 per woning zal niet kostendekkend zijn voor de uitvoeringskosten. De precieze omvang is echter nog een punt van nadere uitwerking. De uitvoeringskosten zullen uit de 220 mln. gedekt moeten worden. In het financieel model is daar nu een schatting voor opgenomen.

Er is een theoretisch risico dat er uiteindelijk meer kosten gemaakt moeten worden dan de 220 mln. die beschikbaar is. Indien geen enkele woning een herplaatsing krijgt lopen de kosten op tot 440 mln. Dit doordat de defaultkans werkt als een vermeerderaar.

Een ander risico is dat de marktwaarde van de woningen minder is dan tot nu toe is ingeschat. Er is altijd een sloopwaarde, maar die ligt lager dan de nu ingeschatte marktwaarde. Daarom is een erg prudente inschatting genomen van

de marktwaarde. En wordt deze nader bezien in de hierboven beschreven expert judgment.

**Onze referentie**  
2022-0000659381

**Datum**  
1 december 2022

Bij de garanties is mogelijke staatssteun een aandachtspunt. Om aan de staatssteunregels te voldoen kan worden gekozen voor een vormgeving ofwel op grond van de staatssteunregels over garanties, met een verplichte aanmelding bij de EC, ofwel op grond van het wegens marktfalen opdragen van een dienst van algemeen economisch belang aan de investeerder, met vergoeding van een compensatie, op basis van een vrijstellingsbesluit. Indien aan de voorwaarden van het DAEB-vrijstellingsbesluit (belangrijkste zijn: het daadwerkelijk opdragen van de taak en het treffen van waarborgen tegen overcompensatie) wordt voldaan en daarover iedere twee jaar kwantitatief en kwalitatief aan de EC wordt gerapporteerd hoeft dat geen belemmering te zijn.

Gezien de gewenste duidelijkheid op dit moment aan gemeenten en investeerders over de voorwaarden die gelden voor de herplaatsingsgarantie, kan daar met het opdragen van een DAEB zonder meldingstraject het beste aan worden voldaan. Een dergelijke afweging is destijds ook gemaakt voor de vermindering van de verhuurderheffing en de daaraan gekoppelde DAEB voor nationale investeringen. Dit heeft niet tot een onderzoek van de EC geleid.

De verdere financieel-juridische vormgeving volgt in de komende fase zoals hierboven beschreven. Het is nu nog niet nodig om hierover te besluiten.

#### *Krachtenveld*

- VNG en Aedes hebben het in bestuurlijk overleg met u op 28 november j.l. hun steun uitgesproken op bijgaande garantieregeling.
  - o Bij VNG zijn er wel twijfels bij het eigen risicodeel voor gemeenten en investeerders in de garantie omdat dit mogelijk een drempel opwerpt om locaties te zoeken en extra woningen te bestellen en bouwen. Zo zijn er gemeenten die niet of weinig mogelijkheden hebben om voor vervolglocaties voor woningen te zorgen. En bij krimpgemeenten is behoefte aan zekerheden dat investeringen op termijn niet leiden tot een groter risico voor hen ten opzichte van andere gemeenten omdat zij de kans lopen eerder te blijven zitten met flexwoningen die niet herplaatst kunnen worden. De kwaliteitseisen aan de flexwoningen en de fysieke herplaatsingsgarantie (locaties) en eerdere en nadrukkelijker inzet van de marktmeester bieden hierbij uitkomst.
  - o Aedes is groot voorstander van een garantie maar acht (deze hoogte van) het eigen risico daarin niet bevorderlijk voor de uitvoering omdat dat de regeling minder aantrekkelijk maakt. Ook vraagt Aedes zich af of garantie niet makkelijker kan, daarnaast zoeken zij naar oplossingen voor situaties waarbij in woningen geïnvesteerd wordt voordat er een vergunning of een onherroepelijke vergunning is. Voor dat laatste zal de fysieke herplaatsingsgarantie een oplossing bieden. Tot die tijd een garantie hiervoor opzetten is echter complex en zal in de praktijk weinig tijd/tijdwinst opleveren. Gelet op deze overwegingen spreekt Aedes haar steun uit voor de garantieregeling, waardoor in een groot deel van de investeringsvraagstukken de risico's acceptabeler worden voor corporaties en andere investeerders.
- De ministerraad is vrijdag 2 december jl akkoord gegaan.
- De marktpartijen en banken hebben gevraagd om een garantieregeling die ook de middenhuur omvat. In stafbesprekingen heeft u aangegeven dat niet te

willen omdat u vindt dat de financiële stimulering die met de 220 mln. wordt geboden alleen bedoeld is voor de sociale woningbouw. Met de Taskforce gaan we verkennen in hoeverre de markt het door ons ontwikkelde systeem zelf kan gebruiken of dat er een vorm van samenwerking kan ontstaan (bv op de gezamenlijke herplaatsingsladder).

**Onze referentie**  
2022-0000659381  
**Datum**  
1 december 2022

*Strategie*  
nvt

*Uitvoering*  
Zoals hierboven beschreven is de wijze van uitvoering een vraagstuk voor de volgende fase.

*Communicatie*  
De communicatie hieromheen wordt u separaat voorgelegd. Voorzien is publiekscommunicatie, mogelijk in samenhang met VNG en Aedes. Daarnaast is een set kader en uitleg voor investeerders en gemeenten voorbereid. Deze zal op de site van de uitvoeringsorganisatie worden gepubliceerd, en zal door ons en de taskforce worden meegenomen in woondeals en business cases voor projecten.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**



*Motivering*  
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

De in het model gehanteerde gemiddelde prijzen van de woningen zijn niet openbaar gemaakt omdat het bedrijfsgevoelige informatie is zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder c, Woo.

#### **Bijlagen**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
1	Brief aan Tweede Kamer	
2	Brief aan Eerste Kamer	
3	Contouren financiële herplaatsingsgarantie	Bijlage bij de brieven
4	Toetsingskader risicoregelingen voor de financiële herplaatsingsgarantie	Bijlage bij de brieven