

# Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

## Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen 2024-2029

### Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Ontheemden en mensen die door hun inkomen of anderszins moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Verder is de regeling belangrijk voor investeerders in flexwoningen en de gemeente waarin is beoogd de flexwoning te realiseren.

### Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Aedes, corporaties, investeerders en VNG en diverse gemeenten zijn het afgelopen jaar op diverse momenten betrokken geweest bij de ontwikkeling van de herplaatsingsgarantie; zowel met betrekking tot de bestuurlijke afspraken rondom flexwonen als ter consultatie bij 2 eerdere versies van de regeling. Via de UVTH/Taskforce Versnelling tijdelijke huisvesting worden vele flexwoning projecten ondersteund en zijn veel flexwoning projecten in Nederland in beeld en worden diverse gemeenten betrokken.

### Wat is het probleem?

Er zijn grote tekorten op de huidige woningmarkt, meer specifiek in de sociale huursector. Een verzwarende factor daarbij is dat de wachtlijsten oplopen door (onder andere) het hoge aantal te huisvesten statushouders en Oekraïense ontheemden. De verwachting is dat het aantal statushouders in de komende jaren hoog zal blijven waardoor er voor gemeenten en investeerders een aanhoudend hoge huisvestingsopgave blijft bestaan. Ook is het de verwachting dat er de komende jaren een forse huisvestingsopgave ligt voor Oekraïense ontheemden, in het verlengde van de huidige opvang. Beide opgaven zullen zonder extra maatregelen leiden tot toenemende wachtlijsten.

### Wat is de omvang van het probleem?

Er zijn in Nederland 437.000 huishoudens op zoek naar een woning. Dat zijn 320.000 woningzoekenden plus 117.000 groei huishoudens van bijvoorbeeld starters en statushouders. Van deze forse huisvestingsopgave kan een toename van de jaarlijkse woningvoorraad afgetrokken worden, waarmee in 2023 sprake is van een geschat acuut tekort van 390.000 woningen. ( ).

### Wat is het huidige beleid?

In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is de doelstelling opgenomen om binnen de woningbouwopgave 900.000 woningen per jaar te realiseren in de periode tot 2030. Uit recente onderzoek van ABF Research blijkt dat de woningbouwopgave gestegen is tot 981.000 woningen. De snelste wijze om woningbouw te realiseren is via flexwoningen, hieraan zijn hoge kosten en risico's verbonden, waarop deze regeling toeziet.

## Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

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 aanhoudt. 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.

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 garantie uitvoerder 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.

## Wat is het beoogde doel?

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. 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.

Door flexwoningen in te zetten die modulair en verplaatsbaar zijn, wordt op snelle en efficiënte wijze ingesprongen op acute veranderingen in de woningvraag. Bovendien kunnen flexwoningen sneller worden geproduceerd dan reguliere woningen, zonder dat er hoeft te worden ingeleverd op kwaliteit. Verder kan door inzet van flexwoningen, dankzij hun verplaatsbare karakter, schommelingen in vraag en aanbod beter opgevangen worden en leefbaarheidsproblematiek door leegstand makkelijker het hoofd worden geboden. Het programma Woningbouw vermeld doelstellingen voor deze flexibele schil flexwoningen van 15.000 per jaar vanaf 2024.

Om die onzekerheden over vervolglocaties gedeeltelijk over te nemen, een leidende rol te nemen in de organisatie van deze locaties en aanvragers (daar waar sprake is van een niet-sluitende businesscase) zekerheden te bieden voor de langere termijn, heeft de Ministerraad op 6 december 2022 ingestemd met de financiële herplaatsingsgarantie.

## Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen dragen de doelen bij?

Een flexwoning dient aan hoge standaarden en daarmee gepaard gaande technische voorschriften te voldoen, zodat die duurzame totstandkoming van de flexibele schil aan flexwoningen wordt gewaarborgd. Daarbij wordt ingespeeld op eventuele toekomstige (strengere) eisen door uit te gaan van de voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarvan de duurzaamheidsdoelen deel uitmaken en die op het moment van eerste plaatsing ook voor een flexwoning gelden.

## Wat zijn de opties om het doel te realiseren?

Flexwoningen kunnen sneller gebouwd worden dan reguliere woningen, en bij transformatie wordt gebruik gemaakt van bestaande bouw. Bij de realisatie van tijdelijke woningbouw komen namelijk ook locaties in beeld die anders niet overwogen zouden worden als woningbouwlocatie, omdat ze enkel tijdelijk beschikbaar zijn. Opschaling van de tijdelijke huisvestingsmogelijkheden via transformatie en flexwoningen biedt dan ook de grootste versnellingsmogelijkheden. Ook ziet de garantie toe op een hoge standaard van kwalitatief goede flexwoningen van zowel tijdelijke als permanente kwaliteit, waarmee vanwege de technische voorschriften die gevraagd worden een standaard in de flexibele woningmarkt wordt opgezet die leidend kan zijn voor toekomstige innovaties.

## Wat is de voorkeursoptie?

Uit onderzoek (Kamerstukken II, 2022/2023, 32 847, nr. 1037, blz. 1089724) blijkt dat de herplaatsingsgarantie kan bijdragen om circa 30.000 flexwoningen te realiseren. Daar toe is de Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen 2024-2029 opgesteld. De Minister doet daarbij een beroep op de verantwoordelijkheid van partijen om zich maximaal in te spannen om de kans te vergroten dat flexwoningen herplaatst kunnen worden.

Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

Alleen als dit niet lukt dan kunnen investeerders aanspraak maken op een financiële compensatie, waarbij alle partijen een deel van de kosten op zich nemen. Het Rijk neemt dan 60% van de uitkering voor haar rekening, de gemeente 25% en de investeerder heeft een eigen risico van 15%.

Voorjaar 2022 heeft de Minister gesproken met VNG, enkele gemeenten, Aedes en enkele corporaties en investeerders over wat nodig is om de versnelling tijdelijke huisvesting tot stand te laten komen. Daaruit bleek dat behoefte was aan de garantie om enkele risico's die spelen bij flexwoningen af te dekken. Daarin is vervolgens voorzien door de regeling vorm te geven. De regeling naar verwachting in vergelijking met andere instrumenten een groot effect realiseren met de aangewende (financiële) middelen.

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. 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.

## Uitvoerbaarheid relevante partijen

Procesmatig is de regeling tussen zomer 2022 en oktober 2023 doordacht en samen opgesteld met een handvol betrokken partijen, waardoor nut en noodzaak van de voorschriften is gecreëerd bij de partijen die met de regeling te maken krijgen. De garantie uitvoerders Taskforce Versnelling huisvesting (UVTH) en RVO en ook Expertisecentrum Flexwonen en SVn hebben in de eerste stadia meegedacht. Aedes (met haar achterban van corporaties) en de VNG (met diverse grote, middelgrote en kleine gemeenten) hebben op twee conceptversies van de regeling meegelezen en suggesties aangeleverd met betrekking tot de uitvoerbaarheid ervan.

## Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

De vaststelling van de subsidie kent een totale looptijd van veertig jaar. Deze regeling heeft een looptijd van vijf jaar en wordt, gelet op het financiële risico ervan en de ontwikkelingen in de markt van flexwoningen, vaker dan periodiek geëvalueerd. Na jaar één zal een incidentele evaluatie plaatsvinden, op basis van de eerste ervaring gegevens. Nadat de regeling met ingang van 1 januari 2029 is komen te vervallen, zal het worden geëvalueerd. Indien er voldoende budget voorhanden is verwachten wij dat er aanleiding zal zijn de regeling hierna bij te stellen en vervolgens in een gewijzigde versie opnieuw te laten vaststellen. In het toetsingskader is benoemd dat na jaar twaalf, dat wil zeggen twee jaar nadat de eerste aanspraken zich hebben voorgedaan en er ervaring is met wel of niet gelukke herplaatsingen en wel of niet uitgekeerde garanties, een tweede incidentele evaluatie plaatsvindt. Verder zal in de vierde structurele evaluatie (na twintig jaar looptijd), vijf jaar voordat de DAEB verloopt, worden gezien of deze eventueel voortgezet gaat worden.