



finance
ideas

Herplaatsingsgarantie flexwoningen

Expert judgement

Johan Conijn, Thomas Heijdendael en Max van Son

Maart 2023

MEER IMPACT MET MAATSCHAPPELIJK KAPITAAL

Inhoudsopgave

- 1 Samenvatting
- 2 Achtergrond en vraagstelling
- 3 Het rekenmodel
- 4 Basisvariant
- 5 Gevoeligheidsanalyse
- 6 Aanvullende analyses
- 7 Kans op aanspraak en omvang uitkering Rijk





1 Samenvatting



Samenvatting (1)

- Flexwoningen hebben als voordeel dat ze relatief snel gerealiseerd kunnen worden. Dit is mede mogelijk omdat ze op een tijdelijke locatie geplaatst worden waarvan de bestemming (nog) niet wonen is. Er is sprake van een tijdelijke omgevingsvergunning van in principe maximaal vijftien jaar. Een belangrijk nadeel is dat de verhuurder van de flexwoning te maken kan krijgen met de verplichting dat de flexwoning verplaatst moet worden. Dat geeft onduidelijkheid en onzekerheid over de vervolglocatie en over de terugverdienmogelijkheden van de investering.
- De herplaatsingsgarantie voorziet erin dat de verhuurder een financiële compensatie kan ontvangen in de situatie dat de huurwoning verplaatst én verkocht wordt. De financiële compensatie is gelijk aan 85% van het verschil tussen een fictieve boekwaarde en de marktconforme opbrengstwaarde bij verkoop. Hierbij is de fictieve boekwaarde gelijk aan de bouwkosten, incl. btw, minus een lineaire afschrijving over dertig jaar bij woningen met een Permanente kwaliteit en twintig jaar bij woningen met een Tijdelijke kwaliteit. De verhuurder ontvangt de financiële compensatie via een uitkering van het Rijk van 60% en een uitkering van de gemeente van 25% van het verschil.
- Uitgaande van deze garantieregeling bestaat de vraagstelling van dit onderzoek uit twee, samenhangende deelvragen:
 - Wat is de kans dat de verhuurder aanspraak zal gaan maken op de herplaatsingsgarantie?
 - Wat is het bedrag van de aanspraak in de situatie dat de verhuurder een aanspraak op de garantie doet?
- De beantwoording van de vragen geeft ook inzicht in het aantal flexwoningen dat met de herplaatsingsgarantie gerealiseerd kan worden. Het Rijk heeft een budget beschikbaar gesteld van € 220 miljoen voor de uitkeringen die ten laste van het Rijk komen.



Samenvatting (2)

- Er zijn weinig tot geen gegevens beschikbaar op basis waarvan de raming van de omvang van de uitkeringen ten laste van het Rijk gemaakt kan worden. Met het speciaal voor dit doel ontwikkelde rekenmodel is geconstateerd dat de hoogte van de uitkering erg afhankelijk is van de bouwkosten, het huurniveau en het jaar waarin de verhuurder aanspraak op de garantie doet. De hoogte van de uitkering ten laste van het Rijk kan variëren van € 55.500 per flexwoning in een ‘worst-case’ scenario naar € 0 in een ‘best-case’ scenario.
- Voor de verhuurder levert de flexwoning in de meeste situaties een negatief rendement en een hoge onrendabele top op. Naarmate de flexwoning langer verhuurd kan worden op dezelfde locatie, en dus niet verplaatst hoeft te worden, ontstaat een beter financieel resultaat. Zonder verplaatsing is het financiële resultaat het best, hoewel er nog wel een onrendabele top is. De marktconforme opbrengstwaarde bij verplaatsing en verkoop is mede door de verplaatsingskosten relatief laag. De uitkering van het Rijk en die van de gemeente bieden hier wel een compensatie voor, maar die compensatie laat onverlet dat voortgezette verhuur, als dat mogelijk zou zijn, voor de verhuurder financieel aantrekkelijker zou zijn.
- Flexwoningen met een Permanente kwaliteit zijn zo ontworpen en gebouwd, dat ze een minimale levensduur van vijftig jaar hebben. Om de verhuurbaarheid over zo’n lange periode te kunnen realiseren zijn er rond het dertigste exploitatiejaar extra renovatiekosten nodig. Omdat de verlenging van de exploitatieperiode een groter effect heeft dan de extra renovatiekosten, neemt de opbrengstwaarde bij verkoop toe. Hierdoor valt ook de uitkering van het Rijk lager uit. Het financiële voordeel voor de verhuurder is beperkt, omdat de hogere opbrengstwaarde voor 85% verdampt door lagere uitkeringen van het Rijk en de gemeente.



Samenvatting (3)

- Om inzicht te krijgen in de bandbreedte van het aantal flexwoningen dat met het budget van € 220 miljoen gerealiseerd kan worden, zijn twee contrasterende toekomstscenario's uitgewerkt. Deze scenario's zijn:
 - De flexwoning blijkt geen succes te zijn. Er kunnen na verloop van tijd voldoende reguliere woningen gebouwd worden en de omvang van het woningtekort neemt af. Hierdoor is er minder behoefte aan flexwoningen en verslechtert de verhuurbaarheid. Ook ontstaat er een slecht woon- en leefklimaat.
 - De flexwoning blijkt structureel te voorzien in een behoefte. Er is een aanhoudend groot woningtekort en de flexwoningen kunnen op steeds wisselende locaties worden ingezet als flexibele schil op de woningmarkt. Hierdoor blijven de flexwoningen langdurig goed verhuurbaar.
- Beide toekomstscenario's laten zeer uiteenlopende resultaten zien.
 - In het eerste scenario, waarin de flexwoning geen succes wordt, ontstaat er bij 50% van de flexwoningen een aanspraak op de regeling en per aanspraak een gemiddelde uitkering van het Rijk van € 27.947. Hierdoor is het budget van het Rijk al bij 14.734 flexwoningen uitgeput.
 - In het tweede scenario, waarin de verhuurbaarheid van de flexwoning goed blijft, is de aanspraak op de regeling 35% omdat het voor de verhuurder en de gemeente aantrekkelijk is de flexwoning niet te verplaatsen. Als er wel een aanspraak ontstaat, is het bedrag van de aanspraak vanwege de relatief hoge opbrengstwaarde slechts € 1.053. Het budget van het Rijk is dan ruimschoots voldoende om een herplaatsingsgarantie te verstrekken voor 70.000 flexwoningen.
- Welk van beide scenario's bewaarheid wordt, laat zich niet voorspellen. Als de kans voor elk scenario 50% is, en vooraf onbekend is welk scenario op de flexwoning van toepassing is, kan een schatting gemaakt worden van de omvang van de aanspraak door aan te nemen dat voor 50% van de flexwoningen het ene scenario en voor 50% van de flexwoningen het andere scenario van toepassing is. Het budget van € 220 miljoen is dan toereikend voor 30.092 flexwoningen.



Samenvatting (4)

- Overige bevindingen en aanbevelingen:
 - De uitkomsten van de analyse laten zien dat de bandbreedte waarbinnen het aantal aanspraken op de garantieregeling ligt en, als zich dat voordoet, ook het bedrag van de aanspraak, zeer groot is. Deze grote bandbreedte is het gevolg van enerzijds het grote aantal factoren dat van invloed is op aanspraak en bedrag, en anderzijds het nagenoeg volledig ontbreken van ervaringscijfers over verplaatsbare woningen, die voldoen aan de eisen die in het kader van de garantieregeling worden gesteld.
 - In feite gaat het om twee cruciale factoren. Deze factoren zijn:
 - De hoogte van de bouwkosten. Hogere bouwkosten vertalen zich ceteris paribus rechtstreeks in een hogere uitkering voor het Rijk.
 - De goede verhuurbaarheid van de flexwoning. Naarmate de verhuurbaarheid beter is, zal de opbrengstwaarde bij verkoop ook hoger zijn. Dit resulteert in een lagere uitkering voor het Rijk.
- Gelet op de grote mate van onzekerheid is het van belang om zowel mitigerende maatregelen te nemen als om voortdurend de omvang van toekomstige aanspraken te monitoren.
 - Het normeren van de bouwkosten is een mogelijkheid om het risico voor het Rijk te verkleinen.
 - Het formuleren van criteria waaraan de locaties voor de flexwoningen dienen te voldoen, kan waarborg bieden voor een goede verhuurbaarheid.
 - Het is van belang voortdurend veel aandacht te besteden aan de kwaliteit van de kwetsbare woon- en leefomgeving van de flexwoningen.
 - De marktmeester en de ladder van herplaatsing zouden niet alleen gericht moeten zijn op verplaatsen en verkopen van de flexwoningen. Dat vergroot de aanspraak op de garantie. Het bevorderen van de mogelijkheden door de marktmeester dat de flexwoningen uiteindelijk niet verplaatst behoeven te worden is in het belang van alle betrokkenen.



2 Achtergrond en vraagstelling

Flexwoningen

- In het Nationale programma woningbouw maken flexwoningen ook onderdeel uit van de te realiseren nieuwbouw. In de periode 2022 – 2030, de periode waarop het Nationale programma woningbouw betrekking heeft, gaat het om 70.000 flexwoningen. Dit is bijna 8% van de totale nieuwbouw. Verder is de ambitie dat er in 2023 en 2024 in totaal 32.500 flexwoningen worden opgeleverd.
- Kenmerkend voor een flexwoning is dat deze woningen op een locatie komen waarvoor nog geen definitief bestemmingsplan is. In principe voor een termijn van maximaal vijftien jaar kan de gemeente een ontheffing verstrekken, zodat de woningen toch geplaatst kunnen worden.
- Verder zijn flexwoningen relatief kleine woningen die veelal in de fabriek worden gemaakt. De fabrieksmatige productie kan leiden tot lagere bouwkosten en snellere oplevering. Hiermee kunnen flexwoningen een relatief snelle bijdrage leveren aan het verminderen van het woningtekort.
- De keerzijde is dat er voor de verhuurder van de flexwoning onzekerheid is over de verhuurperiode en de opbrengstwaarde van de flexwoningen na afloop van de verhuurperiode. Als de verhuurperiode maximaal vijftien jaar is, is het exploitatieresultaat erg afhankelijk van de opbrengstwaarde aan het einde van de exploitatieperiode. De onzekerheid kan ertoe leiden dat het aanbod van flexwoningen achterblijft bij de ambities.
- In overleg met betrokken partijen, ministerie van Financiën, Aedes en VNG, ontwikkelt het ministerie voor VRO een herplaatsingsgarantie, waarmee de verhuurder meer zekerheid heeft over de opbrengstwaarde van de flexwoningen na afloop van de exploitatieperiode.



Garantiereregeling (1)

- De garantiereregeling voor flexwoningen is in ontwikkeling. De hier weergegeven beschrijving is gebaseerd op de Toelichting op de voorwaarden financiële herplaatsingsgarantie, febr. 2023.
- De garantiereregeling kan ertoe leiden dat de verhuurder bij verplaatsing en verkoop van de flexwoningen een financiële bijdrage krijgt ter compensatie van een (te) lage opbrengstwaarde van de flexwoningen. De financiële compensatie draagt bij aan het exploitatieresultaat voor de verhuurder en kan daarmee tot meer aanbod van flexwoningen leiden.
- Om een beroep te kunnen doen op de garantiereregeling dient aan verschillende voorwaarden te worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden die betrekking hebben op de flexwoningen en de eerste bewoners zijn:
 - De flexwoning dient verplaatsbaar te zijn.
 - Alleen nieuw gebouwde woningen komen in aanmerking (gerekend van 26 augustus 2022). Voor transformatiewoningen kan geen beroep op de garantiereregeling worden gedaan.
 - De flexwoning dient aan kwaliteitseisen te voldoen (het programma van eisen is te vinden op www.volkshuisvestingnederland.nl).
 - Alleen zelfstandige woningen komen in aanmerking.
 - Het huurniveau mag gedurende de gehele exploitatieperiode niet hoger zijn dan de liberalisatiegrens (€ 808,06 per maand, prijspeil 2023).
 - Bij de eerste verhuur mag het inkomen van het huishouden niet hoger zijn dan het inkomen waarbij een recht op huurtoeslag mogelijk is.
 - De woningen moeten gedurende de garantieperiode worden onderhouden volgens NEN2767.



Garantiereregeling (2)

- De grootte en het kwaliteitsniveau van de flexwoningen zijn belangrijke factoren voor de exploitatiemogelijkheden. De voorwaarden voor de grootte en het kwaliteitsniveau van de flexwoningen zijn gedetailleerd uitgeschreven.
 - Er worden vier PMC's onderscheiden, mede op basis van de grootte van de flexwoning:
 - PMC 11: minimaal 15 m²
 - PMC 12: minimaal 30 m²
 - PMC 13: minimaal 45 m²
 - PMC 14: minimaal 60 m²
 - Ten aanzien van de kwaliteit zijn de eisen onder meer:
 - De flexwoning voldoet minimaal aan BENG eisen conform Bouwbesluit Nieuwbouw.
 - De flexwoning voldoet minimaal aan de standardeisen zoals opgenomen in Woonstandaard 3.0.
 - Verder specifiek voor flexwoning met Tijdelijke kwaliteit.
 - Voldoet minimaal aan eisen Bouwbesluit Tijdelijke Bouw.
 - Levensduur minimaal 25 jaar.
 - Verder specifiek voor flexwoning met Permanente kwaliteit.
 - Voldoet minimaal aan eisen Bouwbesluit Nieuwbouw.
 - Levensduur minimaal 50 jaar.



Garantieregeling (3)

- De verhuurder kan een beroep doen op de garantieregeling als voorts aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:
 - De flexwoning wordt verkocht aan een derde tegen de marktwaarde.
 - De flexwoning wordt verplaatst naar een andere locatie.
- Om de verplaatsing optimaal te ondersteunen en mogelijk te maken, is een zogenaamde herplaatsingsladder ontwikkeld. Met ondersteuning van een marktmeester dient de herplaatsingsladder te worden doorlopen. Hiermee wordt de inspanningsverplichting van verhuurder, gemeente, provincie en Rijk uitgewerkt om verplaatsing naar een andere locatie mogelijk te maken.
- De hoogte van de financiële uitkering in het jaar van verplaatsing is gebaseerd op het verschil tussen:
 - enerzijds de fictieve boekwaarde op basis van een lineaire afschrijving van de bouwkosten (incl. btw);
 - anderzijds de opbrengst van de flexwoning bij verplaatsing uitgaande van marktconforme verkoop.
- Wat betreft de afschrijvingstermijn worden twee typen flexwoningen onderscheiden:
 - Flexwoningen met Permanente kwaliteit: afschrijvingstermijn dertig jaar. Aanspraak is eenmalig mogelijk vanaf het tiende jaar tot het dertigste jaar.
 - Flexwoningen met Tijdelijke kwaliteit: afschrijvingstermijn twintig jaar. Aanspraak is eenmalig mogelijk vanaf het tiende jaar tot het twintigste jaar.
- Het verschil tussen de fictieve boekwaarde en de marktwaarde bij verplaatsing komt ten laste van:
 - de verhuurder voor 15%;
 - de gemeente voor 25%;
 - het Rijk voor 60%.



Vraagstelling

- Voor het deel van de financiële uitkering dat ten laste komt van het Rijk is een budget beschikbaar van € 220 miljoen, inclusief de kosten van de uitvoeringsorganisatie. Er is geen ervaring met de ontwikkelde garantieregeling en er zijn evenmin ervaringscijfers van vergelijkbare andere regelingen. Dit leidt ertoe dat er een grote onzekerheid is over de hoogte van de uitkering die gedaan zal moeten worden. De eerste aanspraak zal niet eerder dan over tien jaar plaatsvinden. Tot die tijd zullen er garanties afgegeven worden zonder dat duidelijk is hoeveel flexwoningen binnen het budget van € 220 miljoen passen.
- Om de onzekerheid te verkleinen, heeft het ministerie voor VRO ons gevraagd een 'expert judgement' te geven waarbij twee vragen centraal staan:
 - Wat is de kans dat gebruik zal worden gemaakt van de garantieregeling? Vanuit de regeling bezien beschouwen we dit als de *Probability of Default* (PD).
 - Wat is de hoogte van de financiële uitkering die ten laste komt van het Rijk op het moment dat van de regeling gebruik wordt gemaakt? Dit is in dit kader *Loss Given Default* (LGD).
- Omdat er geen historische data over PD en LGD beschikbaar zijn, zullen deze vragen worden beantwoord op basis van een inschatting op grond van onze kennis en ervaring. Om onze inschatting te ondersteunen, is een rekenmodel ontwikkeld dat met name betrekking heeft op de hoogte van de financiële uitkering (LGD). Het is aannemelijk dat de hoogte van de uitkering die de verhuurder ontvangt mede van invloed is op de kans dat van de garantieregeling gebruik wordt gemaakt.





3 Het rekenmodel



Hoofdpijnen van het rekenmodel

- Om inzicht krijgen in de mogelijke financiële consequenties van de garantieregeling is een rekenmodel opgesteld dat uit drie met elkaar samenhangende onderdelen bestaat. Deze drie onderdelen zijn:
 - a) de berekening van de financiële uitkering ten laste van het Rijk op basis van de lineaire afschrijving minus de marktwaarde in het jaar van verplaatsing. De hoogte van de uitkering ten laste van het Rijk is 60% van het verschil tussen de fictieve boekwaarde en marktwaarde bij verkoop;
 - b) de berekening van het exploitatieresultaat van de verhuurder op basis van de onrendabele top en de interne rentevoet (IRR). Bij verplaatsing en verkoop wordt rekening gehouden met de uitkering van 85% (60% Rijk en 25% gemeente) van het verschil tussen fictieve boekwaarde plus de opbrengstwaarde van de verkoop, die de verhuurder zal ontvangen;
 - c) de berekening van de marktwaarde die de flexwoning bij verkoop zal opleveren. Dit is de prijs die de tweede verhuurder naar verwachting maximaal zal willen betalen voor de te verplaatsen flexwoning. De marktwaarde is opgebouwd uit het exploitatieresultaat van de voortgezette verhuur op een andere locatie, minus de verplaatsingskosten.
- Het model maakt onderscheid tussen twee typen flexwoningen (Permanente kwaliteit en Tijdelijke kwaliteit). Verder rekt het model voor elk jaar, vanaf het tiende jaar dat de verplaatsing kan plaatsvinden, de benodigde uitkomsten uit.



Rekenmodel: onderdeel Financiële uitkering Rijk

- Het onderdeel van het rekenmodel dat de financiële uitkering van het Rijk berekent, is mede gebaseerd op een rekenmodel van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (versie: Flexwoon v 27-12-2022, ontvangen 28-12-2022). Het SVn-model diende als basis voor de ontwikkeling van een eigen model dat op onderdelen is aangepast en uitgebreid ten opzichte van het SVn-model.
- De berekening van de financiële uitkering ten laste van het Rijk houdt met de volgende factoren rekening:
 - Een aantal flexwoningen, onderscheiden naar 'Permanent' en 'Tijdelijk' dat jaarlijks kan variëren.
 - Bij de nieuwbouw in latere jaren zijn de bedragen geïndexeerd met de verwachte prijsstijging, hetgeen ook van invloed is op de uitkering.
 - Het jaar dat verplaatsing plaatsvindt, kan variëren. Het is ook mogelijk dat er geen verplaatsing plaatsvindt.
 - Het verschil tussen de lineair afgeschreven bouwkosten en de marktwaarde bij verplaatsing, waarvan 60% ten laste van het Rijk komt.
 - Het is mogelijk om via doelzoeken te bepalen hoeveel flexwoningen binnen het budget kunnen worden gerealiseerd.
- Verder heeft het model de mogelijkheid om een overzicht te maken van kosten en opbrengsten van een mogelijke Fonds garantieregeling, waarbij rekening wordt gehouden met:
 - een jaarlijkse storting in het Fonds tot een maximum van in totaal € 220 miljoen;
 - de bijdrage van € 1.000 per woning die de verhuurder bij aanvraag verschuldigd is;
 - de eenmalige en de jaarlijkse kosten van de organisatie die voor de uitvoering van de garantieregeling nodig is;
 - de aanspraken die op de garantieregeling worden gedaan en de financiële uitkering ten laste van het Rijk.



Rekenmodel: onderdeel Exploitatieresultaat verhuurder

- De garantieregeling staat open voor alle typen verhuurders. Omdat ook met de garantieregeling het rendement op de verhuur van flexwoningen laag en niet marktconform is, is bij de uitwerking aangenomen dat een woningcorporatie de verhuurder is.
- Het exploitatieresultaat voor de verhuurder is gebaseerd op inkomsten en uitgaven:
 - De stichtingskosten van de flexwoning onderscheiden naar bouwkosten en overige kosten.
 - De huurinkomsten gedurende de periode tot verplaatsing.
 - De exploitatiekosten onderscheiden naar huurderiving, onderhoudskosten, beheerkosten, gemeentelijke lasten, verzekeringen en verhuiskostenvergoeding bij uitplaatsing bewoners.
 - De marktwaarde van de flexwoning bij verplaatsing en verkoop.
 - De financiële aanspraak op de garantieregeling, bestaande uit 85% van het verschil tussen fictieve boekwaarde en marktwaarde bij verkoop.
- Met de kasstromen kunnen vervolgens de onrendabele top en de IRR worden berekend:
 - Onrendabele top is gelijk aan de netto contante waarde van alle inkomsten en uitgaven met een veronderstelde disconteringsvoet.
 - Interne rentevoet (IRR) is het rendement waarvoor geldt dat de netto contante waarde van inkomsten en uitgaven gelijk is aan nul.
- De onrendabele top en de IRR kunnen in elk exploitatiejaar worden berekend en hebben dan betrekking op de exploitatie volgend op het betreffende exploitatiejaar.



Rekenmodel: onderdeel Marktwaaarde bij verkoop

- De marktwaaarde van de flexwoning is van belang op het moment dat verplaatsing en verkoop plaatsvindt. Het uitgangspunt is dat de flexwoningen tegen een marktconforme prijs worden verkocht aan een derde partij.
- Bij de berekening van de marktwaaarde wordt met de volgende factoren rekening gehouden:
 - Aangenomen wordt dat de verplaatsingskosten voor rekening van de koper komen.
 - Verondersteld wordt dat het geïndexeerde huurniveau ook na verkoop gerealiseerd kan worden.
 - De exploitatiekosten zijn, rekening houdend met indexatie, gelijk aan die van de eerste verhuurder.
 - De onderhoudskosten vormen hierop een uitzondering. Deze kosten zijn verhoogd omdat de flexwoning in de tweede fase van de exploitatie steeds meer met veroudering te maken krijgt.
 - Het model biedt de mogelijkheid de exploitatietermijn langer te laten zijn dan de termijn waarmee in de garantieregeling rekening wordt gehouden.
 - Een mogelijke restwaarde na beëindiging van de exploitatie blijft buiten beschouwing.
- De marktwaaarde is dan gelijk aan de netto contante waarde van al deze kasstromen met een marktconforme disconteringsvoet. Het model berekent de marktwaaarde met als peildatum het jaar dat verplaatsing en verkoop plaatsvindt.
- De flexwoning zal op het moment van levering aan de tweede verhuurder vanwege de verplaatsing niet meer een onroerend goed, maar een roerend goed zijn. Op grond daarvan is bij de levering geen overdrachtsbelasting verschuldigd. Evenmin is er omzetbelasting verschuldigd, omdat de huurinkomsten vrijgesteld zijn van btw (Bron: email van Van Doorne 20 februari 2023).





4 Basisvariant



Basisvariant

- De analyses met het rekenmodel starten met een basisvariant. Het is niet zo dat deze basisvariant de ‘waarheid’ weergeeft. De basisvariant vormt een referentiepunt voor verdere analyses.
- Voor de berekening met het model is het nodig een groot aantal veronderstellingen te maken. Het zelf verzamelen van gegevens valt buiten de scope van dit project. De veronderstellingen zijn deels gebaseerd op de ontvangen informatie. En soms was het nodig zelf aannemelijke veronderstellingen te maken.
- De veronderstellingen over de bouwkosten, stichtingskosten en verplaatsingskosten zijn ontleend aan een onderzoek van de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting. Dit onderzoek heeft betrekking op door gemeenten aangeleverde gegevens bij de aanvraag voor een bijdrage in het kader van de Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen. Het van de Uitvoeringsorganisatie ontvangen document betreft een tussenproduct dat nog kan veranderen. Verder zijn de businesscases opgesteld door de gemeenten en het is zeer goed mogelijk dat de verhuurders van andere businesscases uitgaan. (Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting: Discussiedocument. Businesscase analyse Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen, 12 januari 2023)
- Een andere informatiebron die benut is, is het Handboek modelmatig waarderen marktwaarde, met peildatum 31 december 2022. Dit Handboek geeft informatie over de marktconforme exploitatiekosten van verschillende typen woningen. Deels bruikbaar, deels niet bruikbaar. Met name bij onderhoud en in mindere mate bij beheer is bekend dat woningcorporaties hogere kosten maken dan beleggers waar het Handboek op is gebaseerd.



Bouwkosten

- De hoogte van de bouwkosten heeft een grote invloed op de uitkomsten van de berekeningen.
- Een indicatie van de hoogte van de bouwkosten kan ontleend worden aan de aanbesteding van het Rijksvastgoedbedrijf (sept 2022) en die van Aedes (dec 2022).

Type woning	Plafondbedrag, excl btw (RVB)	Maximumprijs, excl. btw (Aedes)
PMC 11 (15 m2)	€ 62.000	€ 75.000
PMC 12 (30 m2)	€ 91.000	€ 113.000
PMC 13 (45 m2)	€ 121.000	€ 147.000
PMC 14 (60 m2)	€ 151.000	€ 181.00

- Het gaat hier om de maximumprijzen in het kader van de aanbesteding. Deze bedragen variëren sterk naar grootte van de flexwoning. Aannemende dat de flexwoningen met Tijdelijke kwaliteit gemiddeld kleiner zijn dan de flexwoningen met Permanente kwaliteit, en de aangeboden prijzen lager kunnen zijn dan de maxima, zijn de bouwkosten in de basisvariant:
 - Permanente kwaliteit € 150.000 (incl. btw) is € 124.000 (excl. btw)
 - Tijdelijke kwaliteit € 100.000 (incl. btw) is € 82.600 (excl. btw)

Onderhoudskosten

- Er is nog niets bekend over de hoogte van de onderhoudskosten bij flexwoningen. Bronnen die gebruikt kunnen worden om een inschatting te maken, zijn:
 - Handboek modelmatig waarderen marktwaarde 2022 (versie 31 jan 2023)
Dit Handboek geeft de marktconforme onderhoudskosten weer. De zelfstandige studenteneenheden in het doorexploiteerscenario (tabel 15. p. 45) benaderen de flexwoning nog het beste. Eenheden met een bouwjaar 2005 of eerder hebben, mede afhankelijk van de grootte, jaarlijkse kosten voor instandhoudingsonderhoud van gemiddeld € 1.500. Bekend is overigens dat woningcorporaties in de praktijk veelal hogere onderhoudskosten hebben dan hetgeen marktconform is.
 - Brink: Kengetallen voor onderhoudskosten 2022 (sept 2022)
Dit onderzoeksrapport (p. 24) geeft voor jonge woningen met een bouwjaar eerder dan 2015, voor eengezins- resp. meergezins, en afhankelijk van grootte, gemiddeld € 790 als kosten voor instandhouding.
- De gegevens uit het Brink-rapport zijn niet overgenomen in het Handboek omdat er verschillend wordt gedacht over de hoogte van de kosten voor instandhoudingsonderhoud. Nu is het wel aannemelijk dat de kosten voor instandhoudingsonderhoud de eerste jaren lager zijn, maar daarna zullen toenemen. Op basis van al deze informatie is ervoor gekozen de eerste jaren te rekenen met kosten voor instandhoudingsonderhoud van € 1.000 (prijspeil 2023) per jaar en na verplaatsing met € 1.500 (prijspeil 2023) per jaar.



Aannames basisvariant (1)

	Basisscenario	
	Permanent	Tijdelijk
Bouwkosten flexwoning	€ 150.000	€ 100.000
Bijkomende kosten voor verhuurder	€ 30.000	€ 20.000
Jaar van aanspraak	15 jaar	13 jaar
Exploitatieduur	30 jaar	20 jaar
Disconteringsvoet opbrengstwaarde	6,0%	
Verplaatsingskosten	€ 15.000	

Bouwkosten flexwoning: de kosten, rekening houdend met een lineaire afschrijving, waarop de hoogte van de aanspraak op de garantieregeling mede is gebaseerd. De kosten zijn inclusief btw.

Bijkomende kosten: verschil tussen totale stichtingskosten, die voor rekening komen van de verhuurder, en de bouwkosten. Deze kosten blijven bij een aanspraak op de garantieregeling buiten beschouwing.

Jaar van aanspraak: jaar waarin aanspraak wordt gemaakt op de garantieregeling. Na het moment van aanspraak gaat de woning naar een tweede verhuurder.

Exploitatieduur: maximale periode waarin de flexwoning kan worden geëxploiteerd.

Indexatie bouwkosten: jaarlijkse stijging van de bouwkosten vanaf het tweede investeringsjaar.

Disconteringsvoet opbrengstwaarde: het marktconforme percentage, risicovrije rente plus risico-opslag, waarmee de tweede koper de toekomstige kasstromen verdisconteert.

Verplaatsingskosten: kosten die de tweede koper van de flexwoning maakt om de woning te verplaatsen.



Aannames basisvariant (2)

	Basisscenario		
	Permanent	Tijdelijk	Indexatie
Huurniveau	€ 550	€ 450	2,0%
Huurderving	€ 66	€ 54	2,0%
Beheerkosten	€ 445	€ 445	2,0%
Gemeentelijke lasten	€ 250	€ 250	2,0%
Verzekeringen	€ 127	€ 85	2,0%
Onderhoudskosten	€ 1.000	€ 1.000	2,5%

Huurniveau: huur van de flexwoning per maand, die de verhuurder en tweede verhuurder ontvangen, ook rekening houdend met de jaarlijkse huurstijging. De jaarlijkse huurstijging bedraagt 2%.

Huurderving: het verlies van huurinkomsten per jaar door wanbetaling, mutatie van huurders en calamiteiten.

Beheerkosten: kosten per jaar die de verhuurder maakt ten behoeve van het beheer zoals personeelsuitgaven en algemene kosten.

Gemeentelijke lasten: jaarlijkse kosten die bestaan uit gemeentelijke belastingen, afvalstoffenheffing en onroerendezaakbelasting.

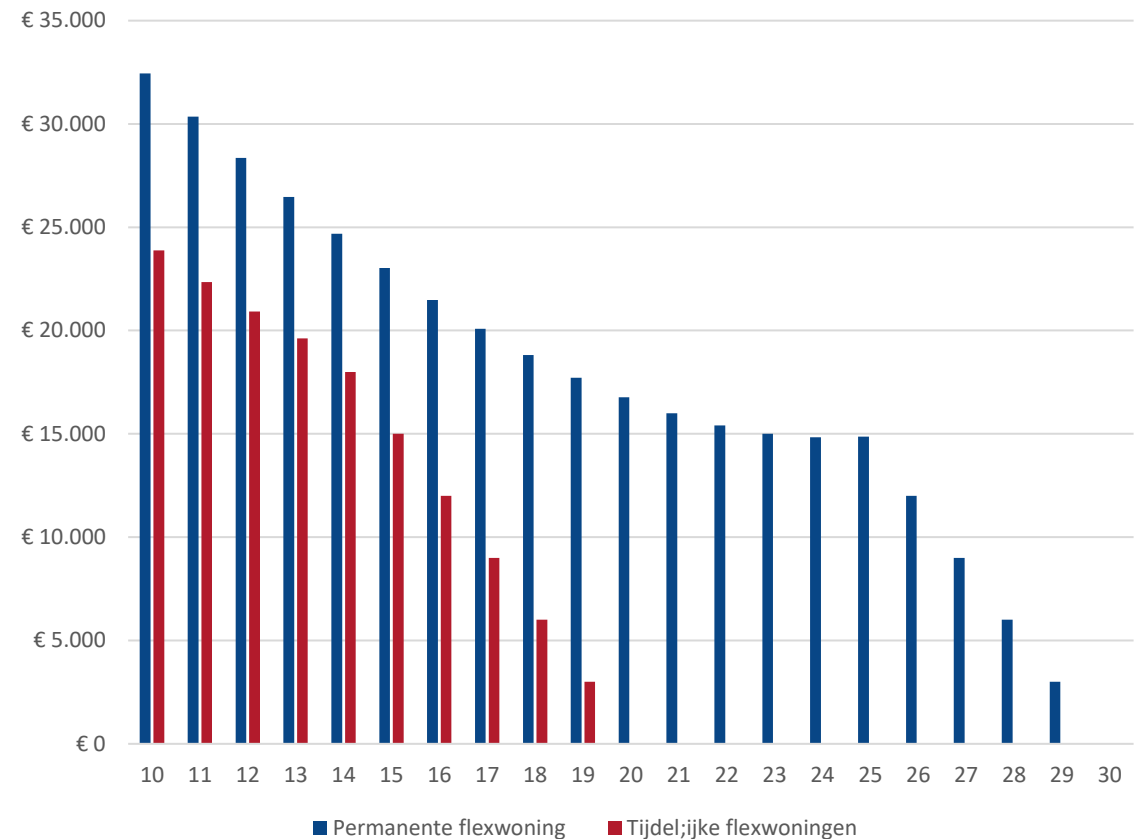
Verzekeringen: uitgaven voor de opstalverzekering en overige verzekeringen.

Onderhoudskosten: onderhoud betreft de werkzaamheden om de flexwoning in oorspronkelijke staat te behouden. Uitgaven om de woning te verbeteren of om gedurende een langere periode te kunnen verhuren, vallen hier niet onder.

Bijdrage van het Rijk

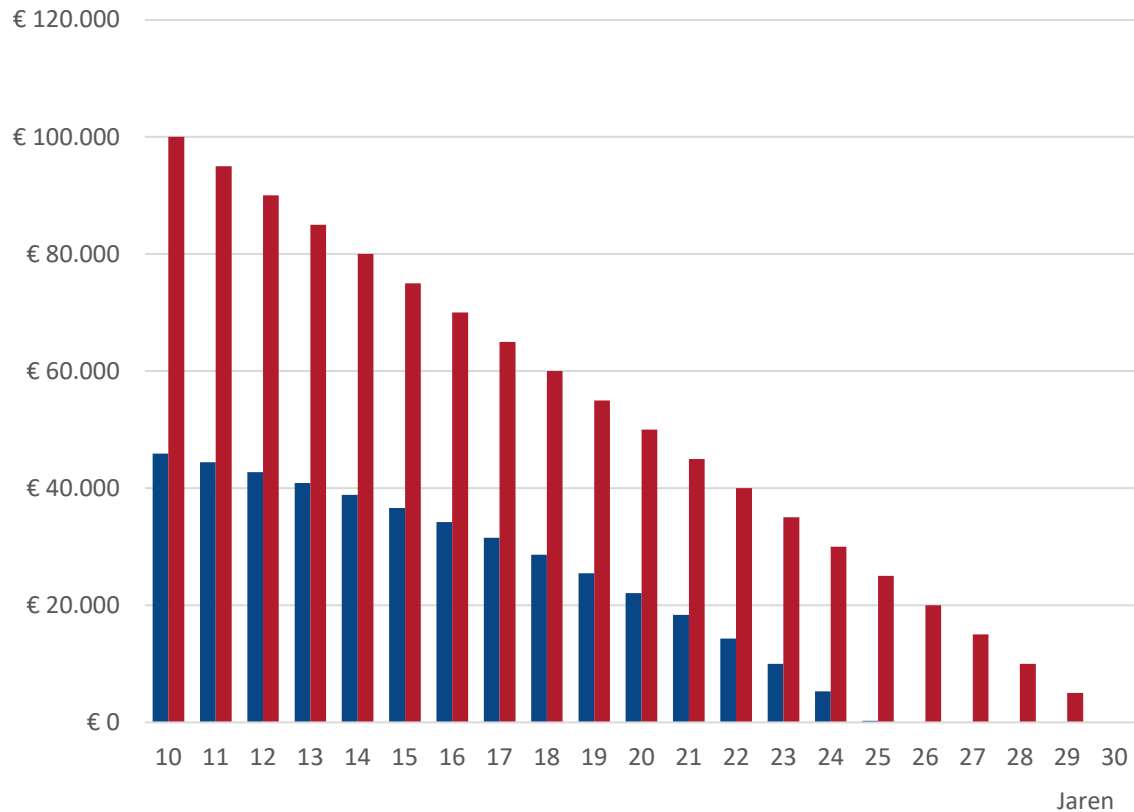
- Uitgaande van de basisvariant bezien we de uitkomsten van een flexwoning die in 2023 in exploitatie wordt genomen. Het tiende jaar is het eerste jaar waarin aanspraak op de regeling kan worden gemaakt.
- Bij de Permanente flexwoning is de bijdrage van het Rijk in het tiende jaar € 32.488 per woning. Naarmate de aanspraak later plaatsvindt, is de bijdrage lager.
- Bij de Tijdelijke flexwoning is de bijdrage van het Rijk lager. In het tiende jaar is de bijdrage € 23.880 per woning, om vervolgens vrij snel te dalen.
- De volgende sheets geven nadere informatie over het verloop van de fictieve boekwaarde en de marktwaarde voor beide typen flexwoningen.

Uitkering van het Rijk, flexwoning bouwjaar 2023

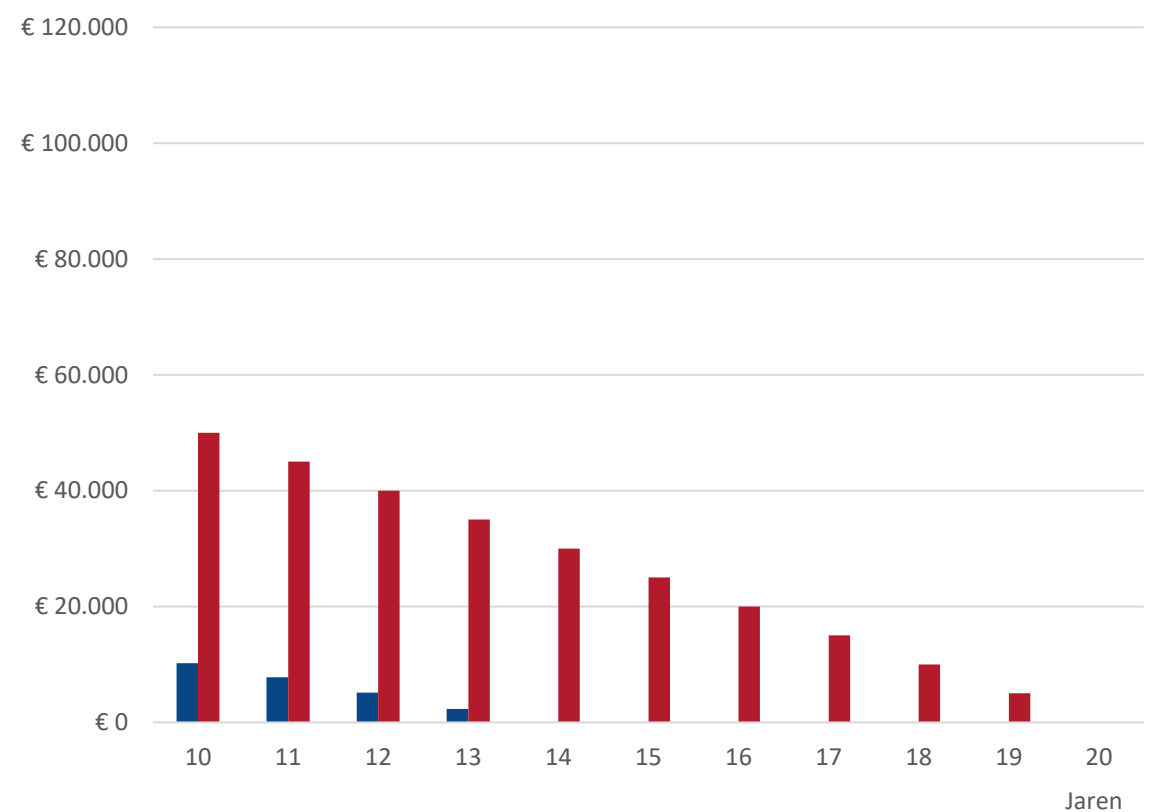


Fictieve boekwaarde en marktwaarde Permanente en Tijdelijke flexwoning, bouwjaar 2023

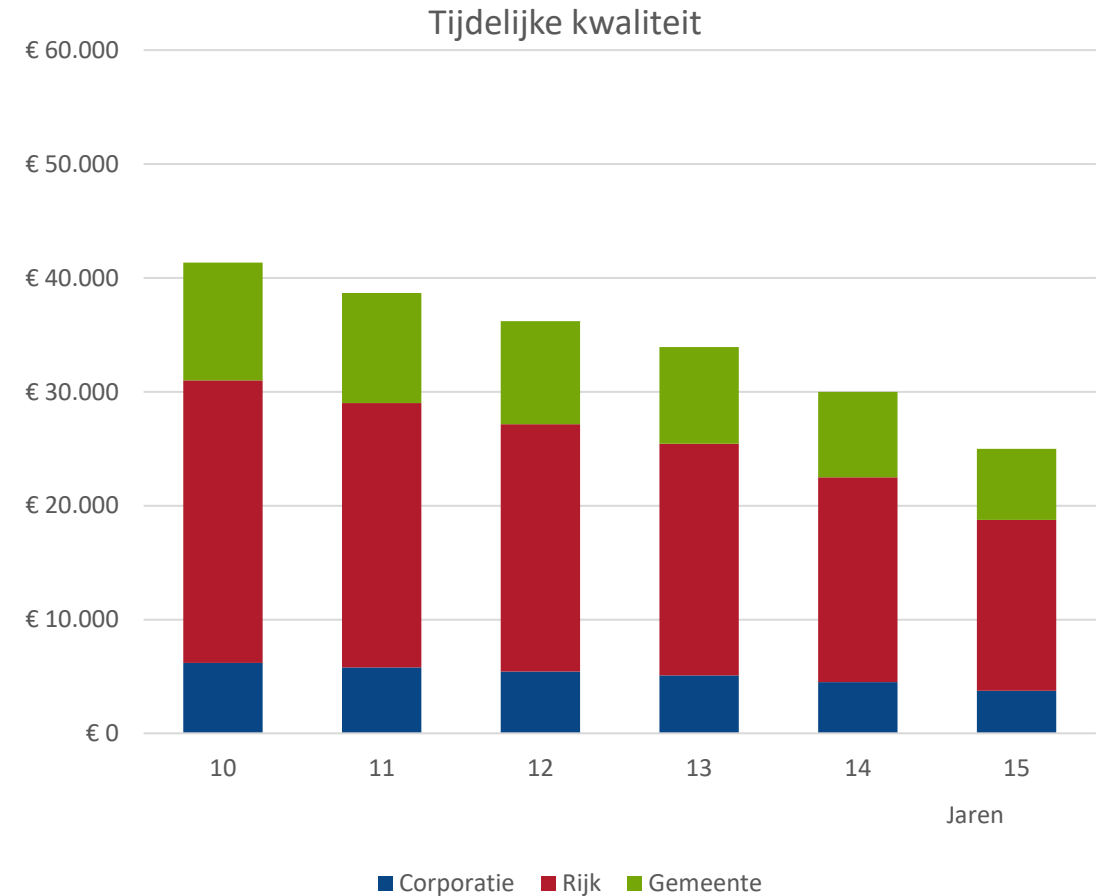
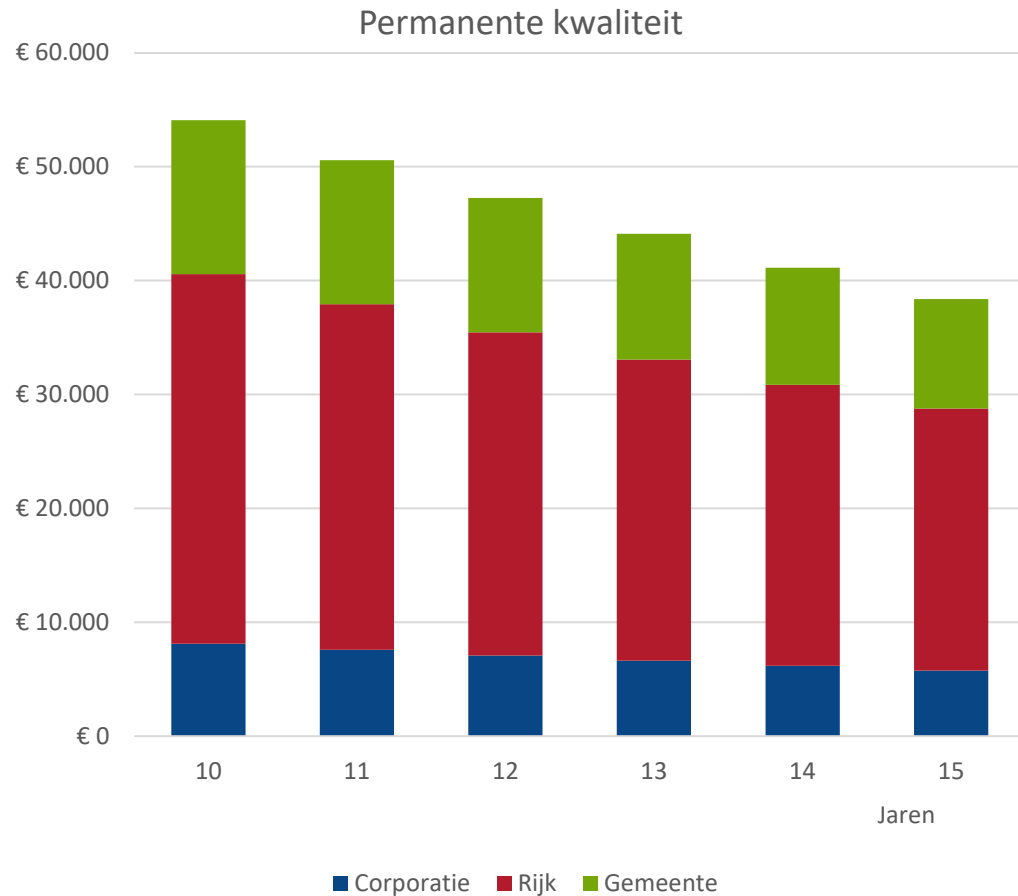
Permanente flexwoning 2023



Tijdelijke flexwoning 2023



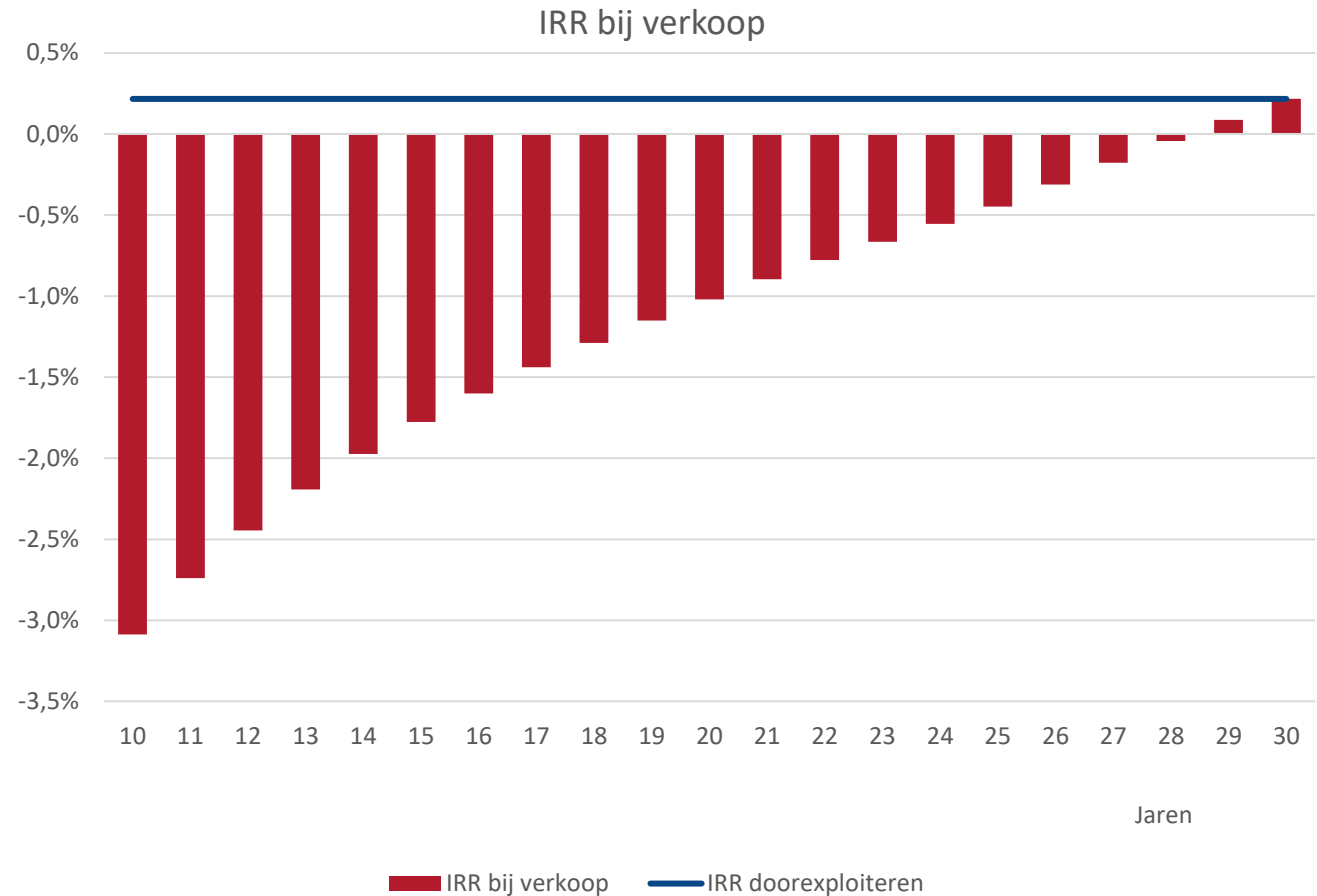
Verdeling van het verschil tussen fictieve boekwaarde en marktwaarde bij verkoop



Het perspectief van de verhuurder

Permanente flexwoning, bouwjaar 2023

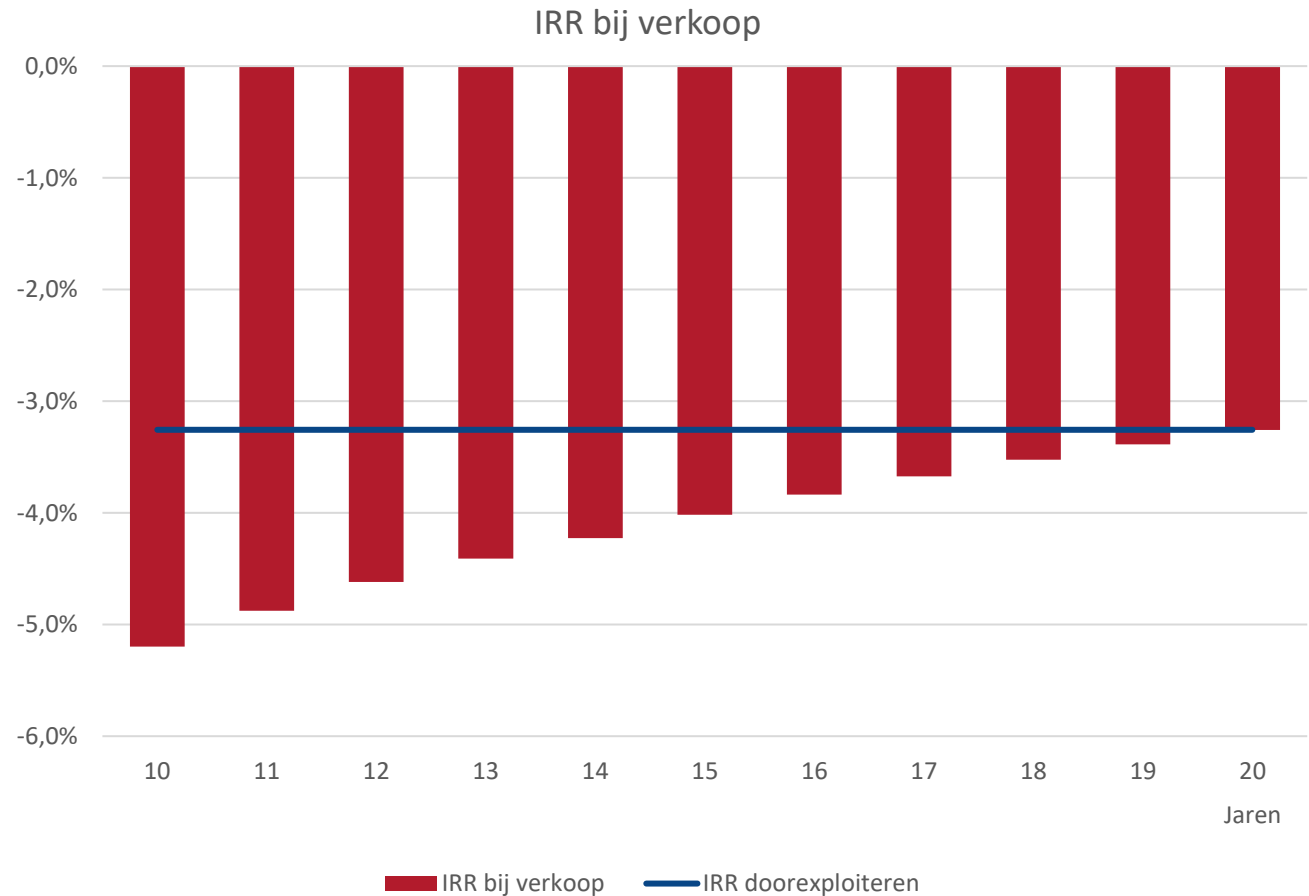
- De garantieregeling vanuit het perspectief van de verhuurder laat een negatieve IRR zien.
- Bij verplaatsing en verkoop in het tiende jaar is de IRR met -3,09% het laagst. Als de flexwoning op een later tijdstip wordt verkocht en verplaatst, verbetert de ICR, maar blijft negatief tot jaar 28.
- Als het mogelijk zou zijn de flexwoning gedurende dertig jaar op dezelfde locatie te verhuren, is de IRR afgerond 0,2%. Ook dan is er dus nog een forse onrendabele top, aangezien de beleidswaarde met een discountvoet van 5% is berekend.
- Voortgezette exploitatie scoort het best omdat er dan geen verplaatsingskosten zijn.



Het perspectief van de verhuurder

Tijdelijke flexwoning, bouwjaar 2023

- De exploitatie van een Tijdelijke flexwoning levert een slechter financieel resultaat op dan die van een Permanente flexwoning.
- Bij verkoop en verplaatsing in het tiende jaar is de IRR $-5,20\%$. Als de verkoop en verplaatsing later plaatsvindt, blijft de IRR ongeveer gelijk.
- Als de flexwoningen gedurende twintig jaar op dezelfde locatie worden verhuurd, is de IRR iets beter, maar blijft met $-3,26\%$ erg negatief.
- De belangrijkste oorzaak voor het slechte rendement is de korte exploitatieperiode van twintig jaar.



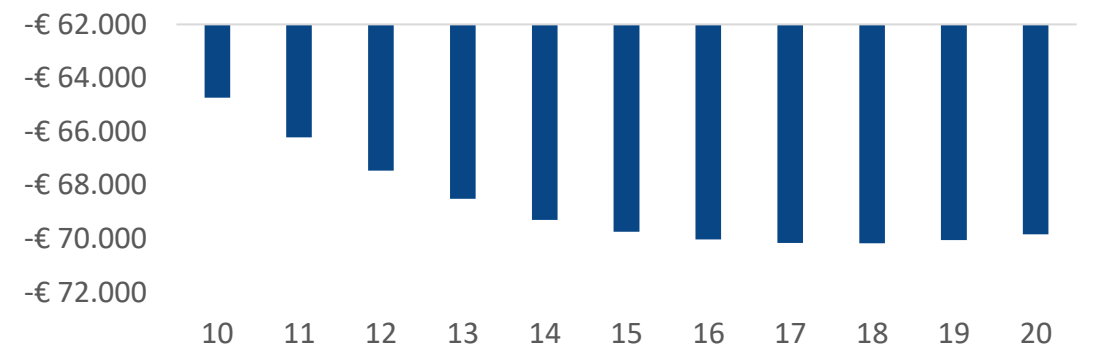
Onrendabele top verhuurder

- Voor de verhuurder gaat de verhuur van de flexwoning in de basisvariant ook gepaard met een forse onrendabele top. Hierbij is gerekend met een disconteringsvoet van 5%.
- De hoogte van de onrendabele top neemt de eerste jaren toe, afhankelijk van het jaar dat de flexwoning wordt verplaatst en verkocht.
- Bij de Permanente flexwoning woning stijgt de onrendabele top tot € 95.853 in jaar 21. Dit is 53% van de stichtingskosten. Als verplaatsing en verkoop nog later plaatsvinden, daalt de onrendabele top weer enigszins.
- Bij de Tijdelijke flexwoning bereikt de onrendabele top zijn hoogste niveau bij verkoop in het 23^e jaar met € 70.171. Dit is 58% van de stichtingskosten.

Onrendabele top – Permanente kwaliteit



Onrendabele top – Tijdelijke kwaliteit





5 Gevoeligheidsanalyse

Gevoeligheidsanalyse

- De basisvariant geeft een van de vele mogelijke uitkomsten van de hoogte van de aanspraak op de garantieregeling. Een gevoeligheidsanalyse geeft inzicht in de impact van afzonderlijke parameters.
- Als eerste stap specificeren we twee extra scenario's: een worst-case scenario waarin alle belangrijke parameters 'slechter' uitpakken, in de zin dat de financiële bijdrage van het Rijk hoger uitvalt. En een best-case scenario waarin alle parameters juist beter scoren. De daarbij gemaakte veronderstellingen zijn in de volgende sheet weergegeven.
- De daaropvolgende twee sheets voor Permanent en Tijdelijk laten zien hoe in de loop der tijd het verschil tussen de fictieve boekwaarde en de marktwaarde zich ontwikkelt bij de drie scenario's (basis, best en worst). De uitkomsten laten zien dat de uitkomst van een mogelijk beroep op de garantieregeling zeer sterk kan variëren.
- Vervolgens geven twee sheets, Permanent en Tijdelijk, aan wat de impact is van de afzonderlijke parameters. Uit deze analyse blijkt dat de hoogte van de bouwkosten, de hoogte van het huurniveau en het jaar waarin de verplaatsing en verkoop plaatsvindt de parameters zijn met de grootste impact.
- Aansluitend laten de drie daaropvolgende sheets zien wat de afzonderlijke impact is van de hoogte van de bouwkosten, de hoogte van het huurniveau en het jaar waarin verplaatsing en verkoop plaatsvinden.



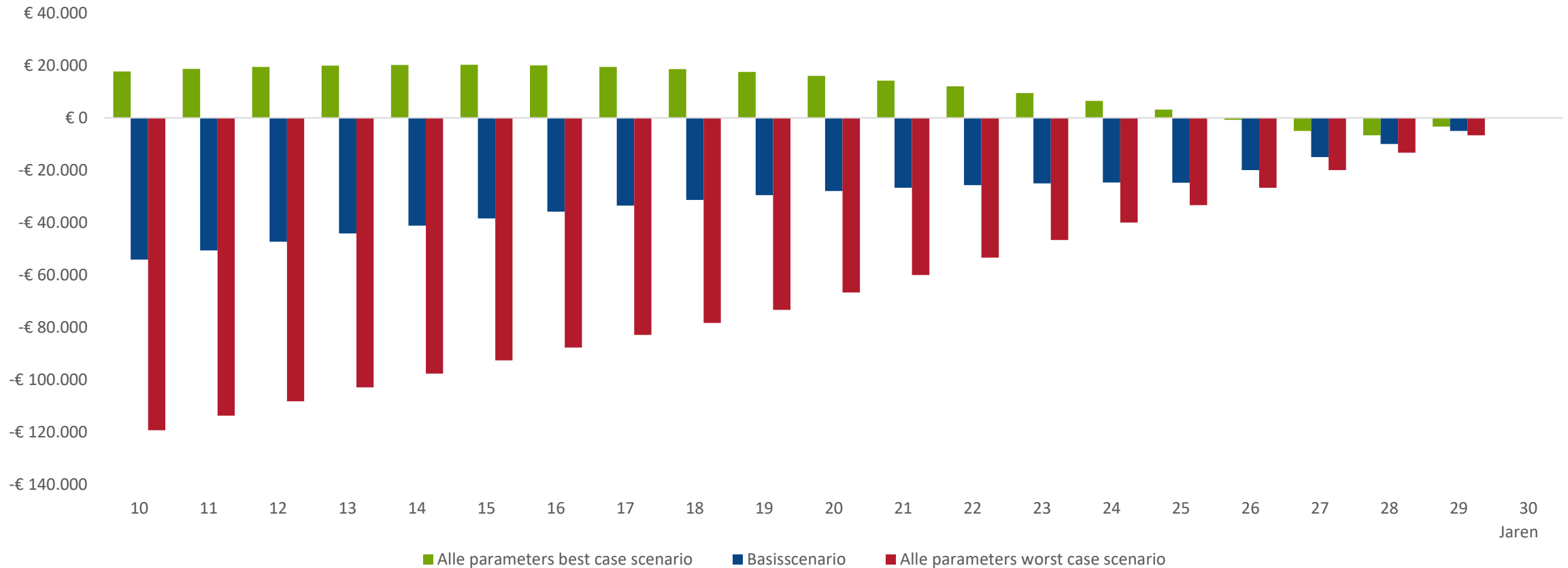
Parameters verschillende scenario's

	Worst		Basis		Best	
	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk
Bouwkosten	€ 200.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 100.000	€ 125.000	€ 75.000
Bijkomende kosten	€ 41.500	€ 31.500	€ 31.500	€ 21.500	€ 21.500	€ 11.500
Huurniveau	€ 450	€ 400	€ 550	€ 450	€ 650	€ 500
Aanspraak	10 jaar	10 jaar	15 jaar	13 jaar	20 jaar	15 jaar
Disconteringsvoet marktwaarde	7,50%		6,0%		4,50%	
Verplaatsingskosten	€ 20.000		€ 15.000		€ 10.000	



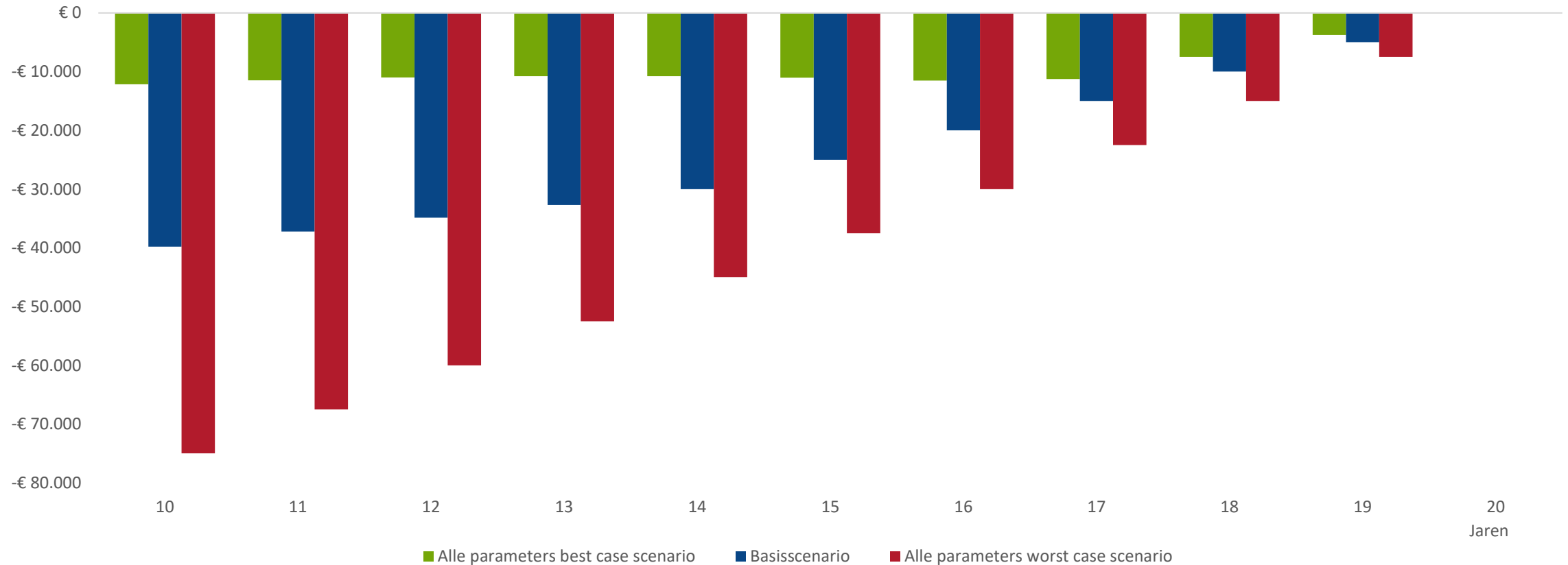
Verskil fictieve boekwaarde en marktwaarde

Permanente flexwoningen, bouwjaar 2023



Verskil fictieve boekwaarde en marktwaarde

Tijdelijke flexwoning, bouwjaar 2023

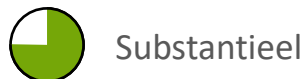


Uitkering Rijk in de verschillende scenario's

	Permanent				Tijdelijk			
	Worst	Basis	Best	Impact	Worst	Basis	Best	Impact
Bouwkosten	€ 38.331	€ 23.021	€ 15.366		€ 30.285	€ 19.625	€ 14.295	
Bijkomende kosten	€ 23.083	€ 23.021	€ 22.959		€ 19.657	€ 19.625	€ 19.593	
Huurniveau	€ 33.536	€ 23.021	€ 12.506		€ 21.000	€ 19.625	€ 16.904	
Aanspraak	€ 32.448	€ 23.021	€ 16.768		€ 23.880	€ 19.625	€ 15.000	
Disconteringsvoet marktwaarde	€ 26.353	€ 23.021	€ 19.139		€ 20.343	€ 19.625	€ 18.845	
Verplaatsingskosten	€ 27.366	€ 23.021	€ 18.676		€ 21.000	€ 19.625	€ 15.489	
Alles	€ 55.543	€ 23.021	€ 0		€ 31.500	€ 19.625	€ 6.465	



Groot



Substantieel



Aanmerkelijk

















Klein



Geen

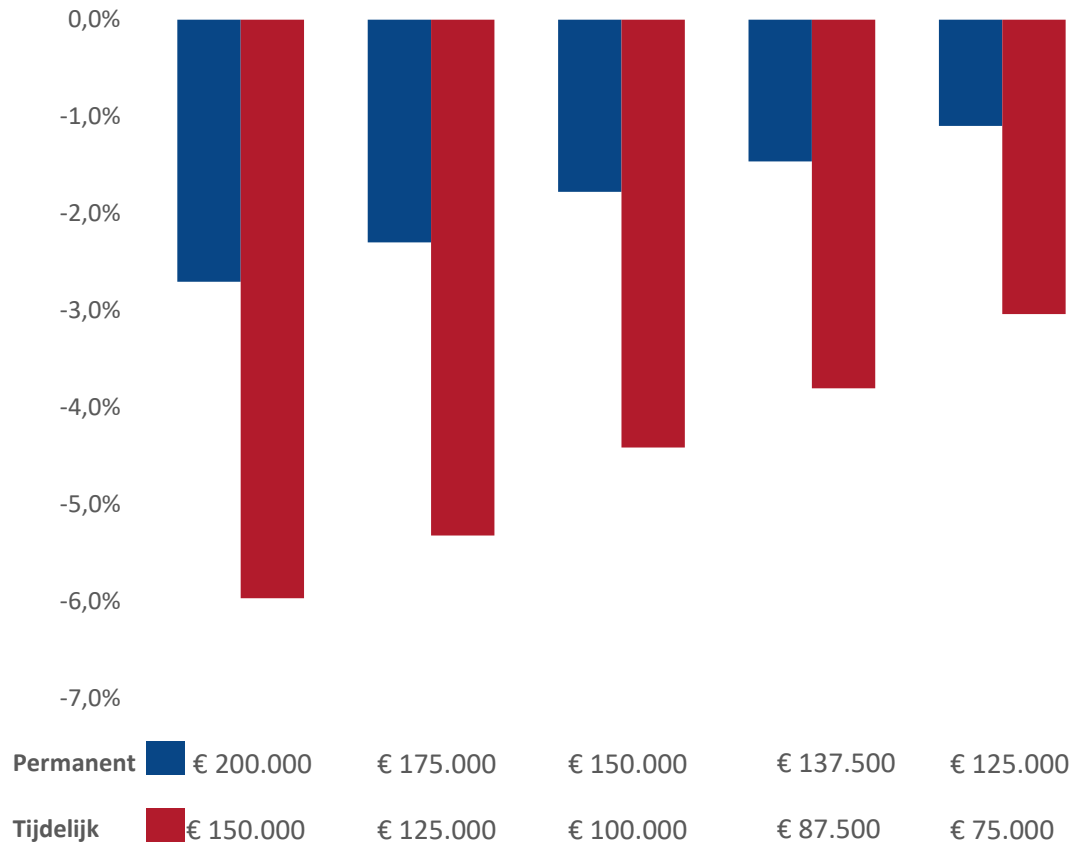
IRR voor de verhuurder in de verschillende scenario's

	Permanent				Tijdelijk			
	Worst	Basis	Best	Impact	Worst	Basis	Best	Impact
Bouwkosten	-2,70%	-1,78%	-1,09%		-5,97%	-4,41%	-3,04%	
Bijkomende kosten	-2,27%	-1,78%	-1,25%		-5,25%	-4,41%	-3,48%	
Huurniveau	-3,16%	-1,78%	-0,46%		-5,50%	-4,41%	-3,31%	
Aanspraak	-3,09%	-1,78%	-1,02%		-5,20%	-4,41%	-4,02%	
Disconteringsvoet marktwaarde	-1,83%	-1,78%	-1,71%		-4,44%	-4,41%	-4,38%	
Verplaatsingskosten	-1,85%	-1,78%	-1,71%		-4,46%	-4,41%	-4,26%	
Alles	-4,25%	-1,78%	1,64%		-7,28%	-4,41%	-0,13%	

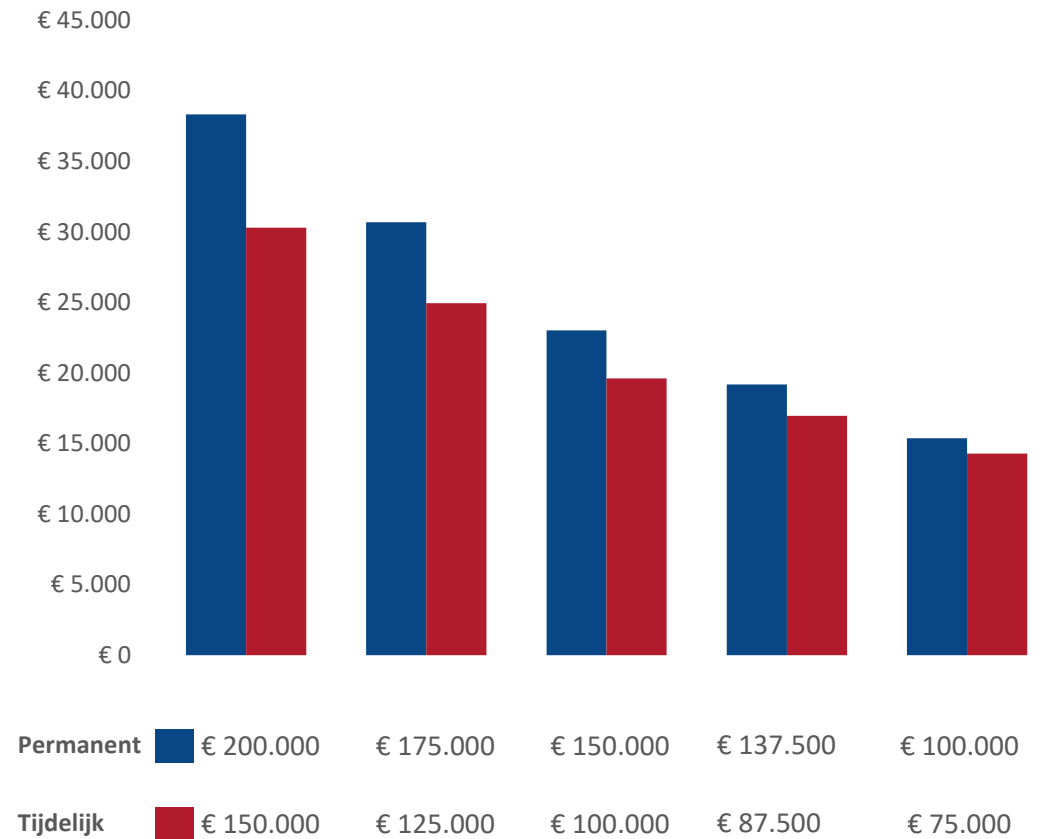


Impact van hogere en lagere bouwkosten op de IRR en de uitkering van het Rijk

IRR

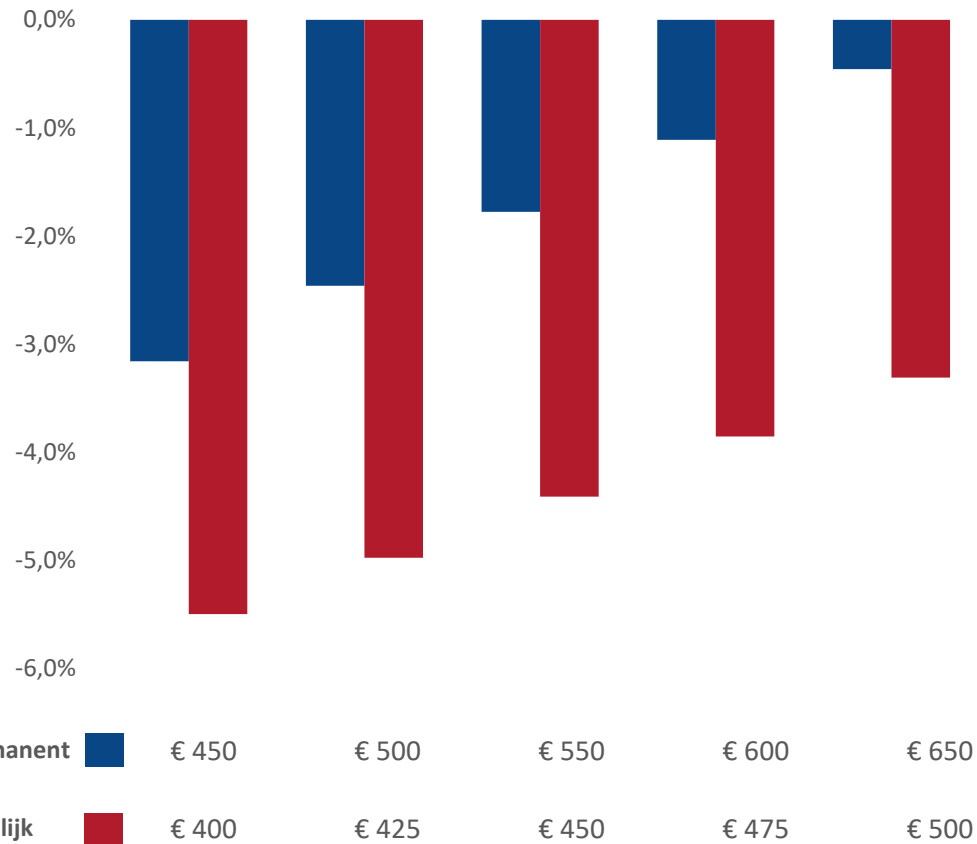


Uitkering Rijk



Impact van hogere en lagere huur op de IRR en de uitkering van het Rijk

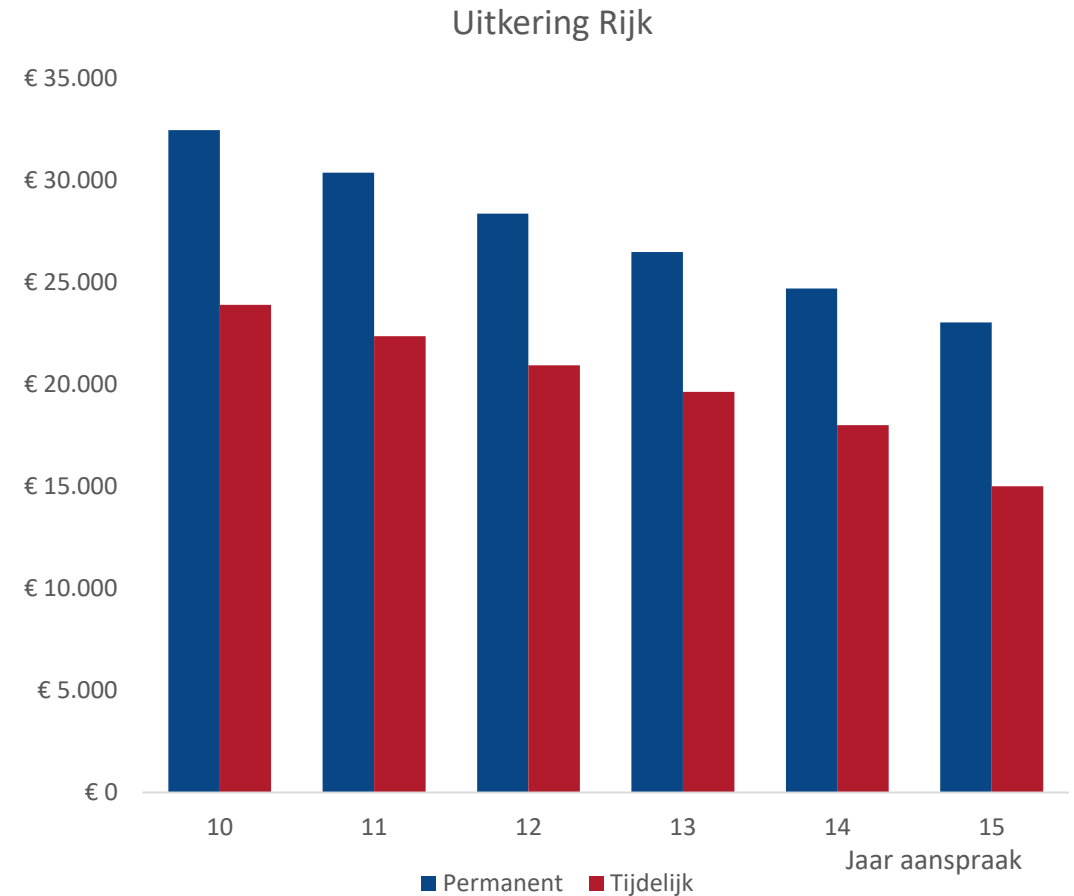
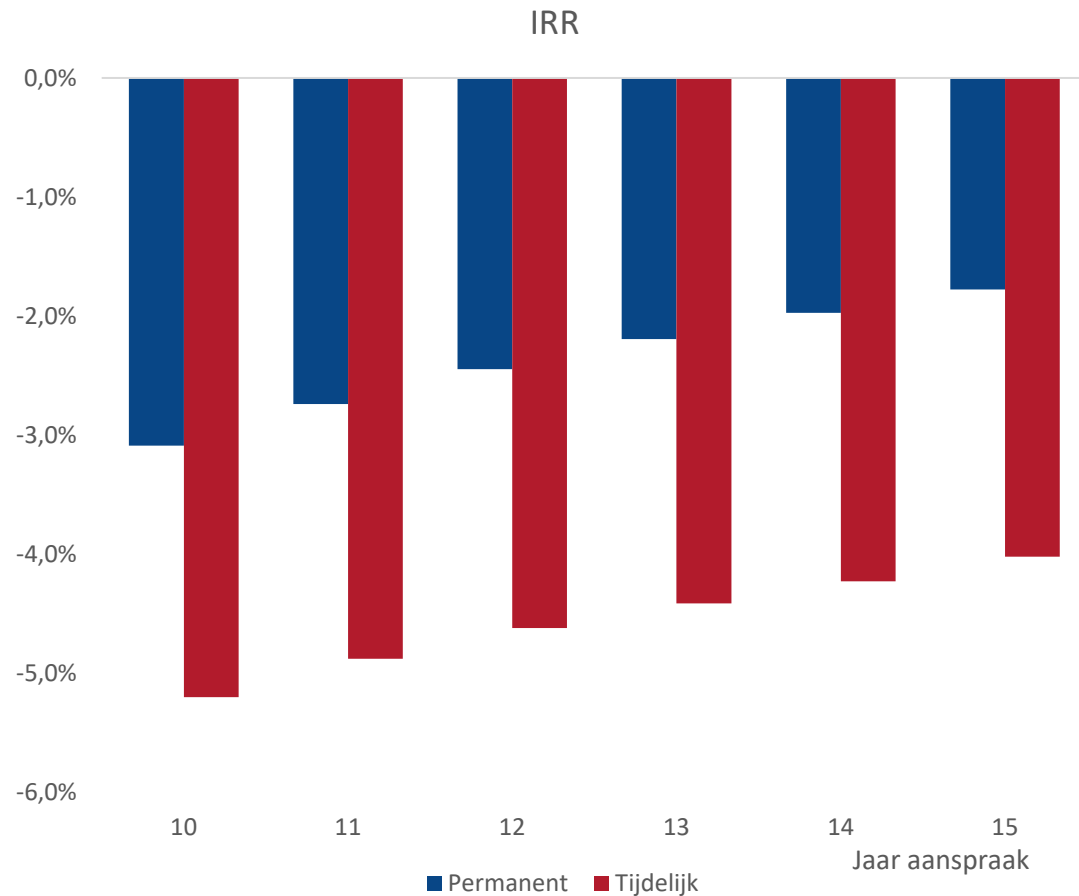
IRR



Uitkering Rijk



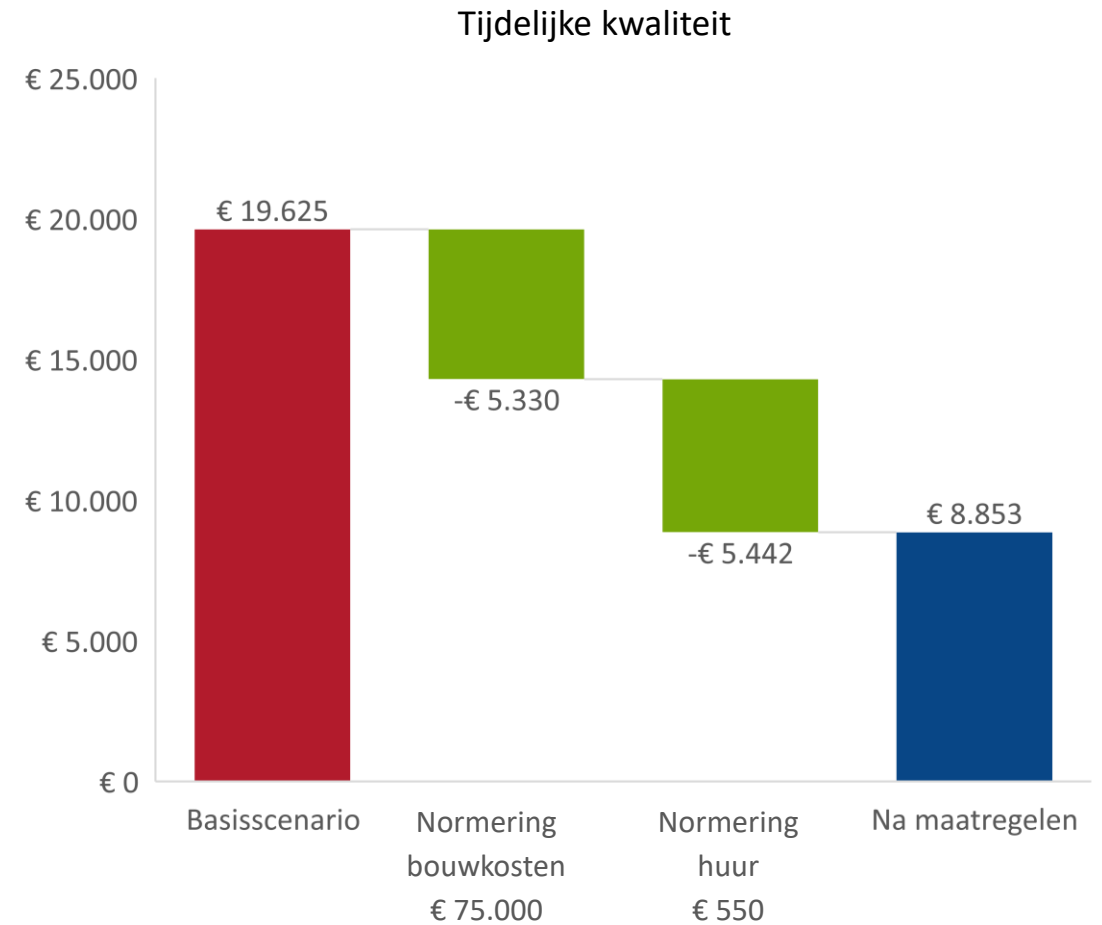
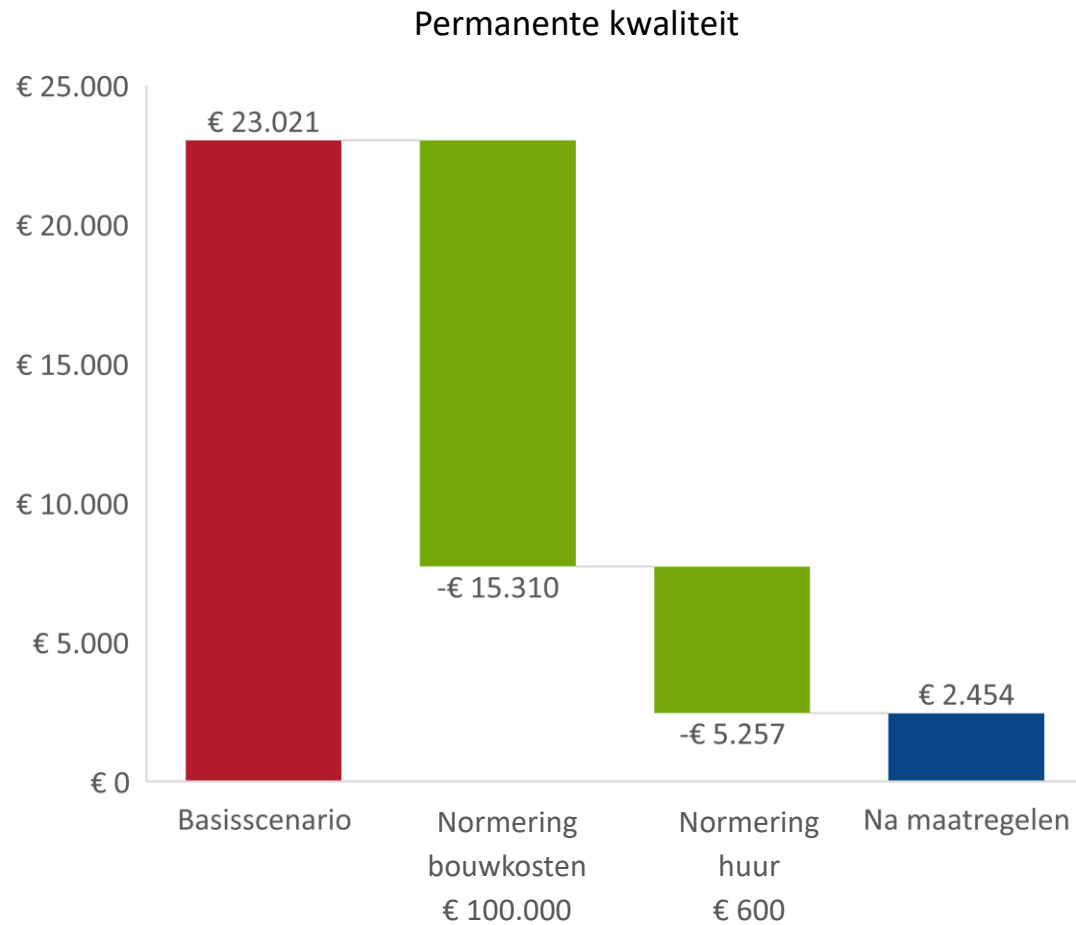
Impact van het moment van aanspraak op de IRR en de uitkering van het Rijk



Mitigerende maatregelen

- De gevoeligheidsanalyse heeft laten zien dat, als er aanspraak wordt gedaan op de garantieregeling, de uitkomst sterk kan variëren. Dat levert de vraag op of er beheersingsmaatregelen zijn die de bandbreedte van de uitkomsten kan verkleinen.
- Voor mogelijke mitigerende maatregelen hebben we de garantieregeling als zodanig intact gelaten. Het gaat om maatregelen die desgewenst binnen het ontwikkelde kader vallen.
- Er zijn twee mitigerende maatregelen die in aanmerking zouden kunnen komen:
 - *Normeren van de bouwkosten.* Hieronder verstaan we dat in het kader van de garantieregeling de hoogte van de bouwkosten genormeerd is. Daarmee is het risico van hoge bouwkosten voor het Rijk en de gemeente opgeheven. Bovendien vermindert hiermee de administratieve lastendruk. De feitelijke bouwkosten behoeven niet genormeerd te worden. Hogere of lagere bouwkosten zijn voor rekening van de verhuurder.
 - *Normeren van het huurniveau.* Op vergelijkbare wijze als bij de bouwkosten is gedaan, is het ook een optie om de hoogte van het huurniveau te normeren. Qua uitvoering is deze optie gecompliceerd omdat het (ook) gaat om het huurniveau na verplaatsing en verkoop. Dat huurniveau laat zich lastig beïnvloeden.
- De uitkomsten van deze normeringen zijn in de volgende sheet weergegeven. Hierbij zijn ten opzichte van de basisvariant stapsgewijs de twee normeringen doorgevoerd waarna het eindresultaat ontstaat.

Uitkering Rijk na mitigerende maatregelen





6 Aanvullende analyses



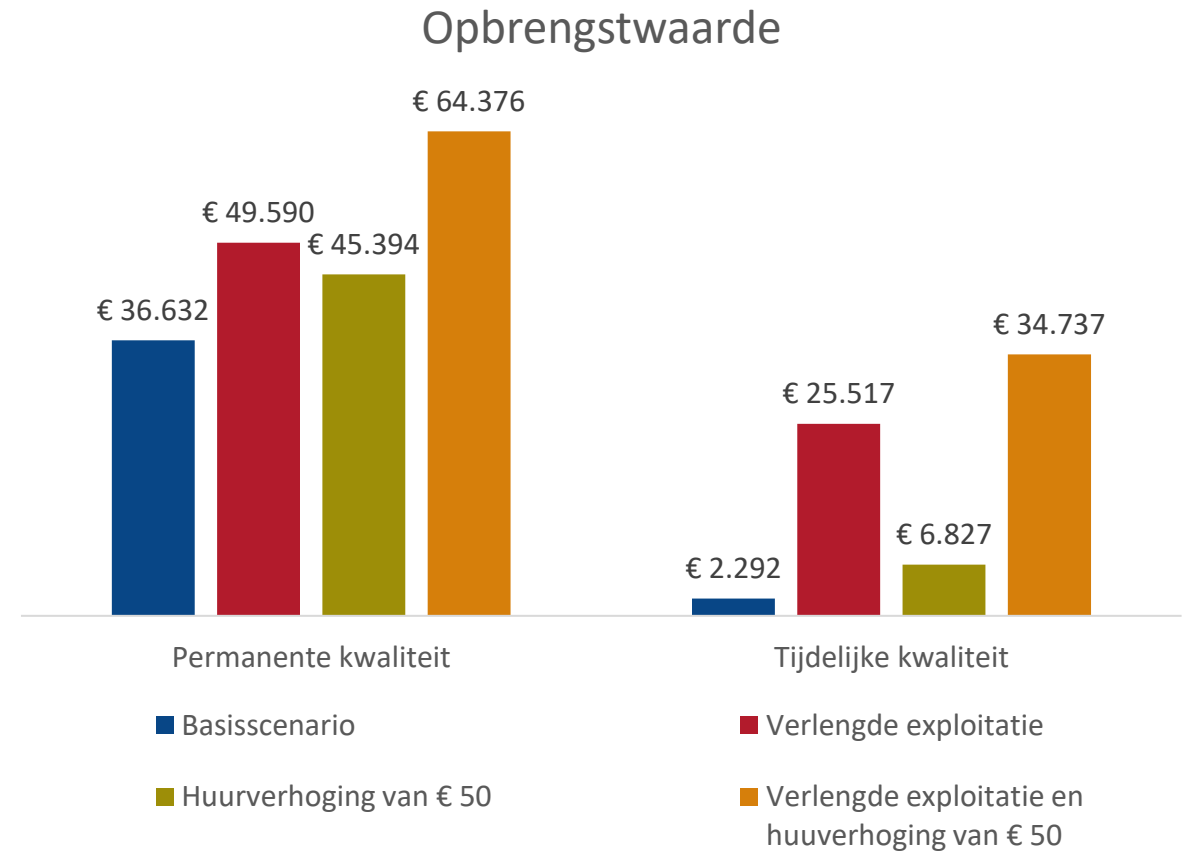
Aanvullende analyses

- Voor de werking van de garantieregeling is het, in aanvulling op de gevoeligheidsanalyse die in het voorafgaande is gepresenteerd, ook van belang meer inzicht te hebben in het effect van een langere exploitatieperiode. In de basisvariant is de exploitatieperiode van de Permanente flexwoning op dertig jaar gesteld, terwijl de levensduur minimaal vijftig jaar is. Voor de Tijdelijke flexwoning is gerekend met een exploitatieperiode van twintig jaar. Bij deze woning is de minimale levensduur 25 jaar. Het is daarom zinvol te verkennen wat de impact is van een langere exploitatieperiode. De verlenging van de exploitatieperiode wijzigt niet het tempo van de lineaire afschrijving van de bouwkosten, waarop de garantieregeling is gebaseerd.
- Een andere invalshoek is het perspectief van de verhuurder. Om inzicht te hebben in mogelijke gedragsreacties van de verhuurder is het zinvol ook een beeld te hebben van het exploitatieresultaat als de flexwoning niet verplaatst of verkocht wordt. Als een voortgezette exploitatie een beter resultaat oplevert, kan dat een incentive opleveren om niet te verplaatsen. Ook voor de gemeente is dat aantrekkelijk omdat ze dan geen uitkering behoeft te doen.
- De volgende sheets geven de uitkomsten van deze aanvullende analyses.



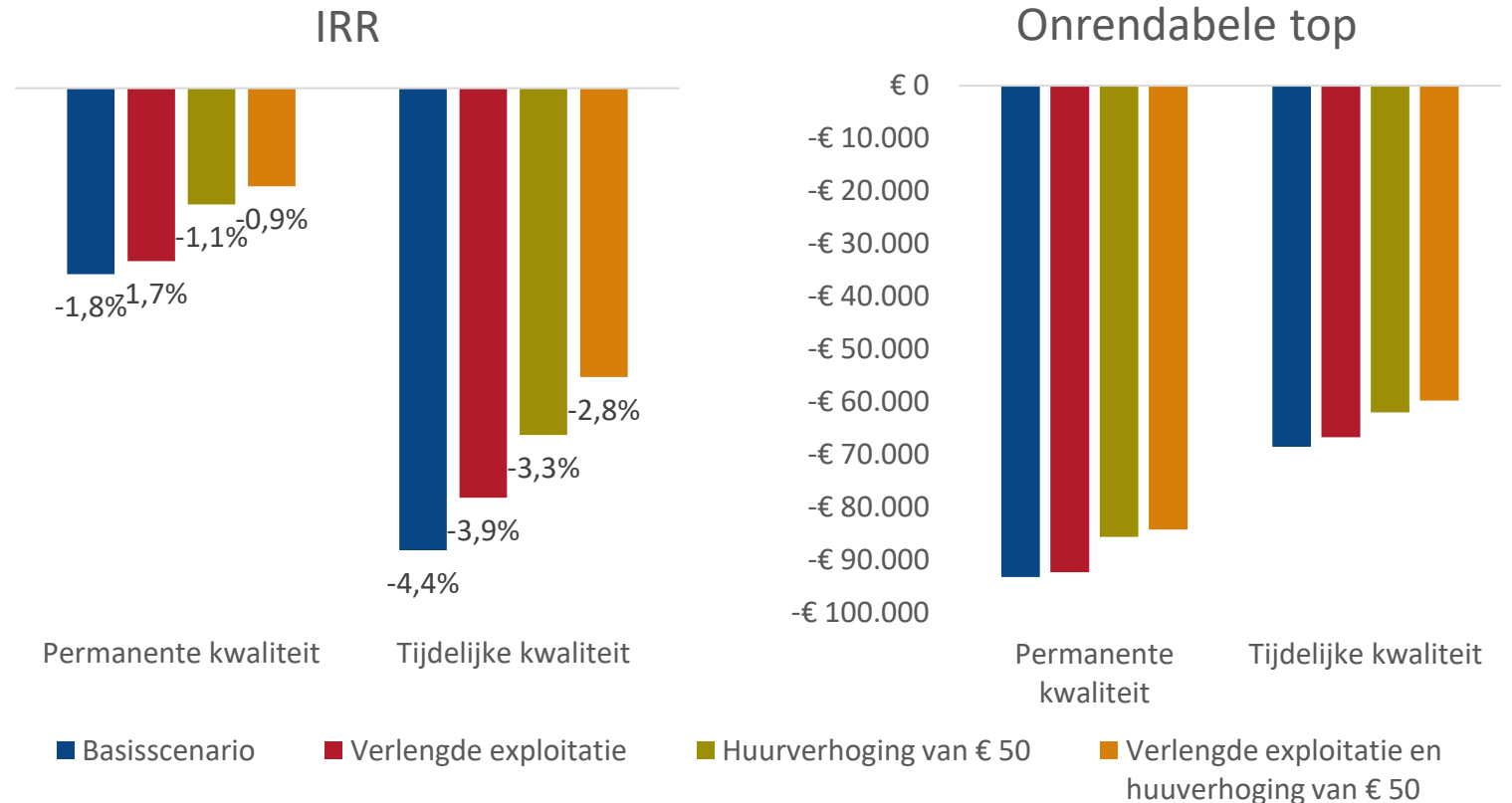
Verlengde exploitatie: opbrengstwaarde bij verkoop

- Een verlenging van de exploitatietermijn leidt in eerste instantie tot een hogere opbrengstwaarde bij verkoop.
- Uitgaande van de basisvariant is de exploitatietermijn van de Permanente flexwoning verlengd naar vijftig jaar. Hierbij is rekening gehouden met extra renovatiekosten in het dertigste jaar van € 30.000 (prijspeil 2023). Ook is tevens gekeken naar het effect van een verhoging van het huurniveau met € 50 per maand.
- Bij de Tijdelijke flexwoning is de exploitatietermijn verlengd naar dertig jaar, zonder extra renovatiekosten.
- De uitkomsten laten zien dat de verlenging van de exploitatietermijn een fors effect heeft op de opbrengstwaarde bij verkoop. Bij de Tijdelijke flexwoning is dit effect het grootst.
- Een hoger huurniveau leidt ook tot een hogere opbrengstwaarde bij verkoop, maar dit effect is minder groot.

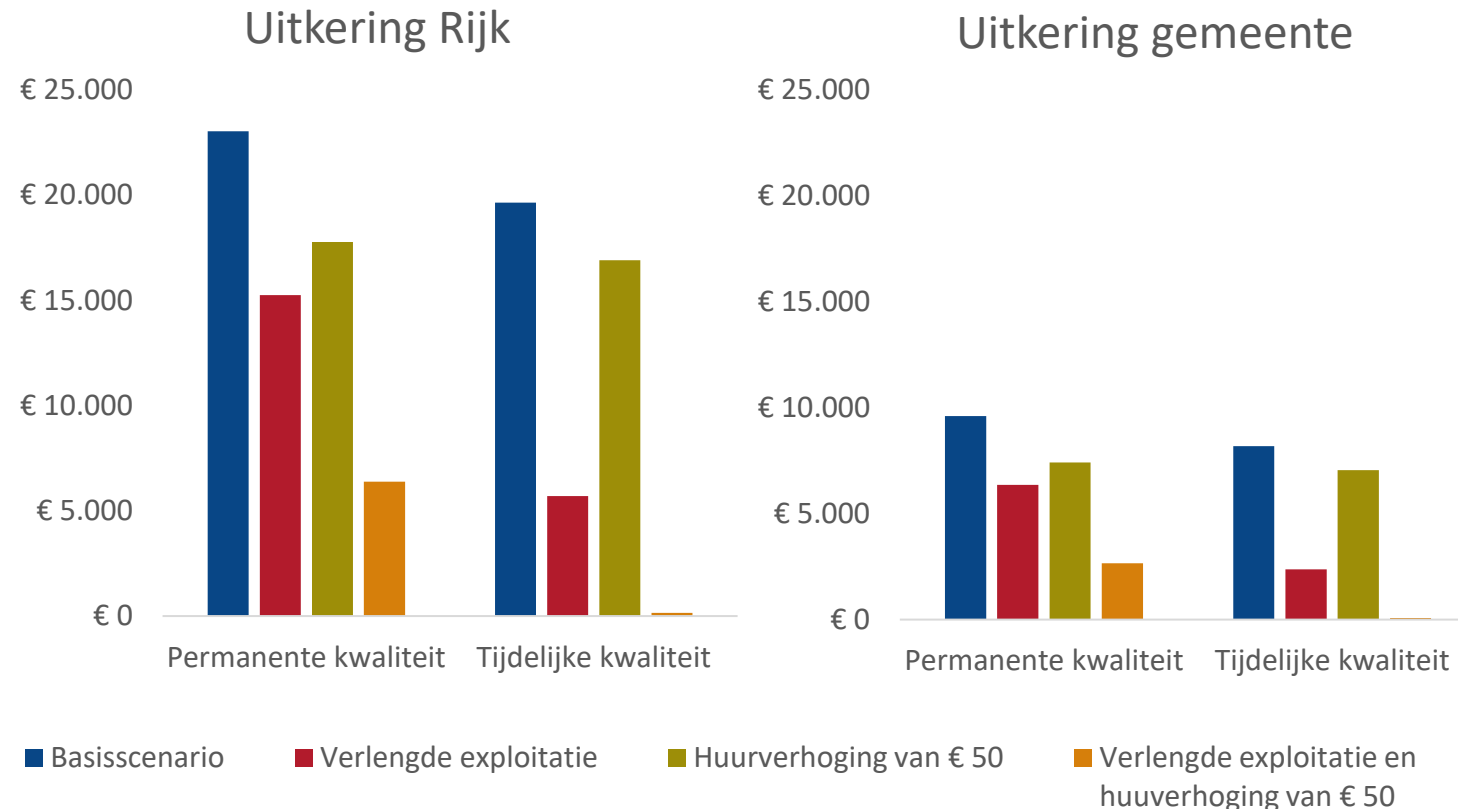


Verlengde exploitatie: perspectief eerste verhuurder

- De hogere opbrengstwaarde leidt vervolgens bij verkoop tot een beter exploitatieresultaat voor de eerste verhuurder.
- De uitkomsten laten zien dat de IRR verbetert bij een verlengde exploitatie. Dat geldt ook voor de omvang van de onrendabele top, waarbij gerekend is met een disconteringsvoet van 5%
- Ook door het hogere huurniveau verbetert het exploitatieresultaat.
- Zoals in de basisvariant al zichtbaar was, komt ook nu naar voren dat voor de verhuurder een Permanente flexwoning tot een beter exploitatieresultaat leidt dan een Tijdelijke flexwoning.



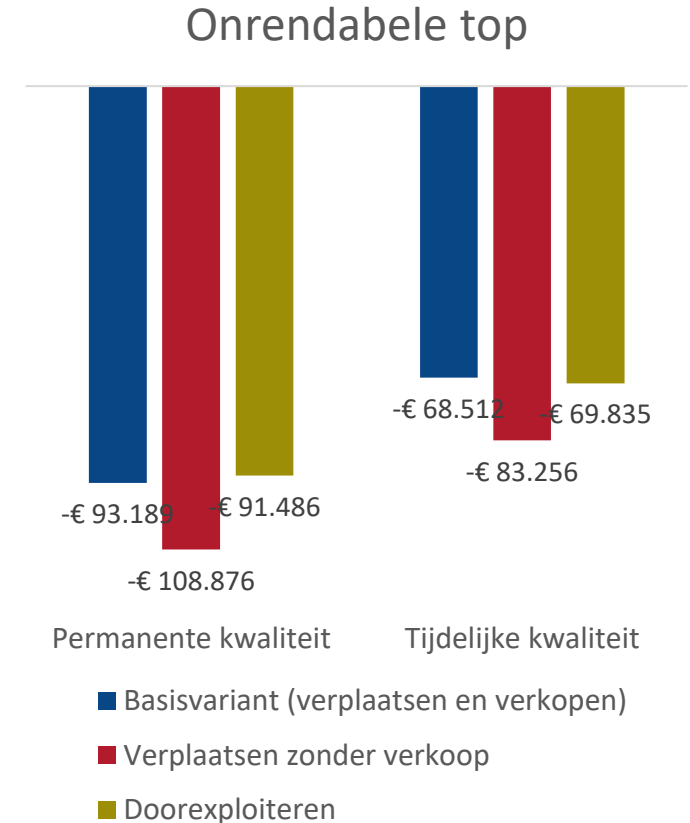
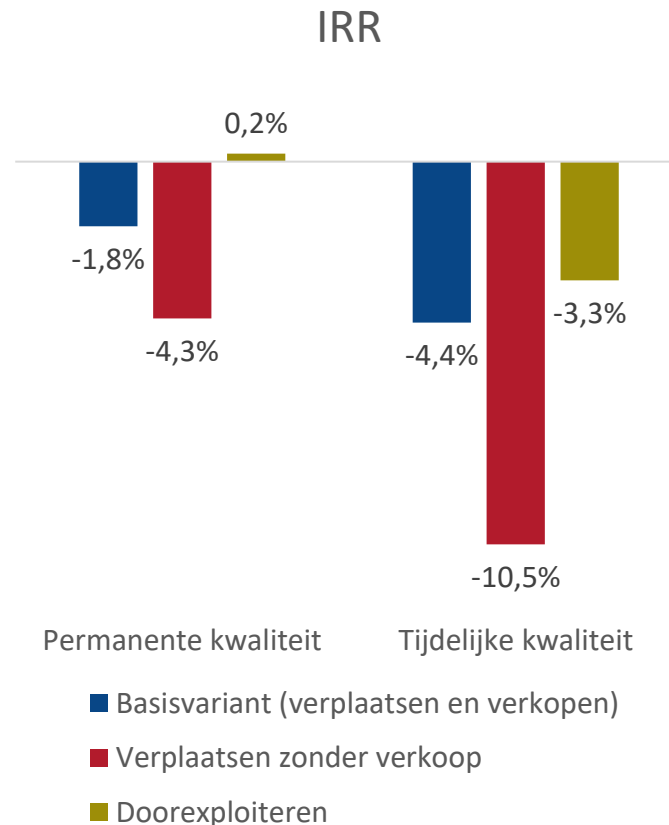
Verlengde exploitatie: perspectief Rijk en gemeente



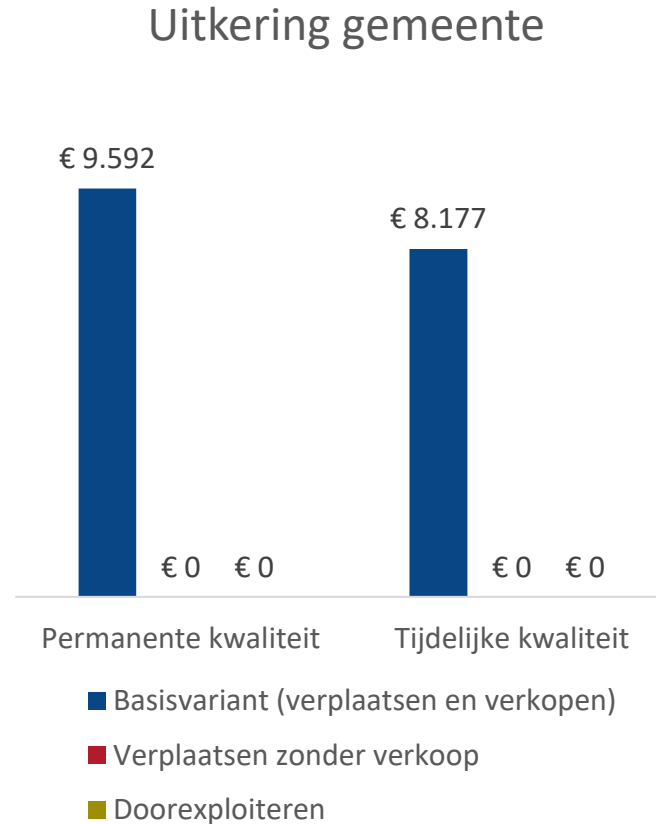
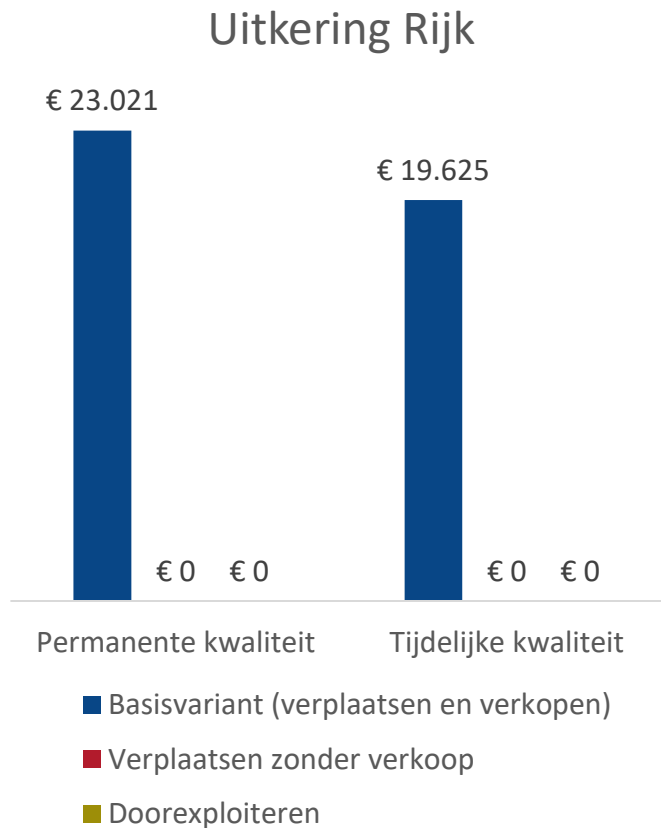
- De hogere opbrengstwaarde leidt bij verkoop vervolgens ook tot een lagere uitkering van het Rijk en van de gemeente.
- In de basisvariant is de uitkering van het Rijk bij verkoop van een Permanente flexwoning in het vijftiende jaar gelijk aan € 23.000. Met de verlenging van de exploitatietermijn en de verhoging van het huurniveau komt de uitkering uit op € 6.374.
- Voor de Tijdelijke flexwoning is geen uitkering meer nodig. De opbrengstwaarde is dan hoger dan de fictieve boekwaarde.
- De uitkering van de gemeente aan de eerste verhuurder laat hetzelfde patroon zien als bij het Rijk. Wel met een lager niveau vanwege het lagere aandeel van 25% in het verschil tussen fictieve boekwaarde en opbrengstwaarde.

Niet verkopen en/of niet verplaatsen: perspectief eerste verhuurder

- Om meer inzicht te hebben in het perspectief van de eerste verhuurders is ook gezien wat het exploitatieresultaat is. Drie opties worden met elkaar vergeleken:
 - Basisvariant (verplaatsen en verkopen),
 - Verplaatsen zonder verkoop,
 - Doorexploiteren zonder nog rekening te houden met een mogelijke verlenging.
- De uitkomsten laten zien dat verplaatsen zonder verkoop duidelijk het slechtst scoort. De verklaring hiervoor is dat er dan wel verplaatsingskosten zijn, maar geen uitkering van het Rijk en gemeente.
- Doorexploiteren op dezelfde locatie, als dat mogelijk zou zijn, levert het beste exploitatieresultaat op.



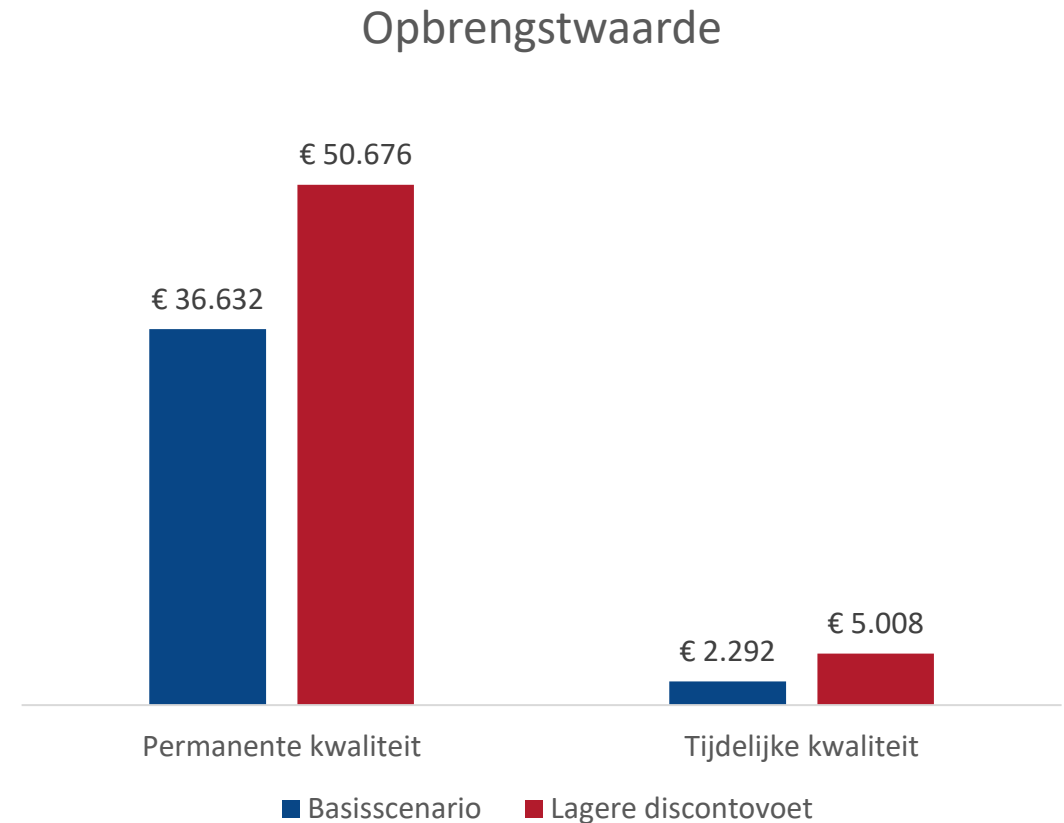
Niet verkopen en/of niet verplaatsen: perspectief Rijk en gemeente



- De uitkomsten voor drie opties met betrekking tot wel of niet verplaatsen in combinatie met wel of niet verkopen, voor de uitkering van het Rijk en de gemeente spreken voor zich.
- De voorwaarde voor een uitkering is dat er zowel verplaatsing als ook een verkoop plaatsvindt. Dat is bij de opties zonder verkoop of verplaatsing niet het geval. Er is bij deze twee opties derhalve geen uitkering.

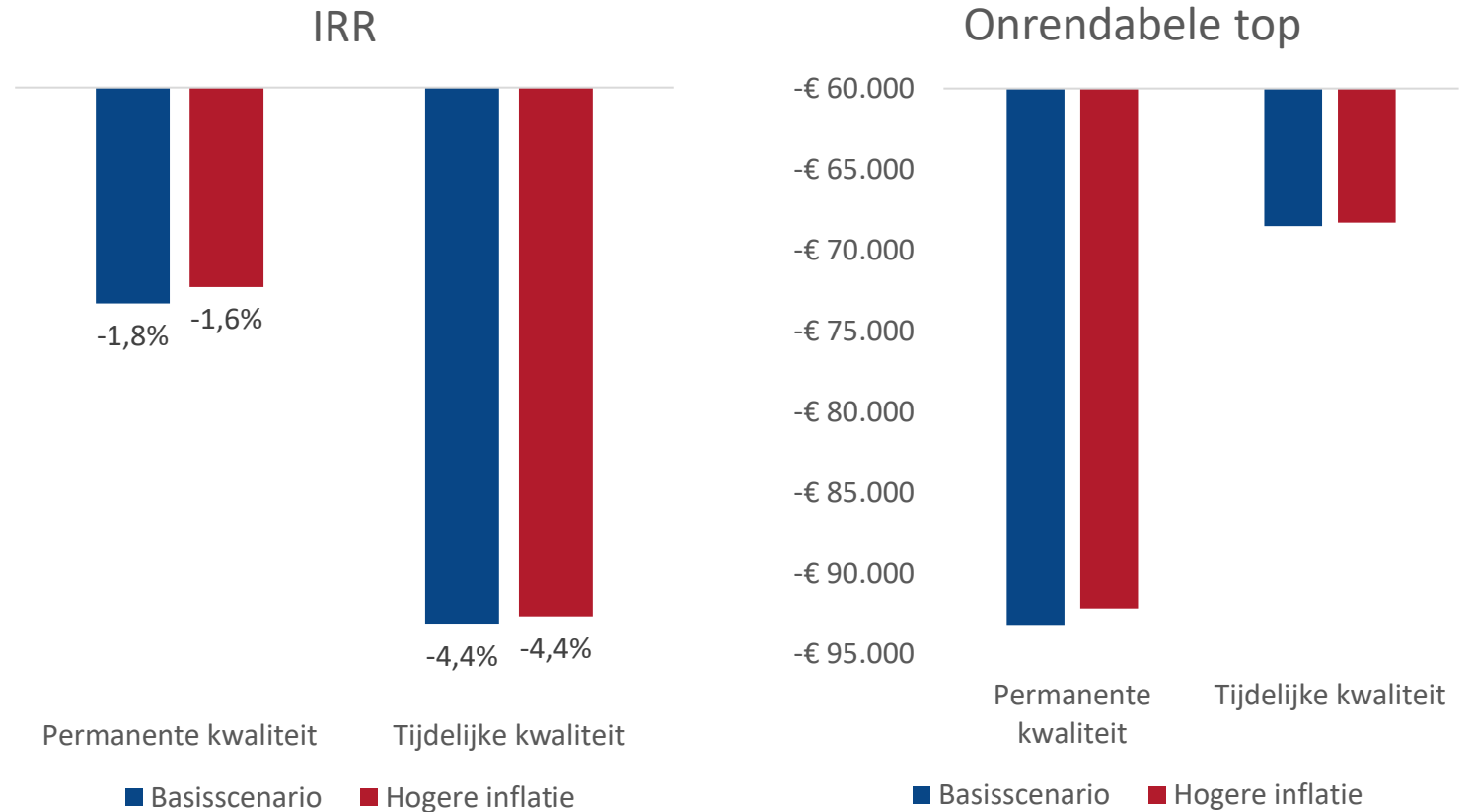
Impact lagere disconteringsvoet tweede verhuurder op opbrengstwaarde

- In de basisvariant is de hoogte van de opbrengst bij verkoop mede afhankelijk van wijze waarop deze waarde is bepaald. In de basisvariant is, in aansluiting op de regeling voor de herplaatsingsgarantie, een marktconforme waardering genomen. De hoogte van de marktconforme disconteringsvoet, in de basisvariant 6%, is dan mede van invloed op de hoogte van de opbrengstwaarde.
- Een alternatief voor de marktconforme waardering is dat een andere woningcorporatie de flexwoning koopt. Als deze woningcorporatie met een vastgoedrendement van 3% in plaats van 6% genoegen neemt, levert dat een hogere opbrengstwaarde op.
- Vooral bij de Permanente flexwoning neemt de opbrengstwaarde bij verkoop sterk toe. Door de lagere disconteringsvoet stijgt de opbrengstwaarde van € 36.632 naar € 50.676.



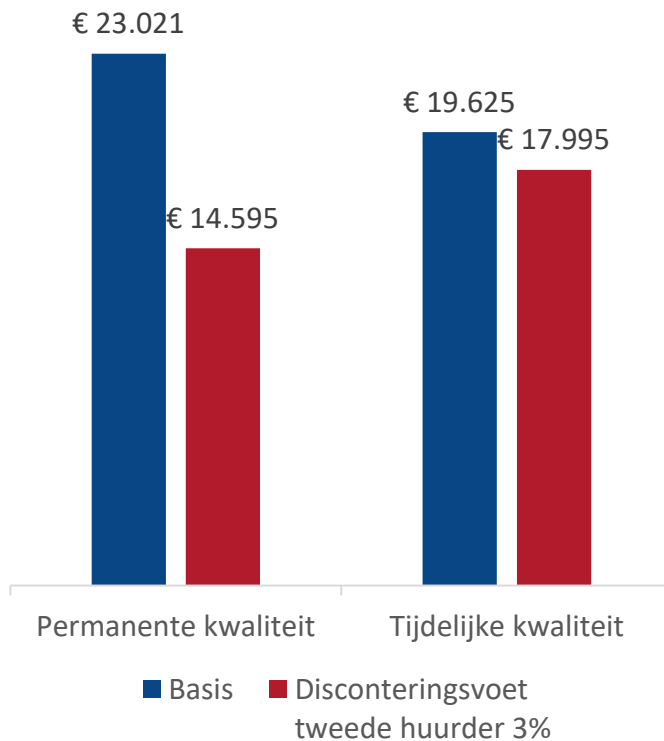
Impact lagere disconteringsvoet tweede verhuurder op perspectief eerste verhuurder

- Het effect van een hogere opbrengstwaarde voor de eerste verhuurder is beperkt. De IRR en de onrendabele top verbeteren wel iets, maar de verbetering staat niet in verhouding tot de mate waarin de opbrengstwaarde is gestegen.
- De verklaring voor deze discrepantie is dat een hogere opbrengstwaarde voor 85% 'verdampt'. De uitkering van het Rijk (60%) en die van de gemeente (25%) zijn dan immers ook lager. Er blijft voor de eerste verhuurder 'slechts' 15% van een hogere opbrengstwaarde over.

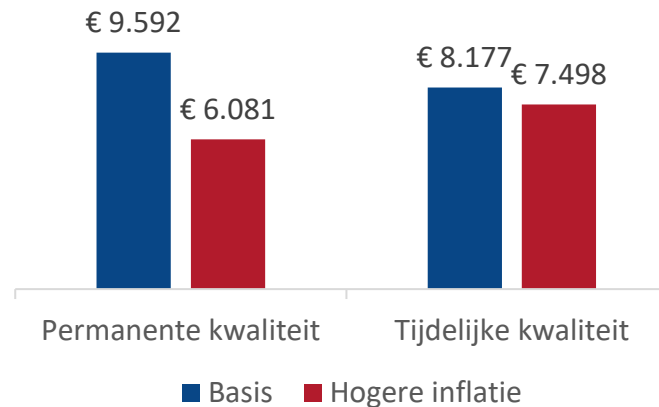


Impact lagere disconteringsvoet tweede verhuurder op perspectief Rijk en gemeente

Uitkering Rijk



Uitkering gemeente



- De hogere opbrengstwaarde als gevolg van de lagere disconteringsvoet leidt tot een lagere uitkering, met name bij het Rijk.
- Iedere euro dat de opbrengstwaarde hoger is, neemt de uitkering van het Rijk met 60 eurocent af.
- Bij de uitkering van de gemeente is de verlaging van de uitkering minder groot. De daling is hier 25 eurocent per euro verlaging van de opbrengstwaarde.





7 Kans op aanspraak en omvang uitkering Rijk



Kans op aanspraak op de garantieregeling (PD)

- Zoals eerder is beschreven, is er aanspraak op de garantieregeling wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan:
 - De flexwoning wordt verplaatst naar een andere locatie. Dat kan dezelfde gemeente zijn. Het kan ook elders in het land zijn.
 - De flexwoning wordt bij verplaatsing verkocht aan een derde tegen de marktwaarde van de flexwoning op dat moment.
- Verplaatsing zonder dat de woning van eigenaar verandert is mogelijk, maar dat leidt niet tot aanspraak op de garantieregeling.
- Als verplaatsing gewenst wordt, maar niet mogelijk blijkt, is er evenmin aanspraak op de garantieregeling.
- De termijn waarbinnen de aanspraak kan plaatsvinden is vanaf het tiende jaar, gerekend vanaf oplevering van de flexwoning. In principe vindt de verplaatsing uiterlijk het vijftiende jaar plaats. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Bijvoorbeeld als de gemeente het bestemmingsplan zodanig aanpast dat de flexwoningen permanent kunnen blijven staan. Er kan ook een gedoogsituatie ontstaan.
- Verder is relevant dat er een marktmeester en een ladder van herplaatsing is. Hiermee zal de mogelijkheid van verplaatsing sterk worden bevorderd. Dit vergroot de kans dat verplaatsing met verkoop daadwerkelijk gebeurt, waarmee er ook aanspraak op de garantieregeling ontstaat.
- De mate waarin van de garantieregeling gebruik wordt gemaakt is ook afhankelijk van de (financiële) consequenties van verplaatsing en verkoop voor de verhuurder en voor de gemeente.
- Om een kader te hebben voor het maken van een inschatting van de mate waarin er een aanspraak op de herplaatsingsgarantie plaatsvindt, zal het volgende nader uitgewerkt worden:
 - De positie en het belang dat verhuurder, resp. gemeente hebben bij het al dan niet gebruikmaken van de herplaatsingsgarantie.
 - Twee (uiterste) toekomstscenario's over de rol en positie die flexwoningen zouden kunnen gaan innemen op de Nederlandse woningmarkt.



Positie en belang verhuurder en gemeente

Positie en belang verhuurder

- De verhuurder zal verschillende opties tegen elkaar afwegen.
- Verplaatsen zonder verkoop is minder aantrekkelijk, omdat alleen bij verkoop de bijdrage van Rijk en gemeente wordt ontvangen.
- In principe levert doorexploiteren meer op dan verplaatsen en verkopen. Dit vormt voor de verhuurder een stimulans om te kijken naar mogelijkheden om de exploitatie te continueren.
- Verder is voor de verhuurder de juridische positie van belang:
 - Wordt de termijn van maximaal van vijftien jaar verlengd (al dan niet via gedoogbeleid) , en zo ja voor hoe lang?
 - Of is verplaatsing uiterlijk na vijftien jaar onvermijdelijk?
- De keuze die de verhuurder maakt zal ook, en wellicht in grote mate, afhangen van de positie van het complex in de lokale woningmarkt:
 - Is er nog een woningtekort?
 - Hoe is de beheersituatie?
- Gelet op de bijzondere doelgroep valt een relatief hoge mutatiegraad te verwachten. Behalve de extra kosten die dat met zich mee kan brengen, kan dit ook een negatieve invloed hebben op de leef- en woonomgeving.

Positie en belang gemeente

- Voor de gemeente is de juridische situatie van belang die mede bepalend is voor de termijn dat de flexwoningen op de locatie kunnen blijven staan.
- Een alternatieve bestemming voor de betreffende locatie kan voor de gemeente en de omwonenden gewenst zijn.
- De woningen alleen verplaatsen (binnen de gemeente) zonder dat verkoop plaatsvindt, kan aantrekkelijk zijn voor de gemeente omdat de bijdrage van 25% dan niet verschuldigd is.
- Hierbij spelen de grondopbrengsten voor een alternatieve bestemming voor de locatie ook een rol. Als deze hoger zijn dan de bijdrage die aan de verhuurder betaald moet worden, heeft de gemeente een financieel motief om aan te sturen op verplaatsing.
- Verder is voor de gemeente ook van belang welke positie het complex flexwoningen inneemt op de lokale woningmarkt:
 - Welke impact heeft de relatief hoge mutatiegraad op de leef- en woonomgeving?
 - Hoe ervaren de omwonenden de situatie?



Twee scenario's

Scenario 1: Flexwoningen zijn geen langetermijnsucces

- In dit scenario blijken flexwoningen geen succes te worden.
- De bestemmingsplanprocedures verlopen over enige tijd aanmerkelijk sneller, waardoor er geen noodzaak meer is om woningen te plaatsen op tijdelijke bestemmingen.
- Het tekort op de woningmarkt neemt de komende decennia af, waardoor er minder vraag is naar flexwoningen.
- In de praktijk leveren flexwoningen door de hoge mutatiegraad en een slecht woon- en leefklimaat meer problemen op dan voorzien.
- Bij verplaatsing zijn minder verhuurders geneigd om flexwoningen te kopen en vervolgens te verhuren.

Scenario 2: Flexwoningen worden een blijvende flexibele schil

- In dit scenario blijken flexwoningen in een structurele behoefte te voorzien.
- Er is voortdurend een te groot woningtekort waardoor de vraag naar flexwoningen groot blijft.
- Flexwoningen die steeds op verschillende locaties kunnen worden ingezet, leveren een flexibele schil op de woningmarkt.
- De planprocedures blijven veel tijd vergen, waardoor de gewenste toename van de reguliere nieuwbouw onvoldoende kan worden gerealiseerd.
- Doordat de vraag naar flexwoningen de komende jaren onveranderd groot blijft, is een lange exploitatietermijn van de flexwoningen geen probleem.



De kansenmatrix (1)

- Om een gestructureerde schatting te kunnen maken van de kans op aanspraak, gebruiken we de onderstaande kansenmatrix.
- De matrix onderscheidt drie mogelijkheden voor verplaatsing en drie mogelijkheden voor verkopen. In beide gevallen gaat het om de termijn.
- Het resultaat is dat er negen mogelijkheden worden onderscheiden. Van elk van deze mogelijkheden dienen twee vragen te worden beantwoord:
 - Is er aan kans dat die mogelijkheid zich voordoet?
 - Als de mogelijkheid aanwezig is, hoe groot is dan die kans?
- De grootte van de kans zal voor elk van de scenario's verschillend zijn.

	Verkopen	Verplaatsen		
		binnen 15 jaar	na 15 jaar	geen verplaatsing
verkopen binnen 15 jaar				
verkopen na 15 jaar				
geen verkoop				



De kansenmatrix (2)

- Hieronder is de kansenmatrix ingevuld wat betreft de *mogelijkheid* dat er een kans op aanspraak kan ontstaan (PD). Van de negen mogelijkheden zijn er twee waarbij zich een aanspraak kan voordoen:
 - Verplaatsen en verkoop binnen vijftien jaar
 - Verplaatsen en verkoop na vijftien jaar
- Bij de mogelijkheden waarbij er alleen wordt verkocht of alleen wordt verplaatst, is er sowieso geen aanspraak op de garantieregeling.
- De mogelijkheid dat binnen vijftien jaar alleen wordt verkocht, en later na vijftien jaar wordt verplaatst met een tweede verkoop om voor aanspraak in aanmerking te komen, kan zich theoretisch voordoen maar is niet aannemelijk.
- Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid dat er binnen vijftien jaar wordt verplaatst en dat de verkoop pas later na vijftien jaar plaatsvindt.

Verkopen	Verplaatsen		
	binnen 15 jaar	na 15 jaar	geen verplaatsing
verkopen binnen 15 jaar	PD	x	X
verkopen na 15 jaar	X	PD	X
geen verkoop	X	X	X



De kansenmatrix: scenario 1

- Aan de inschatting van de mate van voorkomen van de negen mogelijkheden in scenario 1 liggen de volgende keuzes en overwegingen ten grondslag:
 - Er worden alleen Permanente flexwoningen gerealiseerd. De kwantitatieve analyses hebben laten zien dat Tijdelijke flexwoningen relatief slechte exploitatieresultaten laten zien,
 - Omdat in dit scenario na verloop van tijd blijkt dat flexwoningen geen langetermijnperspectief hebben, is de exploitatieperiode niet meer dan dertig jaar,
 - Als de flexwoningen worden verkocht, gebeurt dit tegen de marktwaarde waardoor de opbrengstswaarde door de marktconforme disconteringsvoet relatief laag is,
 - De grootste kans is dat de flexwoningen binnen vijftien jaar worden verplaatst en verkocht. De regeling met marktmeester en herplaatsingsladder faciliteert deze optie. De kans is op 35% gesteld. Verder wordt 15% van de flexwoningen na vijftien jaar verplaatst en verkocht,
 - Bij 30% van de flexwoningen vindt verplaatsing noch verkoop plaats en bij 20% wel verplaatsing, maar geen verkoop. Overwegingen hierbij zijn dat geen verplaatsing voor de eerste verhuurder financieel het beste scoort. Als verplaatsing toch nodig is, heeft de gemeente er belang bij dat dit zonder verkoop gepaard gaat. Zij zal er enige compensatie voor over hebben dat er geen verkoop plaatsvindt.

Verkopen	Verplaatsen		
	binnen 15 jaar	na 15 jaar	geen verplaatsing
verkopen binnen 15 jaar	35%	nvt	nvt
verkopen na 15 jaar	nvt	15%	nvt
geen verkoop	10%	10%	30%



De kansenmatrix: scenario 2

- Aan de inschatting van de mate van voorkomen van de negen mogelijkheden in scenario 2 liggen de volgende keuzes en overwegingen ten grondslag:
 - Er worden alleen Permanente flexwoningen gerealiseerd. De kwantitatieve analyses hebben laten zien dat Tijdelijke flexwoningen relatief slechte exploitatieresultaten laten zien.
 - In dit scenario blijkt de verhuur van flexwoningen een succes te zijn. De exploitatieperiode van de Permanente flexwoningen is daarom vijftig jaar.
 - Als de flexwoningen worden verplaatst en verkocht, is een andere woningcorporatie de koper om daarmee in de aanhoudende grote vraag van de doelgroep te kunnen voorzien.
 - Voor de eerste verhuurder is voortgezette verhuur duidelijk de beste optie. Daarom zal de verhuurder nog meer dan in scenario 1 het geval was, verplaatsing willen voorkomen. De kans dat dit met medewerking van de gemeente lukt is op 35% gesteld.
 - Ook verplaatsing zonder verkoop is nu aantrekkelijker dan in scenario 1. Voor de eerste verhuurder is de grote vraag naar woonruimte reden om van verkoop af te zien. De kans dat deze mogelijkheid zich voordoet is gesteld op 30%.
 - Zo resteert er voor de mogelijkheid van verplaatsing plus verkoop, waarbij dus aanspraak op de garantie ontstaat, een kans van 35%. Aangenomen is dat in dit scenario verplaatsen en verkopen alleen binnen vijftien jaar plaatsvindt. De reden is dat in dit scenario, door de relatief hoge opbrengstwaarde na vijftien jaar, geen recht op uitkering meer bestaat.

Verkopen	Verplaatsen		
	binnen 15 jaar	na 15 jaar	geen verplaatsing
verkopen binnen 15 jaar	35%	nvt	nvt
verkopen na 15 jaar	nvt	0%	nvt
geen verkoop	15%	15%	35%

Berekening omvang uitkeringen Rijk: aannames

- Voor elk van de twee scenario's zal afzonderlijk de omvang van de uitkeringen ten laste van het Rijk worden berekend. Bij de berekeningen zijn volgende aannames gemaakt:
 - Aangenomen is dat er voor 10.000 flexwoningen in 2023 en daarna per jaar voor 15.000 flexwoningen een beroep op de garantieregeling wordt gedaan. Dit is het geval voorzover het beschikbare budget van € 220 miljoen deze aantallen mogelijk maken.
 - Als er een aanspraak plaatsvindt (bij scenario 1 is dat 50% van de flexwoningen en bij scenario 2 is dat 35% van de flexwoningen), vindt dit gelijkmatig over de jaren plaats vanaf het tiende jaar.
 - Er is ook rekening gehouden met uitvoeringskosten die in beide scenario's gelijk zijn. Deze kosten vloeien voort uit FTE's voor de werkzaamheden samenhangend met de rol van marktmeester en de herplaatsingsladder. De eerste negen jaar negen FT's en daarna als de uitkeringen van de eerste flexwoningen plaatsvinden elf FTE's. De kosten per FTE zijn € 150.000 (prijspeil 2023).
 - Voor elke garantie-aanvraag is een inlegpremie van de aanvrager verschuldigd van € 1.000. Deze inlegpremies dienen mede ter dekking van de uitvoeringskosten.



Berekening omvang uitkeringen Rijk: uitkomst scenario 1

- In scenario 1 is het budget al uitgeput na 14.734 garanties. De reden voor de snelle uitputting is de relatief hoge gemiddelde uitkering ten laste van het Rijk bij 50% van de flexwoningen die tot aanspraak leiden. De uitkering is relatief hoog omdat de opbrengstwaarde bij verkoop relatief laag is. Bij de aanspraken is de uitkering van het Rijk gemiddeld € 27.947.
- Verder laat dit scenario zien dat de IRR voor de verhuurder gemiddeld -2,37% (jaargang 2023) is en de onrendabele top gemiddeld € 89.859 (jaargang 2023).
- Ook rekening houdend met de uitvoeringskosten en de inlegpremies is het budget van € 220 miljoen halverwege 2024 al uitgeput.

Aantal flexwoningen

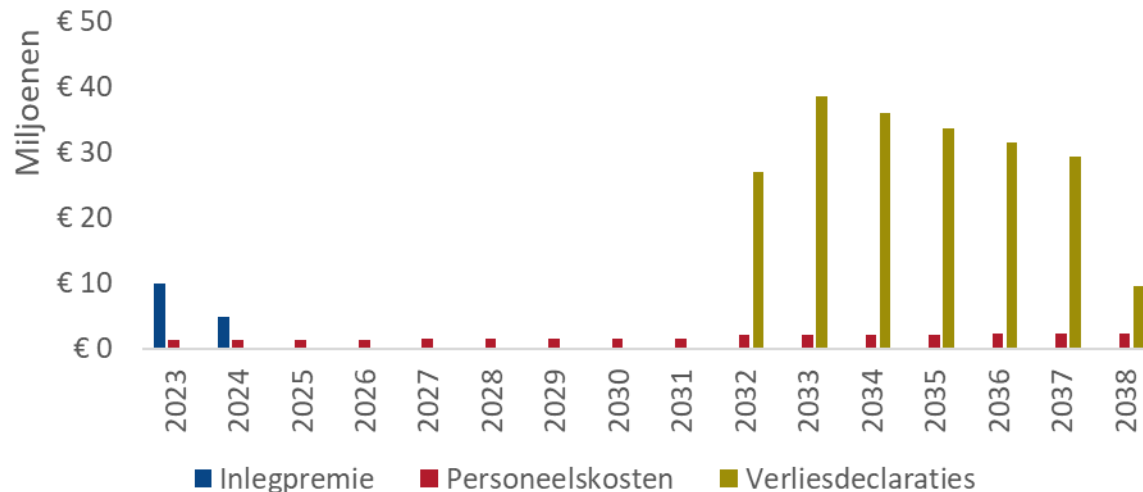
2023	10.000
2024	4.734
2025	0
2026	0
2027	0

Gemiddelden per flexwoning per jaar

IRR*	-2,37%
Onrendabele top*	€ 89.859
Uitkering Rijk	€ 27.947
Uitkering gemeente	€ 11.645

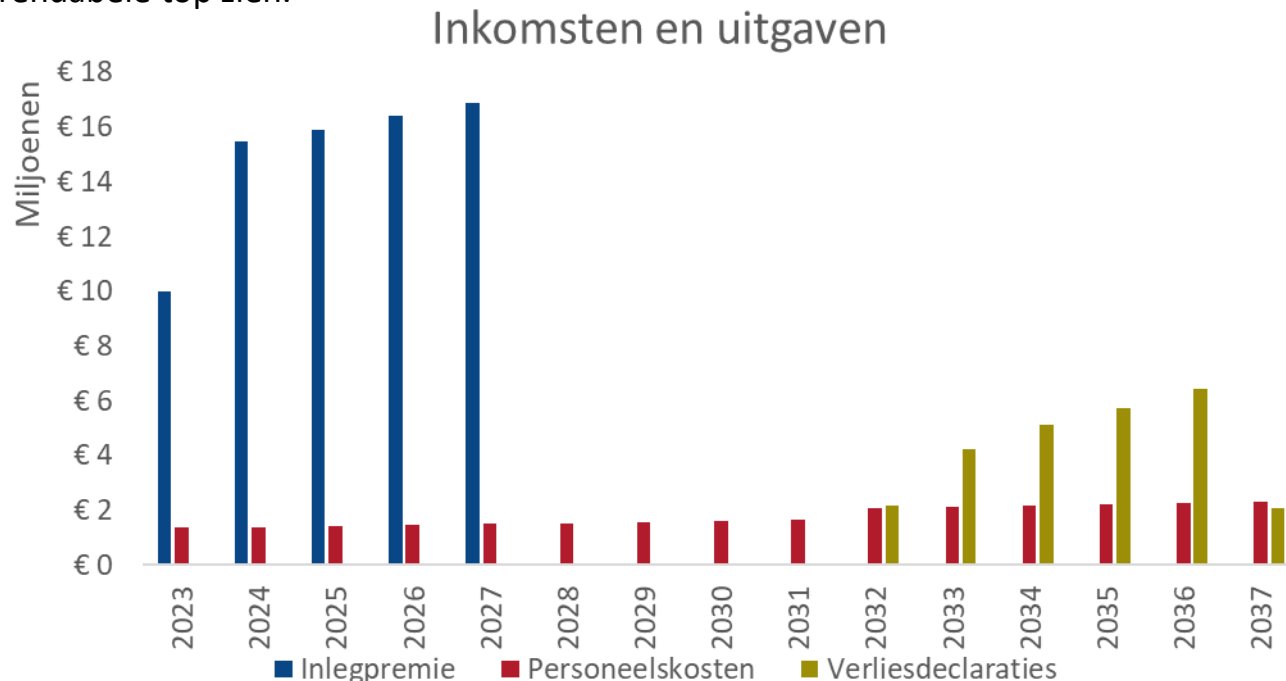
* Gemiddelde jaargang 2023

Inkomsten en uitgaven



Berekening omvang uitkeringen Rijk: uitkomst scenario 2

- In scenario 2 is de uitkering aan het Rijk bijzonder laag. Dit is het gevolg van de langere exploitatieduur waardoor per aanspraak de uitkering van het Rijk slechts € 1.053 is. Daar komt nog bij dat er voor niet meer dan 35% van de flexwoningen een aanspraak plaatsvindt.
- Het aantal van 70.000 flexwoningen past ruimschoots in het budget van € 220 miljoen. Niet meer dan 10% van het totale budget van € 220 miljoen wordt in dit scenario benut.
- Ook in dit scenario laat de exploitatie voor de verhuurder een negatieve IRR en een forse onrendabele top zien.



Aantal flexwoningen

2023	10.000
2024	15.000
2025	15.000
2026	15.000
2027	15.000

Gemiddelden per flexwoning per jaar

IRR*	-1,51%
Onrendabele top*	€ 82.162
Uitkering Rijk	€ 1.053
Uitkering gemeente	€ 439

* Gemiddelde jaargang 2023



Combinatie scenario

- Twee scenario's: twee werelden die zich zouden kunnen voordoen. Het zijn twee uitersten.
- In het ene scenario is de flexwoning geen succes en de uitkering van het Rijk is relatief hoog. In het andere scenario is de flexwoning een welkome aanvulling op de woningmarkt die in een grote behoefte voorziet en de uitkering van het Rijk is relatief laag.
- Het ene scenario is vermoedelijk te pessimistisch; het andere scenario wellicht te optimistisch. Het is vooraf niet bekend welke scenario van toepassing zal zijn. In het Combinatie scenario wordt verondersteld dat voor elke flexwoning de kans 50% is dat het ene scenario van toepassing is, en 50% kans op het andere scenario. Op deze wijze is het mogelijk een aannemelijke verwachting te bepalen voor de omvang van de uitkeringen van het Rijk.
- De hoogte van de uitkering ten laste van het Rijk is behalve van het van toepassing zijn scenario ook afhankelijk van het exploitatiejaar waarin de aanspraak plaats. De volgende sheet geeft per scenario, per bouwjaar en per jaar van aanspraak het bedrag van de uitkering per flexwoning.
- Ook rekening houdend met de inlegpremie van € 1.000 (prijspeil 2023) voor elke aanvraag en de uitvoeringskosten, is het mogelijk met het budget van € 220 miljoen voor 30.092 flexwoningen een herplaatsingsgarantie te verstrekken: 10.000 in 2023, 15.000 in 2024 en de resterende 5.092 in 2024.



Uitkering van het Rijk per woning per jaar in het Combinatie scenario

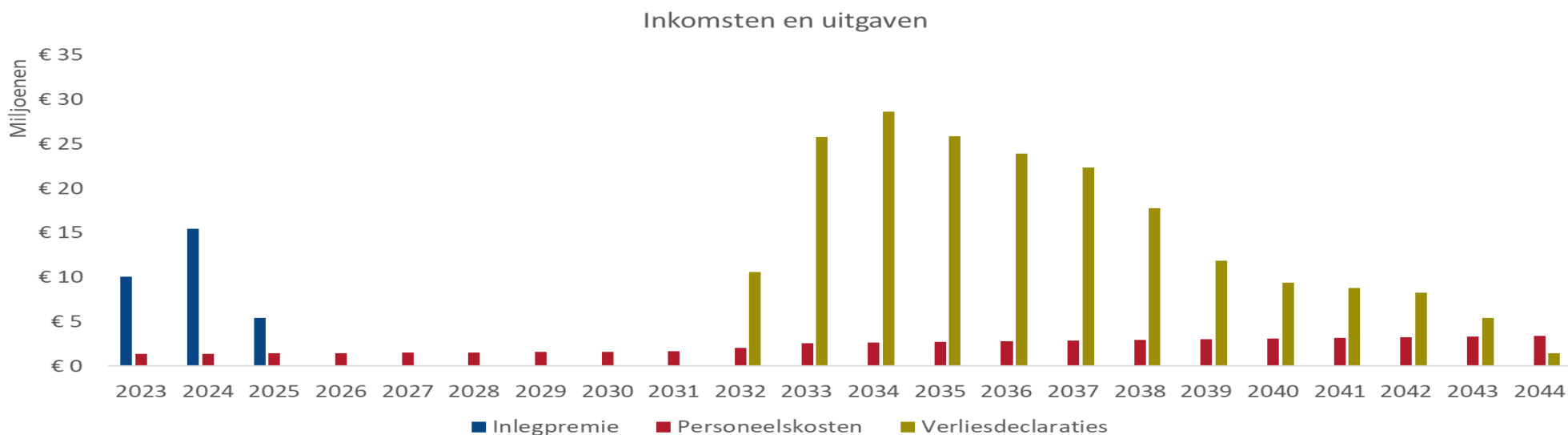
	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	Gemiddelde in jaargang	Aantal woningen	Percentage aanspraak	Totaal aanspraak Rijk in jaargang
Scenario 1 (slecht weer)																	
Jaargang 2023	€ 32.448	€ 30.354	€ 28.358	€ 26.465	€ 24.684	€ 23.021	€ 21.484	€ 20.081	€ 18.821	€ 17.713	€ 16.768			€ 24.980*	5.000	50%	€ 62.451.142
Jaargang 2024		€ 33.839	€ 31.674	€ 29.608	€ 27.648	€ 25.801	€ 24.074	€ 22.476	€ 21.014	€ 19.698	€ 18.536	€ 17.540		€ 26.098*	7.500	50%	€ 97.866.314
Jaargang 2025			€ 35.280	€ 33.041	€ 30.903	€ 28.873	€ 26.958	€ 25.166	€ 21.981	€ 20.606	€ 19.389	€ 18.341	€ 17.471	€ 27.255*	2.546	50%	€ 34.695.708
Scenario 2 (goed weer)																	
Jaargang 2023	€ 3.743	€ 1.116	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0								€ 810	5.000	35%	€ 1.417.273
Jaargang 2024		€ 4.088	€ 1.384	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0							€ 912	7.500	35%	€ 2.393.981
Jaargang 2025			€ 4.468	€ 1.683	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0						€ 1.025	2.546	35%	€ 913.607
Totaal															30.092		€ 199.738.026 (-/-)
Inlegpremies																	€ 30.852.103 (+/+)
Personeelskosten																	€ 51.112.497 (-/-)
Totaal																	€ 219.998.421 (-/-)

* In de eerste zes jaren wordt 35% van de 50% aan aanspraken uitgekeerd. In de laatste vijf jaren wordt de resterende 15% uitgekeerd. Daarom krijgen de eerste zes jaren een geweg van 35/50 * 1/6 in het gemiddelde en de laatste vijf jaren een geweg van 15/50 * 1/5.



Inkomsten en uitgaven ten laste van het Garantiefonds in het Combinatie scenario

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	Totaal	
Inlegpremies	€ 10,0	€ 15,5	€ 5,4	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 30,9	
Personeelskosten	-€ 1,4	-€ 1,4	-€ 1,4	-€ 1,5	-€ 1,5	-€ 1,5	-€ 1,6	-€ 1,6	-€ 1,6	-€ 2,1	-€ 2,6	-€ 2,6	-€ 2,7	-€ 2,8	-€ 2,8	-€ 2,9	-€ 3,0	-€ 3,1	-€ 3,1	-€ 3,2	-€ 3,3	-€ 3,4	-€ 3,4	-€ 51,1
Verliesdeclaraties	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	-€ 10,6	-€ 25,8	-€ 28,6	-€ 25,8	-€ 23,9	-€ 22,3	-€ 17,8	-€ 11,8	-€ 9,3	-€ 8,8	-€ 8,3	-€ 5,4	-€ 1,4	-€ 199,7	
Totaal	€ 8,7	€ 14,1	€ 4,0	-€ 1,5	-€ 1,5	-€ 1,5	-€ 1,6	-€ 1,6	-€ 1,6	-€ 12,6	-€ 28,4	-€ 31,3	-€ 28,5	-€ 26,7	-€ 25,1	-€ 20,7	-€ 14,8	-€ 12,4	-€ 11,9	-€ 11,5	-€ 8,7	-€ 4,8	-€ 220,0	



Tot slot (1)

- De vragen die in dit onderzoek centraal staan, zijn:
 - Wat is de kans dat gebruik zal worden gemaakt van de garantieregeling? Vanuit de regeling bezien, beschouwen we dit als de *Probability of Default (PD)*.
 - Wat is de hoogte van de financiële uitkering die ten laste komt van het Rijk op het moment dat van de regeling gebruik wordt gemaakt? Dit is in dit kader *Loss Given Default (LGD)*.
- Bij de beantwoording van de vragen is van belang dat er geen ervaringsgegevens beschikbaar zijn. De consequentie is dat de uitkomsten in belangrijke mate zijn gebaseerd op 'expert judgement'.
- Er zijn twee scenario's onderscheiden. Een 'goed weer' scenario en een 'slecht weer' scenario. Voor elk van de scenario's verschilt de kans dat van de garantieregeling gebruik wordt gemaakt en ook verschilt tussen de scenario's het bedrag van de aanspraak. Bij het 'goed weer' scenario is de kans op aanspraak 35% en bij het 'slecht weer' scenario is de kans op aanspraak 50%.
- In het Combinatie scenario is verondersteld dat 50% van de flexwoningen in het 'slecht weer' scenario vallen en 50% van de flexwoningen in het 'goed weer' scenario. Deze uitkomst biedt de mogelijkheid om met het budget van € 220 miljoen voor 30.092 flexwoningen een herplaatsingsgarantie te verstrekken.



Tot slot (2)

- De uitkomsten kennen onvermijdelijk een grote onzekerheidsmarge, waarvan de omvang bij gebrek aan ervaringsgegevens niet nader kan worden gekwantificeerd. Dit vormt een groot risico voor het Rijk. Een bijkomende complicatie is, dat pas jaren nadat de garantie is verstrekt, zal blijken hoe hoog de aanspraak is.
- Bij de uitvoering van de garantieregeling zal gewerkt worden met een herplaatsingsladder en zal er een marktmeester ingezet worden. Deze marktmeester biedt ondersteuning bij het beschikbaar krijgen van een alternatieve locatie als verplaatsing van de flexwoning aan de orde is om een optimale herplaatsing te bewerkstelligen. Omdat de marktmeester met name de verplaatsing ondersteunt, is zijn bijdrage aan het beperken van de aanspraak op de garantieregeling beperkt.
- Gelet op de grote onzekerheidsmarge en het daaruit voortvloeiende grote risico voor het Rijk, is het van belang dat bij de uitvoering van de garantieregeling veel aandacht wordt besteed aan mitigerende maatregelen. Mogelijk mitigerende maatregelen zijn:
 - Het normeren van de bouwkosten, die in aanmerking worden genomen, is een mogelijkheid om het risico voor het Rijk te verkleinen.
 - Het formuleren van criteria waaraan de locaties voor de flexwoningen dienen te voldoen, kan waarborg bieden voor een goede verhuurbaarheid. Het gaat dan onder meer om nabijheid van voorzieningen.
 - Het is van belang voortdurend veel aandacht te besteden aan de kwaliteit van de kwetsbare woon- en leefomgeving van de flexwoningen.
 - De werkzaamheden van de marktmeester zouden ook gericht moeten zijn op het bevorderen van de mogelijkheden dat de flexwoningen uiteindelijk niet verplaatst behoeven te worden. Dit is in het belang van alle betrokkenen.
- Ook met de mitigerende maatregelen zal er een restrisico blijven van overschrijding van het budget. Het hangt af van de 'risk appetite' van het Rijk in welke mate dit restrisico wordt geaccepteerd. Mede afhankelijk van de 'risk appetite' kan een risicovoorziening worden gevormd door minder garanties te verstrekken.





Contact opnemen

Finance Ideas B.V.
Weg der Verenigde Naties 1
3527 KT Utrecht
Telefoon: 030 – 232 0480

info@finance-ideas.nl
finance-ideas.nl

Johan Conijn
johan.conijn@finance-ideas.nl

Thomas Heijdendael
thomas.heijdendael@finance-ideas.nl

MEER IMPACT MET MAATSCHAPPELIJK KAPITAAL