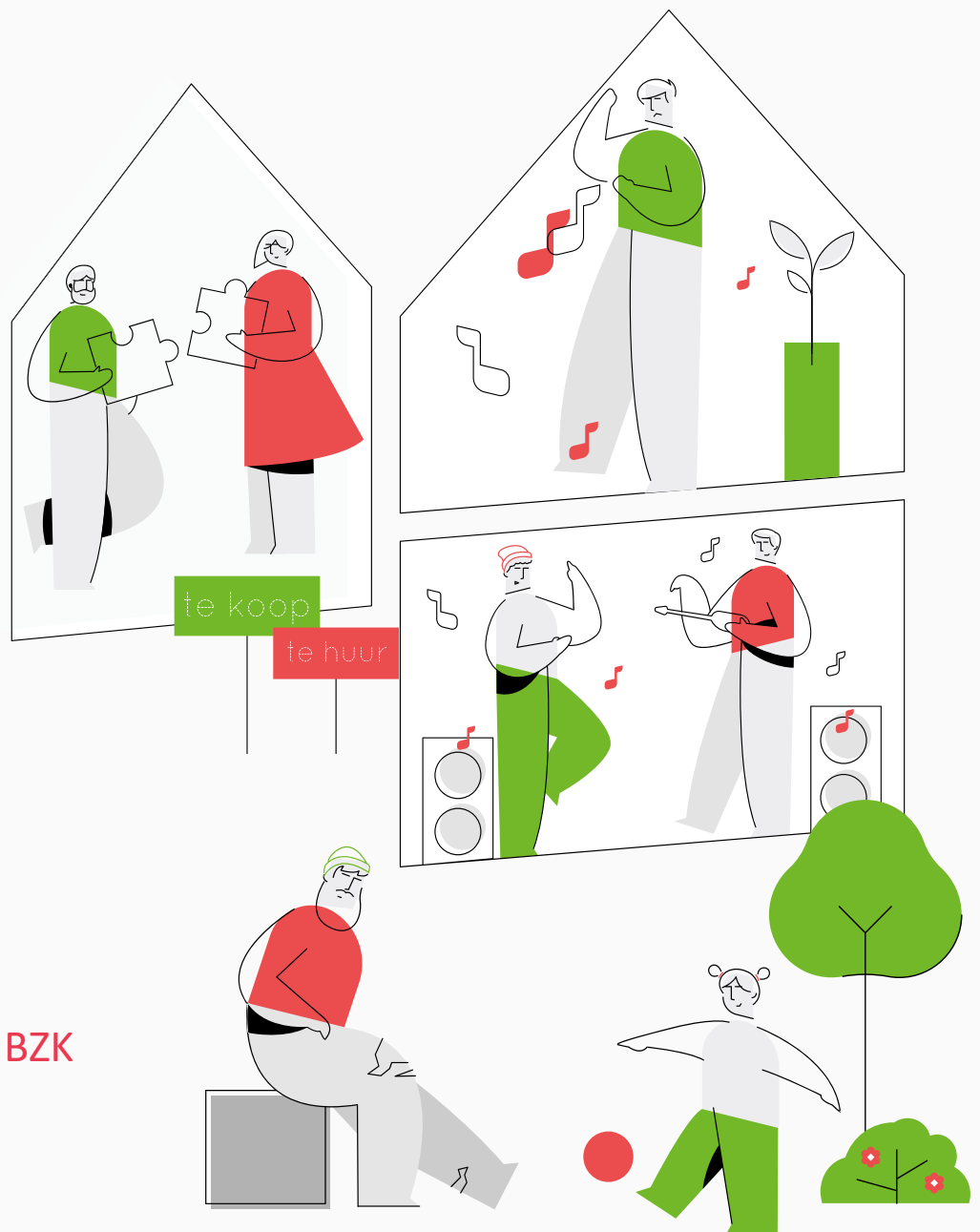


Transformatiefaciliteit Tussentijdse evaluatie



Ministerie van BZK
1 mei 2024

Ontrafel de trend. **Kijk vooruit.**

DATUM 1 mei 2024

TITEL Transformatiefaciliteit

OPDRACHTGEVER Ministerie van BZK

AUTEUR(S) Jeroen Lijzenga

PROJECTNUMMER 2700.242/G

STATUS

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	4
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding en vraagstelling	11
2.2	Aanpak	12
2.3	Leeswijzer	13
3	Hoofddoelen van de Transformatiefaciliteit	14
3.1	Aanleiding voor het instellen van de Transformatiefaciliteit	14
3.2	Start van de Transformatiefaciliteit	14
3.3	Doelen en huidige voorwaarden	14
4	Inzet van de Transformatiefaciliteit	16
4.1	Ontwikkeling in de tijd	16
4.2	Spreiding over het land	16
4.3	Hoogte geleende bedragen	20
4.4	Aflossingen	21
4.5	Ervaringen met het aanvraagproces	23
4.6	Beoordelingsproces SVn	23
5	Randvoorwaarden en risicobeoordeling	26
5.1	Randvoorwaarden	26
5.2	Verschillen in risicobeoordeling tussen banken en Transformatiefaciliteit	28
6	Effectiviteit van de Transformatiefaciliteit	30
6.1	Doeltreffendheid	30
6.2	Doelmatigheid	31
6.3	Risico's voor aanvrager en Transformatiefaciliteit	34
6.4	Toekomstverwachting voor de Transformatiefaciliteit	35
7	Verbetermogelijkheden	37
	Bijlage 1: Geïnterviewde partijen	39

1 Samenvatting en conclusies

Aanleiding en vraagstelling

Sinds 2018 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Transformatiefaciliteit ingericht. Deze faciliteit biedt marktpartijen de mogelijkheid van financiering voor de voorfase¹ van transformaties, waar zij op de kapitaalmarkt weinig tot geen mogelijkheden voor hebben. De faciliteit is als fonds in beheer gegeven bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn). Inmiddels is het fonds gegroeid tot een omvang van 80 miljoen euro.

Het ministerie van BZK wil dat de Transformatiefaciliteit zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de wensen uit de markt. Het ministerie wilde daarom bijvoorbeeld nagaan of de inzet van het fonds voldoende effectief is. In welke mate draagt de faciliteit bij aan het sneller toevoegen van meer woningen in transformatiegebieden? Hoe staat het met de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faciliteit? Een belangrijk onderwerp is daarbij het evenwicht tussen risicobeheersing bij toepassing van de faciliteit versus de noodzaak van ondersteuning van juist een meer risicodragende fase in de planontwikkeling. Daarnaast is het ministerie van BZK geïnteresseerd in verbetermogelijkheden voor de Transformatiefaciliteit.

Doelen van de Transformatiefaciliteit

De Transformatiefaciliteit heeft tot doel de voorfinanciering te stimuleren voor transformatieprojecten, zowel binnen- als buitenstedelijk. De Transformatiefaciliteit biedt kortlopende geldleningen aan ontwikkelaars om de aankoop en/of voorfase van hun woningbouwproject te financieren tot aan de start van de bouw. Dit stelt ontwikkelaars in staat om sneller te beginnen met (her)ontwikkelen. De Transformatiefaciliteit heeft een revolverende werking. Geld dat weer beschikbaar komt door de aflossing van verstrekte leningen, wordt opnieuw ingezet voor de financiering van de voorfase van transformatieprojecten. Rentebaten komen ten goede van het fonds.

Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- De lening bedraagt minimaal 500.000 euro en maximaal 3,5 miljoen euro voor maximaal 50% van de totale aankoop- en/of ontwikkelkosten².
- Het project moet bestaan uit ten minste 50% betaalbare woningbouw, waaronder koopwoningen onder de NHG-grens³ en/of sociale en/of middeldure huurwoningen.
- De maximale looptijd van een lening is vijf jaar.
- De financieringscondities moeten passen binnen de Staatssteunregelgeving.
- Combinaties met andere geldverstrekkers, investeerders en eigen vermogen zijn mogelijk.

Inzet van de Transformatiefaciliteit

- De eerste projecten werden met de Transformatiefaciliteit gefinancierd in 2019. In de periode 2019 tot en met 2023 zijn in totaal 32 projecten gefinancierd (bij één van de projecten is gekozen voor twee leningdelen, het aantal verstrekte leningen bedraagt daarom 33).
- Ruim 60% van de projecten die met de Transformatiefaciliteit zijn gefinancierd, is gesitueerd in de Randstad. Het grootste deel hiervan zijn projecten in de vier grote steden. Het betreft ruim een derde

¹ De fase in de projectontwikkeling die loopt van het initiatief tot en met de eventuele bestemmingsplanwijziging en de omgevingsvergunning die onherroepelijk is geworden.

² De cofinanciering van tenminste 50% is als streven op portefeuilleniveau geformuleerd. Er kan op projectniveau van worden afgeweken.

³ Omdat deze in de subsidiebeschikking wordt genoemd is de NHG-grens leidend en niet de inmiddels geïntroduceerde betaalbaarheidsgrens van € 390.000

(34%) van alle gefinancierde projecten. Ruim een kwart (28%) van de projecten ligt in de overige Randstad. Bijna 40% van de projecten betreft projecten buiten de Randstad.

- Tot nu toe worden in totaal zo'n 6.700 woningen gefinancierd met de Transformatiefaciliteit, waarvan ruim 2.500 in de vier grote steden, bijna 1.600 in de overige Randstad en ruim 2.600 in overig Nederland.
- Het zwaartepunt van de inzet van de Transformatiefaciliteit ligt op het deel van het land met het grootste woningtekort, zowel in aantal gefinancierde projecten als in aantal gefinancierde woningen. Woningtekorten doen zich in het hele land voor. De projecten buiten de Randstad zijn gesitueerd in steden, de plaatsen waar de woningtekorten doorgaans groter zijn dan in het ommeland. Sinds 2022 worden geen geografische eisen meer gesteld aan de inzet van de Transformatiefaciliteit.
- In totaal is er in de afgelopen vijf jaar voor bijna 71 miljoen euro gefinancierd via de Transformatiefaciliteit. Het hoogste bedrag is beschikbaar gesteld voor projecten buiten de Randstad. In totaal gaat het om bijna 31 miljoen euro. In de vier grote steden werd bijna 21 miljoen euro financiering beschikbaar gesteld en in de overige Randstad ruim 19 miljoen euro.
- Gemiddeld bedraagt het geleende bedrag per project 2,2 miljoen euro. In de vier grote steden is het gemiddelde bedrag per project lager dan gemiddeld, namelijk 1,9 miljoen euro. Buiten de Randstad is het bedrag aan financiering per project het hoogst, gemiddeld 2,6 miljoen euro.
- Per eind 2023 waren 13 van de via de Transformatiefaciliteit gefinancierde projecten afgelost, voor een bedrag van ruim 27,4 miljoen euro. Dit bedrag is weer beschikbaar voor het financieren van nieuwe projecten.

Beoordelingsproces SVn

- Binnen SVn worden aanvragen voor financiering met de Transformatiefaciliteit beoordeeld door een kredietcommissie. De kredietcommissie geeft advies over het financieren van voorgelegde projecten.
- Aanvragen worden door de dienst van SVn voorbereid en door de kredietcommissie beoordeeld en van advies voorzien.
- Maar een zeer beperkt deel van de aanvragen voor financiering die aan de kredietcommissie worden voorgelegd, wordt afgewezen. Dat hangt samen met een uitgebreide screening door de fondsmanager van SVn en met het feit dat het voor ontwikkelaars goed duidelijk is wanneer een project kans maakt op financiering en waar een aanvraag aan moet voldoen. Kansloze projecten vallen in deze fase al af, waardoor de kredietcommissie zich vooral buigt over projecten die voldoen aan de voorwaarden om gefinancierd te kunnen worden.

Randvoorwaarden

De indicatoren die de kredietcommissie van SVn hanteert bij de beoordeling van aanvragen komen in belangrijke mate overeen met de indicatoren waarop banken een verzoek om financiering toetsen. Er zijn echter verschillen. Met de Transformatiefaciliteit wordt een specifiek doel nagestreefd: het faciliteren dat meer (betaalbare) woningen sneller aan de woningvoorraad kunnen worden toegevoegd. De financiering van projectontwikkeling in transformatiegebieden in een fase waarin banken terughoudend zijn om te financieren is het *middel* om dit doel te bereiken. Banken streven maatschappelijke doelen na. Het terugdringen van het woningtekort en het verduurzamen van de portefeuille waarin wordt geïnvesteerd passen daar goed in. Maar een van de belangrijke doelstellingen van een bank is het realiseren van rendement op financieringen en beleggingen. Banken kijken daarom anders naar de risico's van een financiering dan SVn doet in het kader van de Transformatiefaciliteit. Waar financiering voor SVn een middel is, is dit voor een bank een doel.

Verschillen risicobeoordeling bank en Transformatiefaciliteit

De terughoudendheid van een bank om te financieren in de projecten waar de Transformatiefaciliteit dat wel doet, komt voort uit de wijze waarop de risico's door de bank worden ingeschat. De beoordeling in het kader van de Transformatiefaciliteit is op sommige punten minder strikt dan die door een bank.

- Een bank wil zekerheid dat het geleende geld terugkomt. Een bank is daarom in beginsel pas bereid om te financieren als er een definitieve bestemming voor woningbouw is op de transformatielocatie en als er een omgevingsvergunning is.
- Een ontwikkelaar moet voor een bank een voldoende grote financiële buffer hebben om tegenslagen in het project te kunnen opvangen.
- Als sprake is van financiering door meerdere partijen verlangt een bank altijd het eerste hypotheekrecht. SVn gaat er mee akkoord als een andere financier het eerste hypotheekrecht heeft en accepteert een tweede hypotheek.

SVn financiert op projectniveau in situaties waarin een project zich in een ontwikkelstadium bevindt waarin er nog geen onherroepelijke omgevingsvergunning is. Situaties die door een bank als te risicovol worden beoordeeld. SVn financiert ontwikkelaars die naar de maatstaven van een bank, voortkomend uit de eisen die in het kader van Basel III aan banken worden gesteld, onvoldoende eigen vermogen hebben om tegenvallers in de ontwikkeling op te kunnen vangen. Daarnaast accepteert SVn dat er minder zekerheden zijn, zowel ten aanzien van onderpand en de aanspraak op het onderpand als ten aanzien van het gegarandeerd kunnen doorgaan van een ontwikkeling als een ontwikkeling planologisch nog niet vastligt. SVn zoekt daarin het evenwicht tussen het maatschappelijke belang (doen ontwikkelen van woningen op transformatielocaties) en de voor de continuïteit van de faciliteit te mitigeren risico's. Daarnaast heeft SVn te maken met staatssteunregelgeving. Afhankelijk van de rating van de debiteur, de projectrisico's en de dekkingswaarde van de zekerheden (ook in geval van een 2e hypotheek) stelt zij daar tenminste een marktconforme rente en voorwaarden tegenover. Om die marktconformiteit te kunnen toetsen, hanteert SVn de Mededeling van de Europese Commissie voor referentierenten en disconteringspercentages (EU 2008/C 14/02). Omdat SVn zelf veel expertise heeft op het gebied van projectontwikkeling en zich beter in projecten verdiept dan een bank kan doen, kan SVn een scherpere inschatting maken van de succeskans van een project. Een bank beoordeelt op basis van een aantal harde parameters. Als niet aan deze vaststaande voorwaarden is voldaan wordt een project niet gefinancierd.

Effectiviteit van de Transformatiefaciliteit

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de Transformatiefaciliteit wordt ingegeven door de mate waarin daadwerkelijk woningen worden gerealiseerd die zonder inzet van de Transformatiefaciliteit niet zouden worden gerealiseerd en/of daadwerkelijk sprake is van een versnelling in de realisatie van woningen.

- Voor de meeste onderzochte projecten geldt dat de Transformatiefaciliteit is ingezet in situaties waar bancaire financiering volgens de ontwikkelaar niet mogelijk was. Er zijn echter meer mogelijkheden om ontwikkelingen te financieren dan door een bank. De inzet van meer eigen vermogen is een optie als dit geld beschikbaar is. Ook geld lenen bij 'vrienden en familie' is een optie. Daarnaast zijn er private financiers die bereid zijn om risicovolle projecten te financieren. Financiering door een private partij is voor een ontwikkelaar echter doorgaans minder aantrekkelijk omdat de rentetarieven (veel) hoger zijn dan bij bancaire financiering en geregeld als eis gesteld wordt dat een private financier participeert in de ontwikkeling. Er moet gesteld worden dat er naast de Transformatiefaciliteit alternatieve financieringsmogelijkheden zijn als bancaire financiering niet mogelijk is.

- Voor maar enkele onderzochte projecten geldt dat deze volgens de ontwikkelaar niet van de grond waren gekomen zonder financiering door de Transformatiefaciliteit. Dit betrof ook relatief kleine projecten. Dit betekent dat niet zonder meer gesteld kan worden dat de Transformatiefaciliteit ervoor zorgt dat woningen worden gerealiseerd die er zonder de Transformatiefaciliteit niet waren gekomen.
- Het vinden van financiering in de complexe voorfase van de ontwikkeling is ingewikkeld en vergt tijd. De Transformatiefaciliteit versnelt voor een ontwikkelaar het vinden van financiering, ook door de proactieve werkwijze van SVn. Daarmee wordt de voorfase mogelijk verkort en daardoor minder kostbaar, wat ervoor zorgt dat meer geld beschikbaar is voor het daadwerkelijk ontwikkelen van woningen.
- Er zijn ook indirecte effecten die maken dat de Transformatiefaciliteit zorgt voor het realiseren van meer woningen. Financiering via de Transformatiefaciliteit zorgt ervoor dat een ontwikkelaar minder eigen vermogen hoeft in te zetten. Dit eigen vermogen is daarmee beschikbaar om te investeren in andere projecten. Er kunnen zo meerdere projecten tegelijk worden ontwikkeld, waardoor meer woningen sneller beschikbaar komen.
- Daarnaast zorgt de Transformatiefaciliteit er (indirect) voor dat doordat een deelproject in een grotere gebiedsontwikkeling van start kan gaan, ook andere deelprojecten in beweging komen. De Transformatiefaciliteit werkt dan als katalysator en vliegwiel.

Doelmatigheid

- De doelmatigheid van de Transformatiefaciliteit heeft betrekking op de inzet van middelen in relatie tot het behaalde resultaat. De Transformatiefaciliteit werkt als een revolverend instrument. Het uitgangspunt is dat met het uitgeleende geld (inclusief rente) dat terugkomt nieuwe leningen kunnen worden verstrekt.
- Uit de beschreven resultaten blijkt dat de Transformatiefaciliteit goed functioneert als revolverend instrument. Het uitgeleende geld wordt weer afgelost en de financiële resultaten zijn positief. Er zijn reserves om eventuele negatieve resultaten (leningen die niet kunnen worden terugbetaald) te dekken. Defaults hebben zich echter nog niet voorgedaan.
- Wel kan de vraag gesteld worden of de Transformatiefaciliteit maximaal rendeert in het licht van de doelen en de middelen die als subsidiebijdragen beschikbaar zijn gesteld. Het totale bedrag dat gespreid over verschillende perioden is uitgeleend, bedraagt zo'n 71 miljoen euro. De subsidiebijdragen waren 80 miljoen euro. Ruim 27 miljoen euro is inmiddels ook weer afgelost. Er is dus minder uitgeleend dan er ruimte is in het fonds. Dat impliceert dat er meer effect te behalen is met de beschikbare middelen. De huidige financiële omvang van de Transformatiefaciliteit was echter niet direct bij de start beschikbaar. Er is gestart met een subsidie van 38 miljoen euro. De omvang van het fonds is de afgelopen jaren uitgebreid naar de huidige 80 miljoen euro. Daarbij staat een deel van de beschikbare middelen uit als lening en wisselt dit bedrag door de tijd. Dit betekent dat om een goed beeld te krijgen van de financiële ruimte die er gedurende de looptijd van de Transformatiefaciliteit was om nieuwe leningen te verstrekken, de omvang van het fonds in relatie tot de uitstaande leningen en overige kosten en opbrengsten in de tijd moet worden gevolgd.
- Er is een aanmerkelijk verschil tussen de leads die worden gezien voor de nabije toekomst en de projecten die daadwerkelijk worden gefinancierd. In de praktijk was er ruim voldoende financiële ruimte voor de financiering van projecten. Er werd minder gebruik gemaakt van de Transformatiefaciliteit dan mogelijk en wenselijk is. Het bedrag dat potentieel nodig is voor de financiering van de harde leads was structureel hoger dan de werkelijk verstrekte leningen in het jaar erop. Dat komt omdat een deel van de leads niet voldoet aan de voorwaarden voor financiering via de Transformatiefaciliteit en toch afvalt, en omdat ontwikkelaars toch geen financiering nodig bleken te hebben. Dit vormt in belangrijke mate de verklaring voor de lagere daadwerkelijke financiering van projecten dan

op basis van de leads zou zijn te verwachten. Een derde van de projecten die als lead voor mogelijke financiering in beeld zijn geweest sinds de start van de Transformatiefaciliteit is om deze redenen afgevallen. Bij het beoordelen van de financiële ruimte moet worden aangetekend dat hoewel defaults zich nog niet hebben voorgedaan, er wel rekening mee moet worden gehouden dat het kan gebeuren dat een verstrekte lening niet kan worden terugbetaald. Hiervoor is financiële ruimte nodig. Deze wordt ook begroot. Er wordt in de begroting van SVn van uitgegaan dat 20% van het uitgeleende bedrag niet wordt afgelost. Een andere mogelijke reden dat minder projecten gefinancierd worden dan op basis van de leads zou worden verwacht, is dat bij SVn de capaciteit ontbreekt om meer projecten in behandeling te nemen.

- Dat er minder gebruik wordt gemaakt van de Transformatiefaciliteit dan mogelijk en wenselijk is, kan ook samenhangen met de bekendheid van het instrument. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat volgens financieel adviseurs/intermediairs en banken het instrument nog niet breed bekend is onder ontwikkelaars. Een andere reden dat de in de Transformatiefaciliteit beschikbare middelen niet optimaal worden benut kan zijn dat bij SVn de capaciteit ontbreekt om meer projecten in behandeling te nemen. Uit de gehouden gesprekken komt het beeld naar voren dat de medewerkers van SVn met een hoge werkdruk te maken hebben en dat dit door de jaren heen lijkt te zijn toegenomen.
- De doelmatigheid van een regeling komt ook tot uitdrukking in de mate waarin de gekozen besteding van middelen zo optimaal mogelijk het doel van de regeling dient. Met andere woorden: zijn er andere wijzen denkbaar waarop het geld dat voor de Transformatiefaciliteit wordt ingezet meer effect zou kunnen bereiken in het licht van de doelstellingen. Geïnterviewde ontwikkelaars zijn van mening dat de fase in het ontwikkelproces waarin de Transformatiefaciliteit wordt ingezet de juiste is. Met name in de voorfase van de ontwikkeling is financiering nodig en is het voor de ontwikkelaars lastig bancaire financiering te krijgen. In de fase daarna kan de markt de financiering weer overnemen. In die fase is de Transformatiefaciliteit niet van toegevoegde waarde. Banken wijzen er ook op dat de Transformatiefaciliteit ervoor kan zorgen dat sneller zekerheden kunnen worden verkregen, waardoor banken in de fase erna sneller kunnen instappen. Het maakt de financiering voor banken minder complex en zorgt ervoor dat sneller woningen worden gerealiseerd.
- Aan het eind van 2023 stond er 39 miljoen euro op de rekening-courant van de Transformatiefaciliteit. Dit is bijna de helft van het subsidiebedrag dat voor de Transformatiefaciliteit ter beschikking is gesteld. Er zijn ook veel projecten die doorgaan of waarvan de kans realistisch is dat ze doorgaan. Op basis van het historische patroon van het doorgaan van leads en het aflossen van leningen zou er in 2024 een surplus zijn van ongeveer 12 miljoen euro. Daarmee is de ruimte in het fonds op dit moment minder groot dan in de afgelopen twee jaar. Als de projecten die in beeld zijn doorgaan in de verhouding die in het verleden is gebleken en als rekening wordt gehouden met de ruimte die nodig is voor het opvangen van leningen die niet kunnen worden terugbetaald, is er op dit moment niet veel ruimte meer in het fonds om méér projecten te financieren.

Relevantie in de toekomst

De ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs met wie is gesproken, zijn het erover eens dat de Transformatiefaciliteit van belang blijft. De volgende argumenten worden gegeven:

- Er wordt breed gesignaleerd dat de voorfase van ontwikkelingen lang duurt. Daar spelen capaciteitsproblemen bij gemeenten een rol bij. Het duurt voor ontwikkelaars lang voor bestemmingsplannen worden vastgesteld en omgevingsvergunningen worden afgegeven. Het beeld van de arbeidsmarkt is dat deze situatie niet op korte termijn verbetert. Een langere voorfase betekent dat een langere periode moet worden overbrugd voor met de daadwerkelijke ontwikkeling kan worden gestart en de markt de financiering kan overnemen. Geïnvesteed vermogen van ontwikkelaars zit daarom langer

vast. De Transformatiefaciliteit maakt het in die situatie mogelijk om meer projecten te kunnen ontwikkelen.

- De verwachting van projectontwikkelaars is dat banken de komende tijd niet minder terughoudend zullen worden om projecten in de voorfase te financieren. De kosten nemen toe en daardoor worden marges kleiner en wordt de financiering complexer. Banken geven aan dat de eisen die zij stellen ten aanzien van risicobeheersing niet zullen veranderen in de komende jaren. De Transformatiefaciliteit blijft relevant om in dit gat te springen.
- Het beeld bij financieel adviseurs/intermediairs is dat de beschikbaarheid van alternatieve financieringsbronnen voor projectontwikkelaars afneemt. Bij de aanhoudend lage spaarrente van de afgelopen jaren was er veel geld van particulieren in de markt. Het beeld is dat dit gaat afnemen. Dat maakt de Transformatiefaciliteit relevanter.

Verbetermogelijkheden

Tijdens de gesprekken met ontwikkelaars, financieel adviseurs/intermediairs en banken is gevraagd naar verbetermogelijkheden voor de Transformatiefaciliteit. Daarnaast volgen uit de evaluatie-uitkomsten verschillende knelpunten en mogelijkheden tot verbetering.

1. Meerdere ontwikkelaars pleiten voor meer flexibiliteit met betrekking tot de lengte van de aflossingsstermijn (mogelijkheid om de aflossingstermijn te verlengen). De maximale aflossingstermijn is nu vijf jaar. Een langere aflossingstermijn zou overigens afdoen aan het revolverende karakter van het fonds.
2. Ontwikkelaars signaleren potentiële projecten die gebaat zijn bij een hogere financiering en die niet in aanmerking komen voor financiering via de Transformatiefaciliteit, maar op een goede manier zouden bijdragen aan de doelstellingen van de Transformatiefaciliteit. In de gehouden gesprekken zijn bedragen genoemd in de orde van grootte van 7 of 8 miljoen euro financiering. Aandachtspunt daarbij is dat er voldoende middelen in het fonds blijven om meerdere projecten te kunnen financieren. Dat zou bereikt kunnen worden door een maximum te stellen aan het aandeel van de financiering op de totale balans van de Transformatiefaciliteit.
3. De bovengrens (3,5 miljoen euro) voor de financiering van projecten is sinds de start van de Transformatiefaciliteit niet aangepast. Ontwikkelaars pleiten voor het indexeren van de bovengrens van de Transformatiefaciliteit, met als argument dat de prijzen aanmerkelijk zijn gestegen in recente jaren.
4. Er wordt gesuggereerd de informatievoorziening over de verschillende subsidies en instrumenten die er vanuit de Rijksoverheid zijn, waaronder de Transformatiefaciliteit, onder te brengen in één loket. Dat maakt de vindbaarheid beter en biedt de mogelijkheid om breder te adviseren over mogelijkheden bij verschillende vraagstukken.
5. In de verkennende fase, vóór het komt tot een daadwerkelijke aanvraag voor financiering, vinden gesprekken plaats tussen ontwikkelaars en medewerkers van SVn. In die fase worden mogelijkheden verkend en valt een belangrijk deel van de potentiële projecten af. Dat is een organisch proces dat in de beleving van de partijen met wie is gesproken naar tevredenheid verloopt. Er wordt door SVn een overzicht bijgehouden van projecten die niet zijn gehonoreerd en een globale reden daarvoor. Een goed inzicht in hoe het proces tijdens de verkennende fase bij de verschillende projecten verloopt en welke afwegingen worden gemaakt, ontbreekt echter. Dat maakt dat het proces niet goed controleerbaar is en niet goed kan worden beoordeeld of potentieel succesvolle projecten in deze fase onterecht afvallen. Een uitgebreidere verslaglegging van de contactmomenten en de afwegingen kan hier verbetering in brengen.
6. Het beeld in de markt is dat er meer projecten in transformatiegebieden geholpen zouden kunnen worden met de Transformatiefaciliteit dan tot op heden het geval is. Door in te zetten op een grotere bekendheid van de Transformatiefaciliteit bij kleinere en middelgrote ontwikkelaars en financiële adviseurs/intermediairs kan meer bereikt worden met de beschikbare middelen.

7. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat onvoldoende capaciteit bij SVn om meer projecten te behandelen eveneens een beperkende factor kan zijn. Door de capaciteit om projecten te behandelen bij SVn te vergroten, kan meer worden bereikt met de in de Transformatiefaciliteit beschikbare middelen. Het beeld uit de gesprekken met ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs is dat het financieren van méér projecten via de Transformatiefaciliteit dan nu het geval is, niet goed mogelijk is met de huidige bezetting bij SVn. Daarbij is een aandachtspunt dat de capaciteit op de sleutelposities voor de Transformatiefaciliteit bij SVn lastig is uit te breiden, omdat er weinig mensen zijn die de combinatie van competenties hebben die hiervoor nodig is.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en vraagstelling

Sinds 2018 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) de Transformatiefaciliteit ingericht. Deze faciliteit biedt marktpartijen de mogelijkheid van financiering voor de voorfase⁴ van transformaties, waar zij op de kapitaalmarkt weinig tot geen mogelijkheden voor hebben. De faciliteit is als fonds in beheer gegeven bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn). Inmiddels is het fonds gegroeid tot een omvang van 80 miljoen euro. Het gebruik van het fonds duidt erop dat dit in een behoefte voorziet.

Onderzoeksvragen

Het ministerie van BZK wil dat de Transformatiefaciliteit zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de wensen uit de markt. Het ministerie wilde daarom bijvoorbeeld nagaan of de inzet van het fonds voldoende effectief is. In welke mate draagt de faciliteit bij aan het sneller toevoegen van meer woningen in transformatiegebieden? Hoe staat het met de doelmatigheid en doeltreffendheid van de faciliteit? Een belangrijk onderwerp is daarbij het evenwicht tussen risicobeheersing bij toepassing van de faciliteit versus de noodzaak van ondersteuning van juist een meer risicodragende fase in de planontwikkeling. Hoe ligt dan de balans bij de beoordeling van de aanvragen? En biedt de Transformatiefaciliteit in het veranderende investeringsklimaat ondersteuning van de markt? Daarnaast is het ministerie geïnteresseerd in verbetermogelijkheden voor de Transformatiefaciliteit.

Deelvragen

- Welke initiatieven zijn gehonoreerd en welke niet?
 - Naar spreiding over het land
 - Naar aard van de aanvragers (individuele aanvragers of samenwerkingsverbanden)
- Hoe functioneert de Transformatiefaciliteit wat betreft bekendheid en noodzakelijkheid voor versnellen woningbouw door transformatie? Daarbij is aandacht nodig voor:
 - Hoe worden initiatieven beoordeeld: welke criteria en welk risicoprofiel worden hierbij gehanteerd?
 - In welke mate wijkt de beoordeling af van de beoordeling door private geldverstrekkers?
 - Heeft SVn voldoende capaciteit voor het beoordelen van initiatieven? Zijn er mogelijkheden om beschikbare middelen die nu niet worden benut toch in te zetten?
 - Doeltreffendheid van de faciliteit: worden daadwerkelijk versnelling en meer (betaalbare) woningen gerealiseerd? Hadden afgewezen initiatieven verder kunnen komen met hulp van de faciliteit, waarom wel/niet? Zijn ondersteunde initiatieven in uitvoering? En hadden die het zonder inzet van de faciliteit niet gered?
 - Doelmatigheid van de faciliteit: staat de inzet van de faciliteit (kosten en risico's) in verhouding tot de beoogde opbrengsten in termen van versnelling? En (hoe) draagt het revolverend karakter van de faciliteit bij aan de doelmatigheid?
 - Is de fase waarin de faciliteit wordt ingezet de juiste? In welke fase(n) kan de faciliteit vanuit oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid eventueel beter worden ingezet? En is de doelgroep

⁴ De fase in de projectontwikkeling die loopt van het initiatief tot en met de eventuele bestemmingsplanwijziging en de omgevingsvergunning die onherroepelijk is geworden.

(ontwikkelaars) de juiste, dit in het licht van doeltreffendheid en doelmatigheid van de faciliteit? Op welke doelgroep kan de faciliteit eventueel beter worden ingezet?

- Is optimalisatie van de faciliteit mogelijk, naar het oordeel van initiatiefnemers/ontwikkelaars partijen? En hoe?
- Hoe kan de transformatiefaciliteit als instrument voor versnelling van transformatieprojecten naar woningen verbeterd worden?
 - Gelet op voorwaarden
 - Gelet op beoordelingscriteria
 - Gelet op capaciteit bij SVn
 - Gelet op de risicoraming (bij de start 40% default, sinds 2023 20% default)
 - Gelet op omloopsnelheid en inzet van faciliteit als revolverend fonds
 - Gelet op de communicatie over het fonds door SVn en het ministerie

Kanttekening bij de evaluatie van de effectiviteit van de Transformatiefaciliteit

Een van de onderzoeksvragen is om in beeld te brengen hoe effectief de faciliteit is in het licht van de hoofddoelstelling, het sneller toevoegen van meer woningen in transformatiegebieden. Het is in deze tussentijdse evaluatie mogelijk in beeld te brengen hoeveel projecten via de Transformatiefaciliteit zijn gefinancierd en plannen voor hoeveel woningen er in deze projecten zijn. Of die woningen er daadwerkelijk komen kan in deze evaluatie echter niet worden vastgesteld. Dit heeft te maken met de (lange) doorlooptijden van woningbouwprojecten. Een groot aantal van de ondersteunde projecten moet nu eenmaal nog gebouwd worden. De werkelijke effectiviteit van de Transformatiefaciliteit moet daarom later blijken.

2.2 Aanpak

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

- **Analyse beoordelingskader.** Aan de hand van een gesprek met de kredietcommissie van SVn en het bestuderen van projectinformatie en notulen van bijeenkomsten is een beeld gevormd van de afwegingen die SVn maakt bij het beoordelen van aanvragen voor financiering in het kader van de Transformatiefaciliteit. In gesprekken met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en enkele grote banken is nagegaan in hoeverre de voorwaarden en de risicobeoordeling van de SVn in het kader van de Transformatiefaciliteit overeenkomt of afwijkt van die van de bancaire sector.
- **Analyse achtergronden van projecten.** Aan de hand van data van SVn is in beeld gebracht hoeveel projecten zijn gefinancierd en wat de kenmerken van gefinancierde projecten zijn (aantal woningen, hoogte van de financiering, spreiding over het land). Daarbij is in beeld gebracht hoe de omvang van de totale financiering zich verhoudt tot de grootte van het fonds en het geld dat beschikbaar is gekomen door inmiddels afgeloste projecten.
- **Diepte-interviews met ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs.** Door interviews met betrokken ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs van ontwikkelaars is zicht gekregen op ervaringen rond de selectie- en toetsingskaders en indieningsprocedure vanuit diverse betrokkenen en op de bijdrage die de Transformatiefaciliteit heeft geleverd bij het realiseren van projecten. Bij de keuze van de ontwikkelaars om te interviewen, is uitgegaan van een brede spreiding van projecten, naar landsdeel (onderscheid 4 grote steden, overige Randstad, overig Nederland) en projectgrootte.

Geen volledige toegang tot projecten Transformatiefaciliteit

Bij de start van deze evaluatie was het voornemen om interviews te houden met een brede selectie van ontwikkelaars met zowel gehonoreerde als niet gehonoreerde projecten. Tijdens de voorbereidende gesprekken met SVn bleek dat het vanwege het privacy-beleid van SVn voortvloeiend uit de AVG niet

mogelijk was om in contact te komen met projectontwikkelaars van niet gehonoreerde projecten en met ontwikkelaars waar al langer dan een jaar geen relatie meer mee is. SVn moet deze gegevens vanuit privacyoverwegingen vernietigen en de contactgegevens konden daarom niet beschikbaar worden gesteld. Het is daardoor in deze evaluatie niet mogelijk geweest om breed in te zoomen op oudere en niet gehonoreerde projecten. Als alternatief is gesproken met financieel adviseurs/intermediairs van ontwikkelaars die betrokken zijn geweest bij het vinden van financiering voor zowel gehonoreerde als niet gehonoreerde projecten. De contactgegevens van deze adviseurs/intermediairs zijn door SVn aangereikt. Dit is echter geen volwaardig alternatief voor een aselechte en objectieve steekproef onder ontwikkelaars van alle (gehonoreerde én niet gehonoreerde) projecten.

2.3 Leeswijzer

- In hoofdstuk 3 wordt een uitleg gegeven van de hoofddoelen van de Transformatiefaciliteit. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de aanleiding voor de Transformatiefaciliteit en de oprichting ervan. Vervolgens worden de doelen en de voorwaarden voor financiering vanuit de Transformatiefaciliteit beschreven.
- Hoofdstuk 4 gaat over de inzet van de Transformatiefaciliteit. Hoeveel projecten zijn met de Transformatiefaciliteit gefinancierd? Hoe heeft dit zich ontwikkeld sinds de start van de faciliteit? Hoe is de spreiding van projecten over het land geweest? Om welke aantallen gefinancierde woningen gaat het? Hoeveel geld wordt er geleend en hoe staat het met de aflossing van het geleende geld? In hoofdstuk 4 wordt eveneens ingegaan op de ervaringen van ontwikkelaars met de aanvraagprocedure bij SVn en op het beoordelingsproces van projecten door SVn.
- Hoofdstuk 5 gaat over de randvoorwaarden voor financiering van projecten via de Transformatiefaciliteit en op verschillen tussen SVn en de bancaire sector in de risicobeoordeling van de financiering van projecten.
- In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de effectiviteit van de Transformatiefaciliteit in het licht van de doelen die ermee worden beoogd. Daarbij wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Transformatiefaciliteit, op de risico's die er zijn voor de aanvragers van financiering vanuit de Transformatiefaciliteit en de Transformatiefaciliteit zelf en op de toekomstverwachtingen voor de Transformatiefaciliteit.
- In hoofdstuk 7 ten slotte, worden verbetermogelijkheden van de Transformatiefaciliteit beschreven.

Voorin deze rapportage is een uitgebreide samenvatting opgenomen.

3 Hoofddoelen van de Transformatiefaciliteit

3.1 Aanleiding voor het instellen van de Transformatiefaciliteit

Het plan van aanpak voor het oprichten van de Transformatiefaciliteit stelt het volgende⁵:

In stedelijke regio's is de vraag naar woningen groot en loopt het woningtekort op. Woningbouw op transformatielocaties kan in een groot deel van de woningbehoefte voorzien, maar de opgave is groot en complex. Ontwikkelingen komen regelmatig niet op gang, omdat de voorinvesteringen die gedaan moeten worden te groot en risicovol zijn. De afgelopen jaren hebben diverse rapporten gewezen op een toegevoegde waarde van een revolverend instrument voor transformatielocaties.

De Transformatiefaciliteit moet financiering mogelijk maken in situaties waar marktpartijen dit niet kunnen doen of niet bereid zijn dit te doen omdat zij de risico's te groot achten.

3.2 Start van de Transformatiefaciliteit

In maart 2018 presenteerde minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet een plan om woningbouw te stimuleren in zogenaamde 'binnenstedelijke transformatiegebieden'. Hiervoor heeft de minister toen 38 miljoen euro beschikbaar gesteld. Doel was om deze middelen revolverend in te zetten voor transformatieprojecten die door een gebrek aan voorfinanciering niet tot ontwikkeling komen. In 2021 is nogmaals 20 miljoen euro subsidie toegekend en in 2022 nog eens 22 miljoen euro. Inmiddels is in totaal dus 80 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de Transformatiefaciliteit.

Het Programma Stedelijke Transformatie voegde het volgende advies toe:

Om het fonds goed te kunnen laten functioneren is het noodzakelijk om het geld flexibel en creatief te kunnen inzetten in financieringsarrangementen. Het beoordelen voor welke projecten wel of niet financiering beschikbaar wordt gesteld, is niet een kwestie van het afvinken van een lijstje met criteria maar vergt een deskundige afweging. Belangrijk is daarom dat de partij die moet oordelen over de inzet van middelen echt kennis heeft van gebiedsontwikkeling en flexibel kan omgaan met de interpretatie van de leningsvoorwaarden.

Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) heeft vervolgens de Transformatiefaciliteit ingericht, van waaruit met rijksmiddelen geldleningen kunnen worden verstrekt. De Transformatiefaciliteit is ingericht als revolverend instrument waarmee doelgericht kortlopende leningen kunnen worden verstrekt. De Transformatiefaciliteit is formeel van start gegaan op 31 december 2018. De eerste projecten werden gefinancierd in 2019.

3.3 Doelen en huidige voorwaarden

De Transformatiefaciliteit heeft tot doel de voorfinanciering te stimuleren voor transformatieprojecten op bijvoorbeeld voormalige bedrijfs- en industrielocaties, binnen- en buitenstedelijk. De Transformatie-

⁵ Plan van aanpak bij subsidieaanvraag "Financieringsfaciliteit binnenstedelijke transformatie", SVn, 8 november 2018.

faciliteit biedt kortlopende geldleningen aan ontwikkelaars om de aankoop en/of voorfase van hun transformatieproject te financieren tot aan de start van de bouw. Dit stelt ontwikkelaars in staat om sneller te beginnen met (her)ontwikkelen. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- De lening bedraagt minimaal 500.000 euro en maximaal 3,5 miljoen euro voor 50% van de totale aankoop- en/of ontwikkelkosten⁶.
- Het project moet bestaan uit ten minste 50% betaalbare woningbouw, waaronder koopwoningen onder NHG-grens⁷ en/of sociale en/of middeldure huurwoningen.
- De maximale looptijd van een lening is vijf jaar.
- De financieringscondities moeten passen binnen de Staatssteunregelgeving.
- Combinaties met andere geldverstrekkers, investeerders en eigen vermogen zijn mogelijk.

Het hoofddoel van de Transformatiefaciliteit is het mogelijk maken dat meer woningen worden gerealiseerd en dat woningen sneller worden gerealiseerd op transformatielocaties, door projecten te financieren in een fase van de projectontwikkeling waarin bancaire financiering vrijwel niet mogelijk is.

Sinds de start van de Transformatiefaciliteit zijn de voorwaarden op enkele punten aangepast. In het begin van de regeling kwamen alleen binnenstedelijke transformatieprojecten voor financiering in aanmerking. Inmiddels is deze beperking losgelaten. Ook is de ondergrens voor de financiering van projecten verlaagd om meer projecten te kunnen laten profiteren van de Transformatiefaciliteit. In 2019 is gestart met een ondergrens voor financiering van 1 miljoen euro. Dit is in 2022 verlaagd naar 500.000 euro.

⁶ De cofinanciering van tenminste 50% is als streven op portefeuilleniveau geformuleerd. Er kan op projectniveau van worden afgeweken.

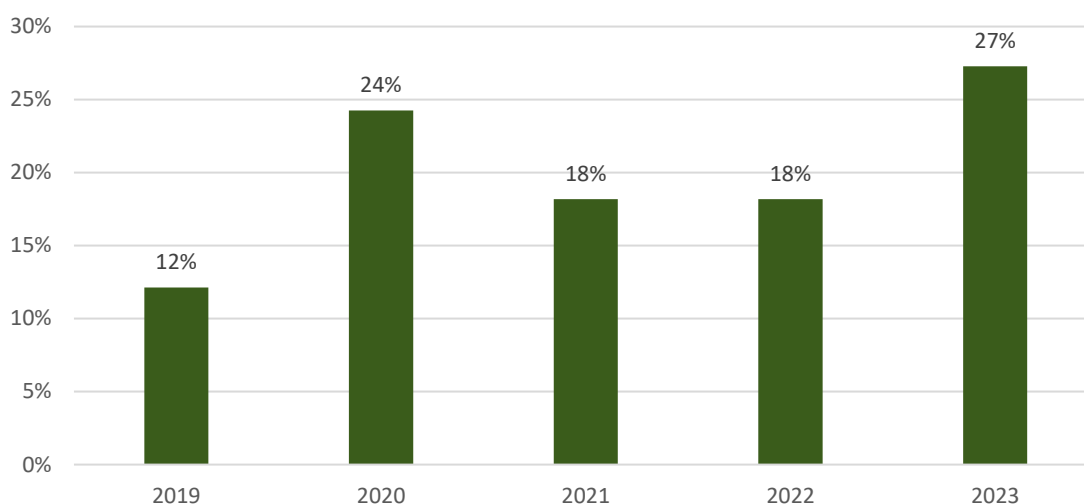
⁷ Omdat deze in de subsidiebeschikking wordt genoemd is de NHG-grens leidend en niet de inmiddels geïntroduceerde betaalbaarheidsgrens van € 390.000

4 Inzet van de Transformatiefaciliteit

4.1 Ontwikkeling in de tijd

De eerste projecten werden met de Transformatiefaciliteit gefinancierd in 2019. In de periode 2019 tot en met 2023 werden in totaal 32 projecten gefinancierd (bij één van de projecten is gekozen voor twee leningdelen, het aantal verstrekte leningen bedraagt daarom 33).

Figuur 4.1: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit per jaar, 2019 - 2023



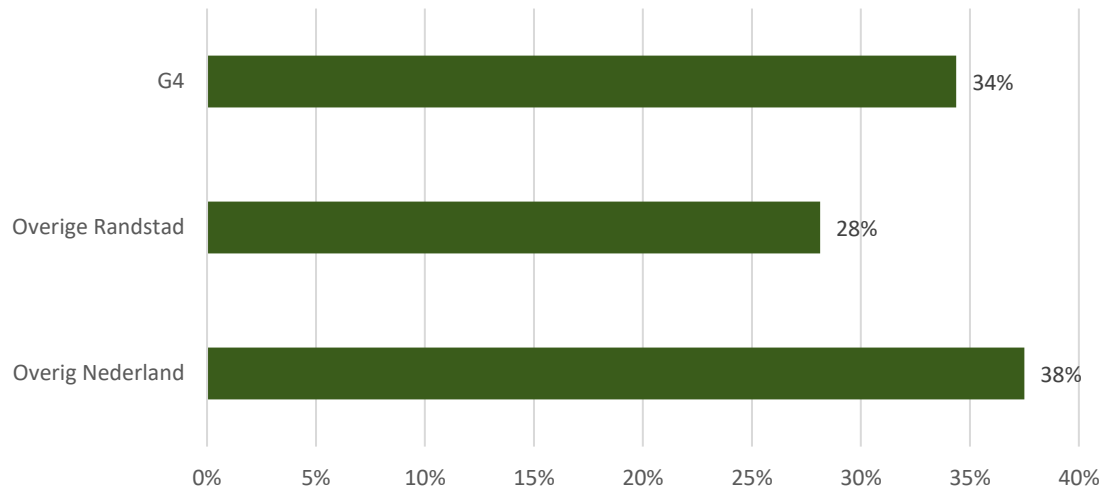
Bron: SVn.

In de jaren 2020 en 2023 werden de meeste projecten gefinancierd. In 2020 ging het om bijna een kwart (24%) van de tot nu toe gefinancierde projecten. In de jaren 2021 en 2022 werden minder leningen verstrekt. Dit valt binnen de periode van de corona-epidemie. Mogelijk is dit van invloed geweest, maar dit is niet onderzocht. Ook andere ontwikkelingen zijn mogelijk van invloed op het aantal projecten dat tot financiering komt, zoals de ontwikkeling van de rente en de ontwikkeling van de bouwkosten. In 2023 was het aantal verstrekte leningen weer aanmerkelijk hoger. Ruim een kwart (27%) van alle leningen werd in 2023 verstrekt.

4.2 Spreiding over het land

Met de Transformatiefaciliteit werd beoogd projecten te financieren in de delen van het land waar de druk op de woningmarkt het hoogst is en waar het toevoegen van veel woningen de grootste impact heeft op het inlopen van het woningtekort. De Transformatiefaciliteit was daarom beperkt tot woningmarktregio's met gemiddelde en grote woningbouwopgaven conform de urgentiescore 1^e woningbouwimpuls. Deze eis is in 2022 losgelaten waardoor financiering in het kader van de Transformatiefaciliteit nu in heel Nederland kan worden aangevraagd.

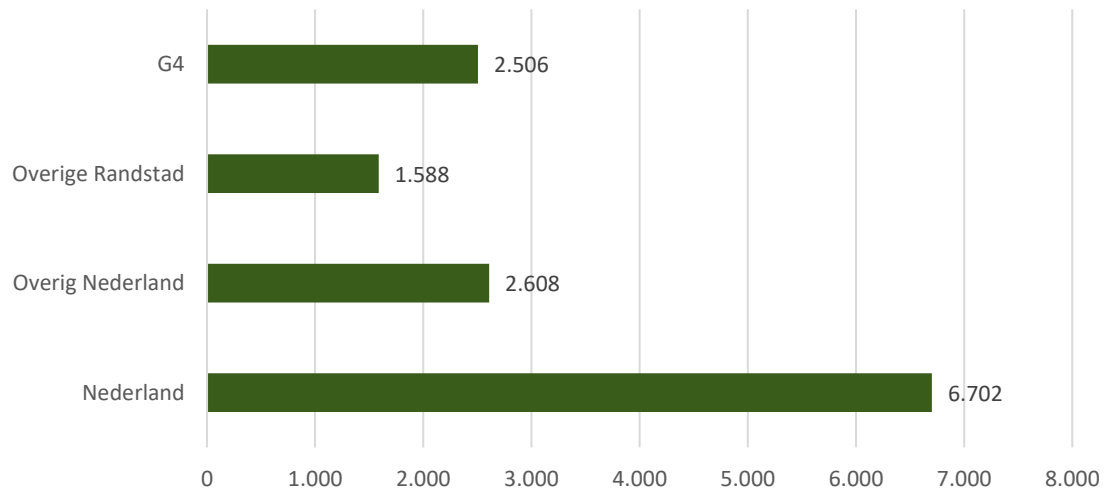
Figuur 4.2: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, aantal projecten, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



Bron: SVn.

Ruim 60% van de projecten die met de Transformatiefaciliteit zijn gefinancierd, is gesitueerd in de Randstad. Het grootste deel hiervan zijn projecten in de vier grote steden. Het betreft ruim een derde (34%) van alle gefinancierde projecten. Ruim een kwart (28%) van de projecten ligt in de overige Randstad. Bijna 40% van de projecten betreft projecten buiten de Randstad.

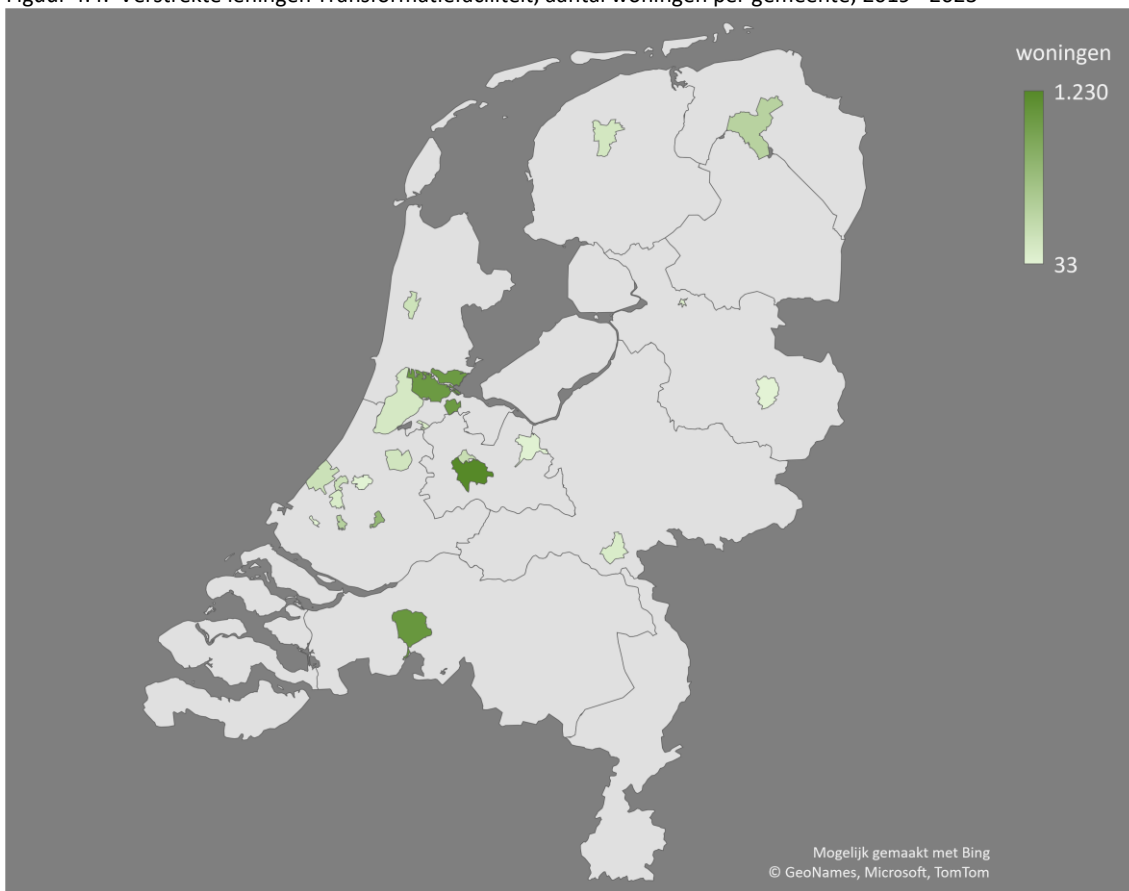
Figuur 4.3: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, totaal aantal woningen, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



Bron: SVn.

Tot en met 2023 toe zijn in totaal ongeveer 6.700 woningen gefinancierd met de Transformatiefaciliteit, waarvan ruim 2.500 in de vier grote steden, bijna 1.600 in de overige Randstad en ruim 2.600 in overig Nederland.

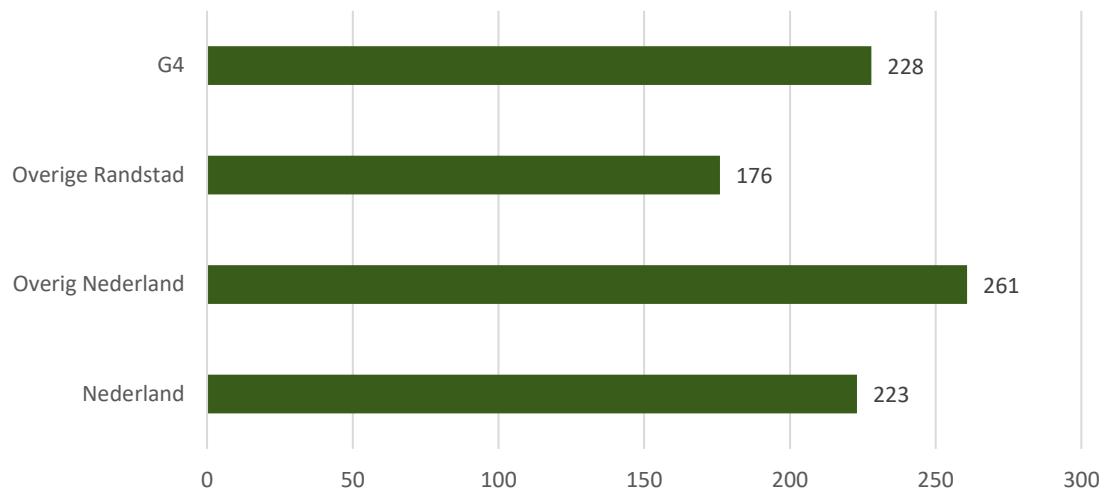
Figuur 4.4: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, aantal woningen per gemeente, 2019 - 2023



Bron: SVn.

In de vier grote steden zijn projecten met verreweg de meeste woningen gefinancierd in de steden Amsterdam en Utrecht. In Den Haag gaat het om een relatief beperkt aantal woningen en in Rotterdam zijn (nog) geen projecten gefinancierd met de Transformatiefaciliteit. Ook gezien naar het aantal gefinancierde projecten lag binnen de vier grote steden het zwaartepunt bij Amsterdam en Utrecht. Van de gefinancierde projecten in de vier grote steden, betrof meer dan 90% projecten in deze steden. In de overige Randstad is het aantal gefinancierde woningen per gemeente naar verhouding laag, met uitzondering van de gemeenten Breda en, in mindere mate, Groningen.

Figuur 4.5: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, gemiddeld aantal woningen per project, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



Bron: SVn.

Het gemiddelde aantal woningen per gefinancierd project is 223 woningen. Buiten de Randstad is dit gemiddelde aantal hoger dan in de Randstad. Buiten de Randstad gaat het om gemiddeld 261 woningen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit gemiddelde sterk wordt beïnvloed door grote projecten in Breda en Groningen. In de vier grote steden bedraagt het gemiddelde aantal woningen per gefinancierd project 228, in de overige Randstad 176.

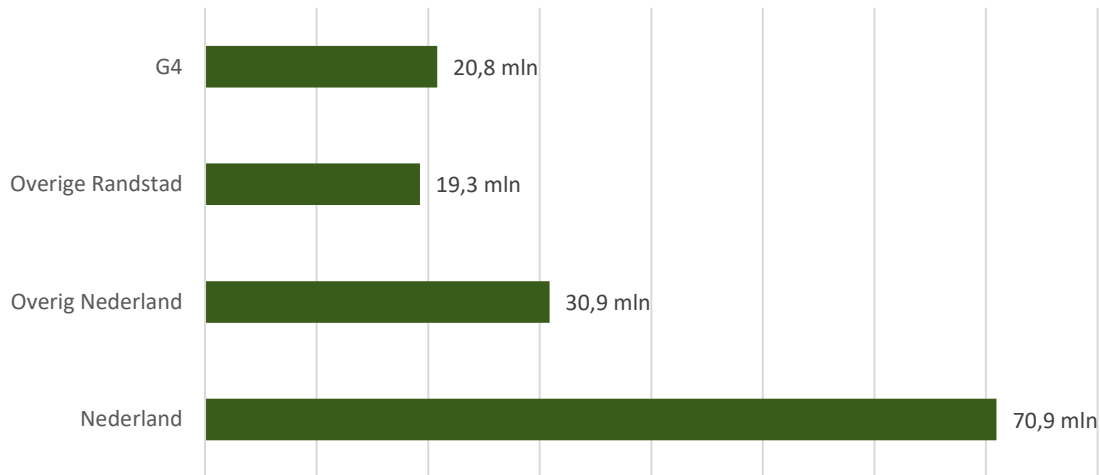
Inzet waar de marktdruk het grootst is

Het zwaartepunt van de inzet van de Transformatiefaciliteit ligt op het deel van het land met het grootste woningtekort, zowel in aantal gefinancierde projecten als in aantal gefinancierde woningen. Woningtekorten doen zich in het hele land voor. De projecten buiten de Randstad zijn gesitueerd in steden, de plaatsen waar de woningtekorten doorgaans groter zijn dan in het ommeland. Sinds 2022 worden geen geografische eisen meer gesteld aan de inzet van de Transformatiefaciliteit.

4.3 Hoogte geleende bedragen

In totaal is tot en met 2023 voor bijna 71 miljoen euro gefinancierd via de Transformatiefaciliteit. Dat is gemiddeld ruim 14 miljoen per jaar in de vijf jaar dat de Transformatiefaciliteit bestaat.

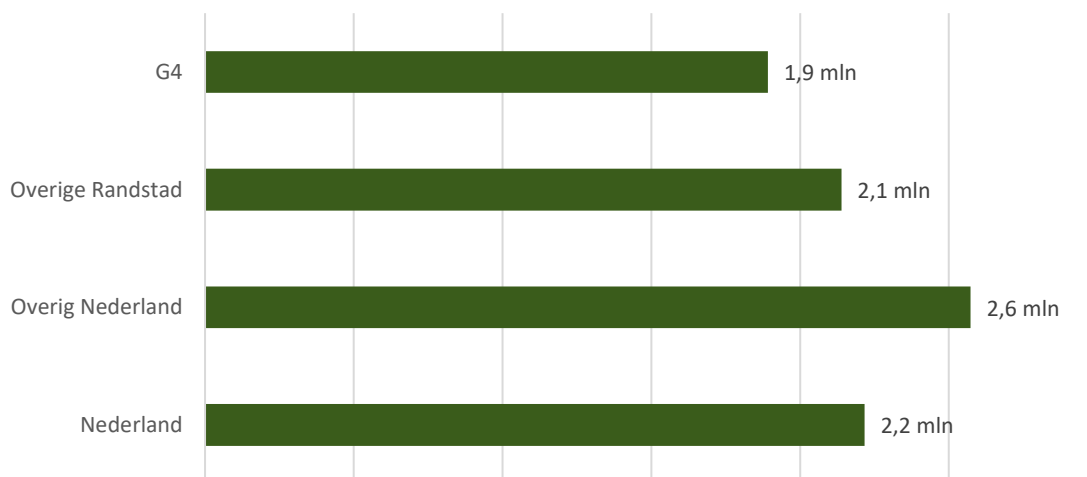
Figuur 4.6: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, totaal leenbedrag, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



Bron: SVn.

Het hoogste bedrag is beschikbaar gesteld voor projecten buiten de Randstad. In totaal gaat het om bijna 31 miljoen euro. In de vier grote steden werd bijna 21 miljoen euro financiering beschikbaar gesteld en in de overige Randstad ruim 19 miljoen euro.

Figuur 4.7: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, gemiddelde leenbedrag per project, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



Bron: SVn.

Gemiddeld bedraagt het geleende bedrag per project 2,2 miljoen euro. In de vier grote steden is het gemiddelde bedrag per project lager dan gemiddeld, namelijk 1,9 miljoen euro. Buiten de Randstad is het bedrag aan financiering per project het hoogst. Hier bedraagt de financiering per project gemiddeld 2,6 miljoen euro.

Figuur 4.8: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit, gemiddeld leenbedrag per woning, naar spreiding over het land, 2019 - 2023



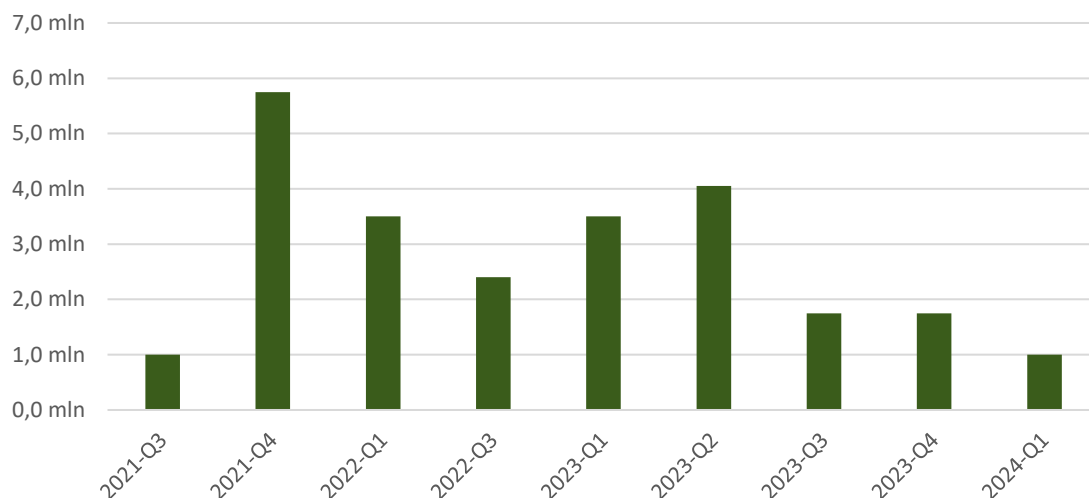
Bron: SVn.

Ook als de verstrekte leningen worden uitgedrukt in het gemiddelde bedrag per woning in gefinancierde projecten, blijkt in de vier grote steden gemiddeld minder financiering vanuit de Transformatiefaciliteit nodig te zijn dan in andere gemeenten. Het gemiddelde bedrag per woning is in de vier grote steden zo'n 8.300 euro. In de overige Randstad (ruim 12.100 euro) en in overig Nederland (ruim 11.800 euro) zijn de gemiddelde bedragen per woning aanmerkelijk hoger dan in de vier grote steden.

4.4 Aflossingen

Per eind 2023 waren 13 van de via de Transformatiefaciliteit gefinancierde projecten afgelost, voor een bedrag van ruim 27,4 miljoen euro. Dit bedrag is weer beschikbaar voor het financieren van nieuwe projecten.

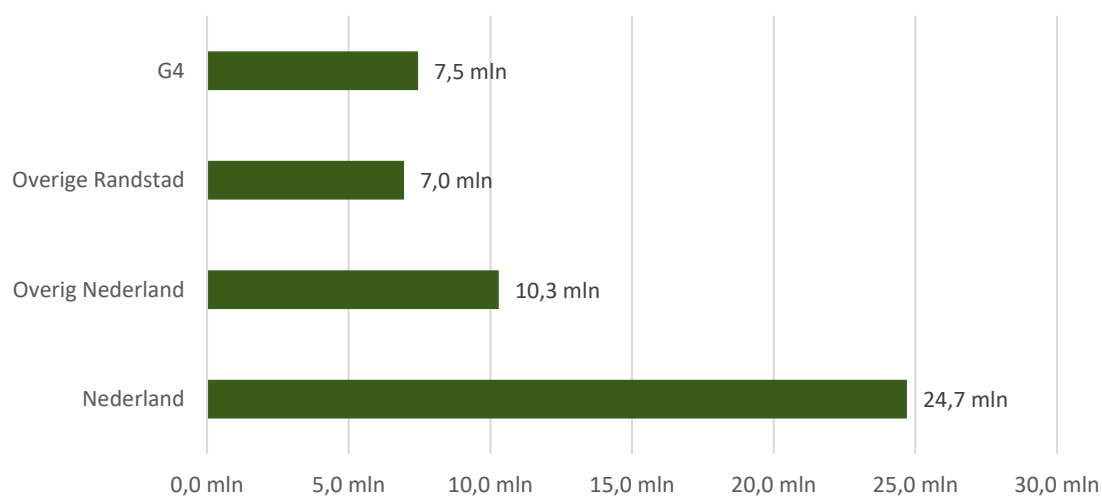
Figuur 4.9: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit. Afgelost bedrag per kwartaal, Q3 2023 t/m Q1 2024



Bron: SVn.

Sinds het derde kwartaal van 2021 worden geleende bedragen afgelost. Gemiddeld werd 2,7 miljoen euro per kwartaal afgelost. De aflossing per kwartaal varieerde tussen 1,0 miljoen en 5,8 miljoen euro.

Figuur 4.10: Verstrekte leningen Transformatiefaciliteit. Afgelost bedrag naar deelgebied en totaal, Q3 2023 t/m Q1 2024



Bron: SVn.

De verhouding tussen de afgeloste leenbedragen naar de verschillende onderscheiden deelgebieden is in lijn met de verhouding in de geleende bedragen. Dat duidt erop dat, hoewel er gemiddeld per project voor een groter bedrag gefinancierd wordt, het in de praktijk voor ontwikkelaars met projecten buiten de Randstad niet moeilijker is om een lening af te lossen dan voor ontwikkelaars met projecten binnen de Randstad. Er is daarmee geen groter financieel risico voor de Transformatiefaciliteit bij het financieren van projecten buiten de Randstad.

4.5 Ervaringen met het aanvraagproces

De ervaringen van ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs over het aanvraagproces bij SVn zijn positief. Ontwikkelaars geven aan dat de medewerkers van SVn veel verstand van ontwikkelen hebben en dat SVn terdege onderzoek doet rond een aanvraag. SVn is volgens de ontwikkelaars goed bereikbaar en het wordt gewaardeerd dat er informeel contact mogelijk is om te komen tot een goede aanvraag. SVn denkt goed met ontwikkelaars mee. Er wordt volgens ontwikkelaars vroegtijdig gekeken naar juridische obstakels en naar oplossingen gezocht. Ontwikkelaars geven aan dat SVn doorgaans snel reageert op vragen. Maar er zijn ook ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs die juist aangeven dat het soms lang duurt voor er een reactie komt en dat SVn te weinig capaciteit lijkt te hebben.

4.6 Beoordelingsproces SVn

Binnen SVn worden aanvragen voor financiering met de Transformatiefaciliteit beoordeeld door een kredietcommissie. De kredietcommissie geeft advies over het financieren van voorgelegde projecten. De leden van deze kredietcommissie hebben bancaire en juridische achtergronden en ervaring in het management van het ontwikkelbedrijf van een van de vier grote steden. Aanvragen worden door de dienst van SVn voorbereid en door de kredietcommissie beoordeeld en van advies voorzien.

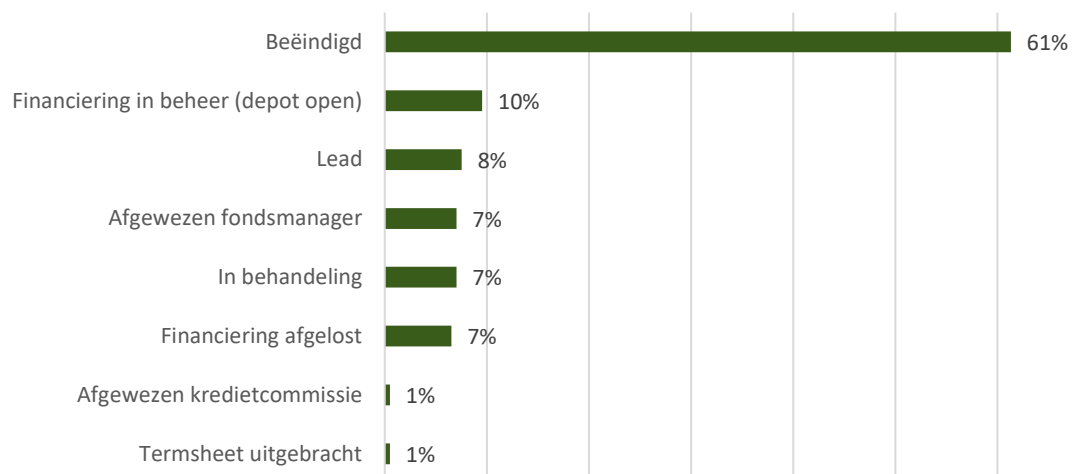
Screening door de fondsmanager

Maar een zeer beperkt deel van de aanvragen voor financiering die aan de kredietcommissie worden voorgelegd, wordt afgewezen. Dat hangt samen met een uitgebreide screening door de fondsmanager van SVn en met het feit dat het voor ontwikkelaars goed duidelijk is wanneer een project kans maakt op financiering en waar een aanvraag aan moet voldoen. Uit de gesprekken met zowel de fondsmanager van SVn als met ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs blijkt dat er in de fase voor de aanvraag van financiering informeel contact is tussen SVn en de ontwikkelaar. In die fase wordt voor de ontwikkelaar al duidelijk of een project kans maakt om in aanmerking te komen voor financiering via de Transformatiefaciliteit. Kansloze projecten vallen in deze fase al af, waardoor de kredietcommissie zich vooral buigt over projecten die voldoen aan de voorwaarden om gefinancierd te kunnen worden.

Leadlist

De fondsmanager van SVn werkt met een 'leadlist', een levend document waarin wordt bijgehouden welke potentiële projecten in beeld komen voor mogelijke financiering, wat de status is van gefinancierde projecten en wat de achtergronden zijn van het afvallen van projecten. Een lead is in deze context een ontwikkelaar die geïnteresseerd is in financiering via de Transformatiefaciliteit en dat bij SVn kenbaar maakt. De volgende figuur laat een doorsnede zien van deze leadlist met peildatum 1 januari 2024.

Figuur 4.11: Status van potentiële en gefinancierde projecten Transformatiefaciliteit, 1 januari 2024



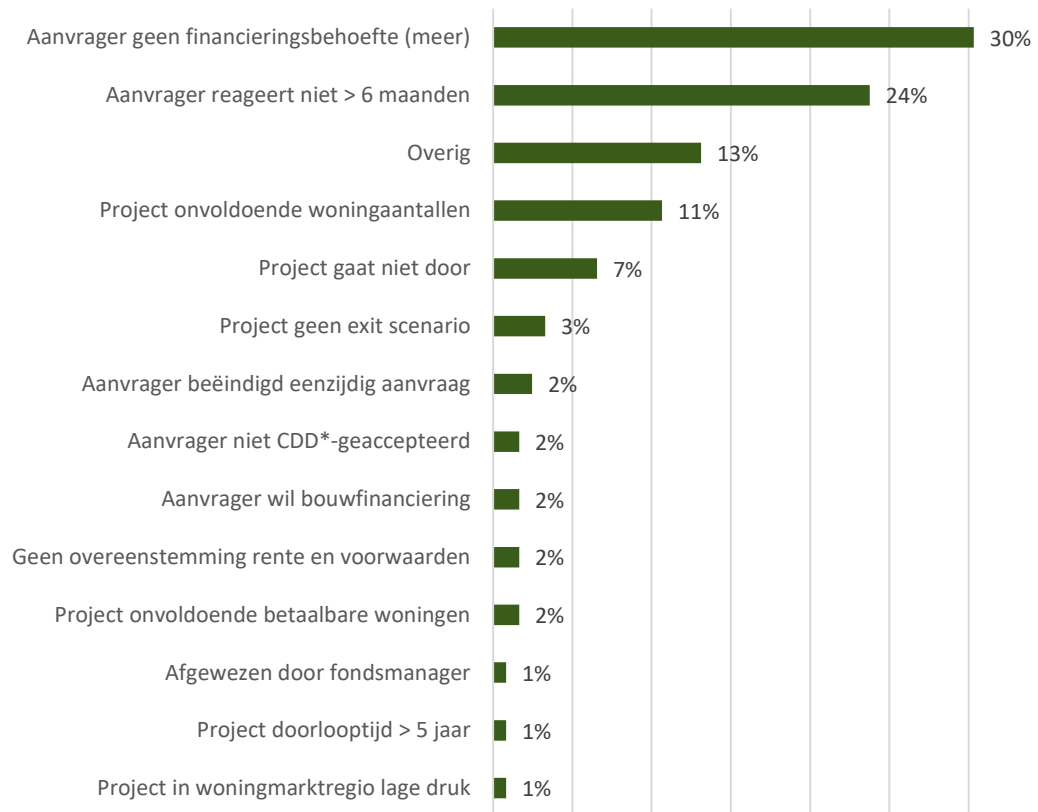
Bron: SVn.

Van alle bijna 200 projecten die in beeld zijn geweest bij de fondsmanager van SVn is 61% inmiddels beëindigd. Dit zijn projecten die niet tot financiering zijn gekomen. Een deel van de projecten op de lijst is momenteel in financiering (10%), een deel is in behandeling (7%) en een deel is afgerond (financiering afgelost, 7%). Een deel van de projecten op de lijst is alleen nog een lead (8%). Van de projecten die in beeld komen bij SVn is 7% afgewezen door de fondsmanager. Maar een klein deel van de projecten die bij SVn in beeld komen, wordt uiteindelijk afgewezen door de kredietcommissie (1%).

Reden van het beëindigen van projecten

Projecten worden om diverse redenen beëindigd. Dat kan ermee samenhangen dat niet aan de randvoorwaarden voor financiering met de Transformatiefaciliteit wordt voldaan, maar ook omdat er geen financieringsbehoefte meer is, of omdat een project uiteindelijk niet doorgaat.

Figuur 4.12: Reden beëindiging potentiële projecten Transformatiefaciliteit, 1 januari 2024



* Customer Due Diligence; met een CDD-onderzoek voorkomt een financiële instelling dat zij wordt gebruikt voor het witwassen van geld of voor frauderen.

Bron: SVn.

De meest voorkomende reden dat een project wordt beëindigd zonder dat het tot financiering komt, is omdat de aanvrager geen financieringsbehoefte meer heeft. Het betreft 30% van de beëindigde projecten. In het verlengde daarvan wordt bijna een kwart van de projecten (24%) beëindigd omdat de aanvragen niet meer reageert op contactverzoeken. In 7% van de gevallen gaat het project uiteindelijk niet door. Ook komt geregeld voor dat een project op voorhand niet voldoet aan de randvoorwaarden die de Transformatiefaciliteit stelt.

5 Randvoorwaarden en risicobeoordeling

5.1 Randvoorwaarden

De kredietcommissie beoordeelt aanvragen aan de hand van een vaste set criteria:

- kwaliteit van de aanvrager (trackrecord);
- kwaliteit van het project;
- doelstellingen van het aantal woningen en ten aanzien van het aandeel betaalbaarheid;
- eigen financiële inbreng;
- aflossingstermijn;
- zekerheden/onderpanden;
- planning van het totale project;
- milieuaspecten.

Deze indicatoren komen in belangrijke mate overeen met de indicatoren waarop banken een verzoek om financiering toetsen.

Staatssteun

De geldlening uit de Transformatiefaciliteit wordt getoetst aan vigerende staatssteunregels. Elke financieringsaanvraag wordt daarom, voordat door SVn een bindende geldleningsovereenkomst wordt gesloten, eerst voorgelegd aan het Coördinatiepunt Staatsteun van het ministerie van BZK. Er is geen sprake van staatssteun als financiering marktconform wordt aangeboden. Dit betekent dat de geldlening uit de Transformatiefaciliteit onder tenminste marktconforme rente en voorwaarden verstrekt moet worden. De marktconformiteit wordt onder meer getoetst volgens een EU Mededeling die de methode weergeeft aan de hand waarvan referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (EU 2008/C 14/02). In het kort wordt de krediet-rating van de leningnemer beoordeeld, worden de voorwaarden gewogen waaronder de projectfinanciering wordt verstrekt en wordt de dekkingswaarde van de zekerheden vastgesteld.

Kwaliteit van de aanvrager

Bij de beoordeling door de kredietcommissie van SVn wordt gekeken of een ontwikkelende partij voldoende trackrecord heeft. Een ontwikkelaar moet bewezen hebben een complexe ontwikkeling tot een goed einde te kunnen brengen. Bij een bank is dit niet anders. Een bank wil werken met een goede en betrouwbare partij.

Kwaliteit van het project

Er moet vertrouwen zijn in de kwaliteit van het project. Dat betekent in het kader van de beoordeling vooral dat er markt moet zijn voor de woningen die gebouwd gaan worden. De kredietcommissie noemt dit criterium als één van de belangrijkste aspecten waarop zij toetst. Ook voor een bank is de marktpotentie van een project een van de belangrijkste criteria.

Aantal woningen en aandeel betaalbare woningen

Een project moet enige omvang hebben om bij te dragen aan de doelstelling om meer (betaalbare) woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Veel kleine projecten zouden ook een wissel trekken op de capaciteit bij SVn en daarmee contraproductief zijn in het licht van de doelstellingen die met de Transformatiefaciliteit worden beoogd. Dit wordt geborgd door de ondergrens aan de financiering. Bij een bank is een dergelijke grens op basis van de gevoerde gesprekken minder expliciet. De bovengrens aan de financiering via de Transformatiefaciliteit is er om te voorkomen dat te veel vermogen vast zit in

een klein aantal grote projecten en vanuit de gedachten dat ontwikkelaars die grotere projecten ontwikkelen de Transformatiefaciliteit niet nodig hebben en over voldoende eigen vermogen beschikken om de voorfase van de ontwikkeling te financieren. De doelstelling ten aanzien het aandeel betaalbare woningen in een project komt voort uit het rijksbeleid om te sturen op het toevoegen van meer betaalbare woningen aan de Nederlandse woningvoorraad. Dit is geen criterium voor een bank.

Eigen financiële inbreng

Er wordt beoordeeld op het aandeel van de eigen bijdrage in de financiering. Een ontwikkelaar moet minimaal 50% eigen vermogen risicodragend inbrengen. Ook banken vinden het een doorslaggevend criterium om met kapitaalkrachtige partijen te werken bij het financieren van projectontwikkeling en stellen dergelijke eisen.

Aflossingstermijn

De maximale aflossingstermijn voor een lening via de Transformatiefaciliteit is vijf jaar. Daarmee wordt geborgd dat geld binnen afzienbare termijn terugkomt om opnieuw ingezet te kunnen worden voor de financiering van transformatieprojecten. Ook een bank maakt uiteraard afspraken over de termijn waarbinnen geleend geld wordt terugbetaald. Bij een bank is dat echter geen vaste termijn die altijd van toepassing is. Een bank stelt de termijn vast in overleg met de te financieren partij en binnen de context van de te financieren ontwikkeling.

Zekerheden/onderpanden

Een bank zoekt bij een financiering zekerheden om te borgen dat geleend geld terugkomt. Dat kan in de vorm van onderpanden, bijvoorbeeld in de vorm van vastgoed dat op de ontwikkellocatie aanwezig is en een bepaalde waarde heeft, of doordat de ontwikkelaar (desnoods persoonlijk) garant staat met andere bezittingen. De kredietcommissie van SVn stelt geen harde eisen ten aanzien van zekerheden. Als ze er zijn maken ze wel deel uit van de overeenkomst voor de financiering. Daarbij blijft dat het aanbieden van gunstige leningsvoorwaarden door een overheid aan een onvoldoende kredietwaardig bedrijf zonder adequate zekerheden de mededinging kan verstoren en als staatssteun kan worden beschouwd. Zekerheden spelen daarom wel degelijk een rol. Projecten met een positief advies voor financiering van de Kredietcommissie worden altijd beoordeeld door het Coördinatiepunt Staatssteun.

Planning van het totale project

De financiering via de Transformatiefaciliteit heeft betrekking op de voorfase van de ontwikkeling en loopt af als het project in de volgende fase komt, als bestemmingsplan en omgevingsvergunning zijn vastgesteld en de bouw kan starten. De *doelstelling* van de Transformatiefaciliteit heeft echter betrekking op die fase daarna: stimuleren dat in transformatietrajecten meer woningen sneller beschikbaar komen. De kredietcommissie kijkt daarom bij het beoordelen van een plan ook naar de planning van de bouwfase, ná de fase waar de financiering vanuit de Transformatiefaciliteit betrekking op heeft. Een bank kijkt met een andere blik naar die planning van het totale project.

Milieuaspecten

Risico's die voortkomen uit milieuaspecten worden door de kredietcommissie meegewogen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de mogelijke aanwezigheid van bodemvervuiling. In de interviews met banken is dit aspect niet aan de orde gesteld.

Uit de interviews met de ontwikkelaars blijkt dat zij zich herkennen in de beoordeling door SVn op de beschreven punten, met uitzondering van de milieuaspecten. Die komen in de beleving van de ontwikkelaars niet prominent terug in de beoordeling.

5.2 Verschillen in risicobeoordeling tussen banken en Transformatiefaciliteit

Banken streven maatschappelijke doelen na. Het terugdringen van het woningtekort en het verduurzamen van de portefeuille waarin wordt geïnvesteerd passen daar goed in. Nieuwbouw is een investering om daaraan te werken. Maar de belangrijkste doelstelling van een bank is het realiseren van rendement op financieringen en beleggingen. Banken kijken daarom anders naar de risico's van een financiering dan SVn doet in het kader van de Transformatiefaciliteit. Met de Transformatiefaciliteit wordt een specifiek doel nagestreefd: het faciliteren dat meer (betaalbare) woningen sneller aan de woningvoorraad kunnen worden toegevoegd. De financiering van projectontwikkeling in transformatiegebieden in een fase waarin banken terughoudend zijn om te financieren is het middel om dit doel te bereiken.

De terughoudendheid van een bank om te financieren in de projecten waar de Transformatiefaciliteit dat wel doet, komt voort uit de wijze waarop de risico's door de bank worden ingeschat. De beoordeling in het kader van de Transformatiefaciliteit is op sommige punten minder strikt dan die door een bank.

- Een bank wil zekerheid dat het geleende geld terugkomt. Het is voor de ontwikkelaar mogelijk het geleende geld terug te betalen als de woningen worden verkocht. Een bank wil daarom zeker weten dat de woningen er daadwerkelijk zullen komen en er een markt is voor de te realiseren woningen. Een bank is daarom in beginsel pas bereid om te financieren als er een definitieve bestemming voor woningbouw is op de transformatielocatie en dat er een omgevingsvergunning is. Daarvan kan worden afgeweken als er andere zekerheden voor de bank zijn. Een bank kijkt daarbij naar de businesscase vanuit de huidige bestemming en niet naar de toekomstige bestemming. Als er geen sprake is van opstallen die waarde hebben of waarmee waarde kan worden gecreëerd (bijvoorbeeld huur), wordt in principe op de grondwaarde gefinancierd. De Transformatiefaciliteit is er net als een bank op gericht dat het geleende geld wordt afgelost, maar er wordt anders omgegaan met zekerheden. Bij de beoordeling in het kader van de Transformatiefaciliteit is een vereiste dat een gemeente voornemens is op de locatie woningbouw toe te staan, maar wordt niet geëist dat er al een vastgesteld bestemmingsplan en een omgevingsvergunning zijn.
- Een ontwikkelaar moet voor een bank een voldoende grote financiële buffer hebben om tegenslagen in het project te kunnen opvangen. Bij een beoordeling in het kader van de Transformatiefaciliteit worden eisen gesteld aan de kredietwaardigheid van de te financieren partij in de vorm van een deel financiering uit eigen vermogen en een maximale financiering door SVn van 50% van de investeringsvraag. Aan verdere aanwezige buffers worden geen expliciete eisen gesteld. Het beeld bij banken met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is, is dat de partijen die via de Transformatiefaciliteit gefinancierd worden niet kapitaalkrachtig genoeg zijn voor bancaire financiering.
- Als sprake is van financiering door meerdere partijen verlangt een bank altijd het eerste hypotheekrecht. SVn gaat er mee akkoord als een andere financier het eerste hypotheekrecht heeft en accepteert een tweede hypotheek.

Ten aanzien van de eigen inbreng van kapitaal is de beoordeling in het kader van de Transformatiefaciliteit strikter dan de beoordeling door een bank. Bij een financiering via de Transformatiefaciliteit is financiering

van maximaal 50% van de investeringsbehoefte mogelijk. Een bank is doorgaans bereid een groter deel te financieren. Gebruikelijk is dat 55% tot 60% wordt gefinancierd. Overigens is bij de evaluatie van meerdere via de Transformatiefaciliteit gefinancierde projecten door de ontwikkelaar aangegeven dat de Transformatiefaciliteit meer dan 50% financierde om een project toch van de grond te krijgen. In de genoemde gevallen ging het om 70% financiering via de Transformatiefaciliteit. Bij financiering via de Transformatiefaciliteit geldt een maximale aflossingstermijn van vijf jaar. Bij de evaluatie van via de Transformatiefaciliteit gefinancierde projecten is gebleken dat hiermee als dat nodig is soepel wordt omgegaan. Ontwikkelaars met wie is gesproken, gaven aan dat er over verlenging te praten valt. Voor zowel de maximale financiering van 50% van de investeringsvraag als de maximale aflossingstermijn van vijf jaar geldt dat SVn binnen de randvoorwaarden ruimte heeft om voor ontwikkelaars naar een passende oplossing te zoeken.

Strengere eisen aan banken met betrekking tot kredietverstrekking

In reactie op de bankencrisis in 2008 werden met de Basel III richtlijnen strengere eisen aan banken gesteld om de stabiliteit van het financiële systeem te vergroten. De eisen hebben met name betrekking op kapitaalvereisten en risicobeheersing. Basel III stelt strengere kapitaalvereisten vast voor banken, waardoor ze meer kapitaal moeten aanhouden als buffer tegen verliezen. Basel III introduceerde ook strengere liquiditeitsvereisten, waardoor banken meer liquide middelen moeten aanhouden om kortetermijnverplichtingen te dekken. Banken moesten hun risicobeheerprocessen versterken en verbeteren om te voldoen aan de eisen van Basel III. Dit heeft geleid tot strengere kredietbeoordelingen en een strengere selectie van kredietnemers. Banken moeten passende voorwaarden en garanties stellen om kredietrisico's, het risico dat een gefinancierde partij niet kan voldoen aan zijn verplichtingen, te mitigeren. De strengere kapitaalvereisten en de strengere eisen ten aanzien van de risicobeheersing door banken hebben ertoe geleid dat banken veel minder actief zijn geworden in het financieren van ontwikkelingen waarin zekerheden ontbreken. In de gesprekken met banken en financieel adviseurs/intermediairs is dit bevestigd.

SVn financiert op projectniveau in situaties waarin een project zich in een ontwikkelstadium bevindt waarin er nog geen onherroepelijke omgevingsvergunning is. Situaties die door een bank als te risicovol worden beoordeeld. SVn financiert ontwikkelaars die naar de maatstaven van een bank, voortkomend uit de eisen die in het kader van Basel III aan banken worden gesteld, onvoldoende eigen vermogen hebben om tegenvallers in de ontwikkeling op te kunnen vangen. Daarnaast accepteert SVn dat er minder zekerheden zijn, zowel ten aanzien van onderpand en de aanspraak op het onderpand als ten aanzien van het gegarandeerd kunnen doorgaan van een ontwikkeling als een ontwikkeling planologisch nog niet vastligt. SVn zoekt daarin het evenwicht tussen het maatschappelijke belang (doen ontwikkelen van woningen op transformatielocaties) en de voor de continuïteit van de faciliteit te mitigeren risico's. Daarnaast heeft SVn te maken met staatssteunregelgeving. Afhankelijk van de rating van de debiteur, de projectrisico's en de dekkingswaarde van de zekerheden (ook in geval van een 2e hypotheek) stelt zij daar tenminste een marktconforme rente en voorwaarden tegenover. Om die marktconformiteit te kunnen toetsen, hanteert SVn de Mededeling van de Europese Commissie voor referentierenten en disconteringspercentages (EU 2008/C 14/02).

6 Effectiviteit van de Transformatiefaciliteit

6.1 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de Transformatiefaciliteit wordt ingegeven door de mate waarin daadwerkelijk woningen worden gerealiseerd die zonder inzet van de Transformatiefaciliteit niet zouden worden gerealiseerd en/of daadwerkelijk sprake is van een versnelling in de realisatie van woningen.

Realiseren van meer woningen en het sneller realiseren van woningen

Voor de meeste onderzochte projecten geldt dat de Transformatiefaciliteit is ingezet in situaties waar bancaire financiering volgens de ontwikkelaar niet mogelijk was (in een enkel geval was sprake van een combinatie van financiering door een bank en door de Transformatiefaciliteit). Er zijn echter meer mogelijkheden om ontwikkelingen te financieren dan door een bank:

- De inzet van meer eigen vermogen is een optie als dit geld beschikbaar is.
- Ook geld lenen bij 'vrienden en familie' is een optie die voor een ontwikkelaar aantrekkelijk kan zijn als de mogelijkheid er is.
- Daarnaast zijn er private financiers die bereid zijn om risicovolle projecten te financieren. Financiering door een private partij is voor een ontwikkelaar echter doorgaans minder aantrekkelijk omdat de rentetarieven (veel) hoger zijn dan bij bancaire financiering en geregeld als eis gesteld wordt dat een private financier participeert in de ontwikkeling. Dit maakt private financiering voor het gros van de ontwikkelaars met wie is gesproken een onaantrekkelijke optie.

Er moet gesteld worden dat er naast de Transformatiefaciliteit alternatieve financieringsmogelijkheden zijn als bancaire financiering niet mogelijk is. Voor de meeste onderzochte projecten geldt volgens de ontwikkelaar dat financiering ook zonder de Transformatiefaciliteit mogelijk was geweest, zij het onder minder aantrekkelijke voorwaarden. Voor maar enkele onderzochte projecten geldt dat deze volgens de ontwikkelaar niet van de grond waren gekomen zonder financiering door de Transformatiefaciliteit. Dit betrof ook relatief kleine projecten.

Dit betekent dat niet zonder meer gesteld kan worden dat de Transformatiefaciliteit ervoor zorgt dat woningen worden gerealiseerd die er zonder de Transformatiefaciliteit niet waren gekomen. Maar ook niet dat de woningen er zonder de Transformatiefaciliteit wel waren gekomen.

Er zijn ook indirecte effecten die maken dat de Transformatiefaciliteit zorgt voor het realiseren van meer woningen. Financiering via de Transformatiefaciliteit zorgt ervoor dat ontwikkelaars meer projecten kunnen ontwikkelen. Omdat financiering via de Transformatiefaciliteit ervoor zorgt dat een ontwikkelaar minder eigen vermogen hoeft in te zetten in een project, is dit eigen vermogen beschikbaar om te investeren in andere projecten. Er kunnen zo meerdere projecten tegelijk worden ontwikkeld, waardoor meer woningen sneller beschikbaar komen. Daarnaast zorgt de Transformatiefaciliteit er (indirect) voor dat doordat een deelproject in een grotere ontwikkeling van start kan gaan, ook in andere deelprojecten ontwikkelingen in beweging komen. De Transformatiefaciliteit werkt dan als katalysator en vliegwiel.

Transformatiefaciliteit financiert in fase waarin banken dat niet doen

De Transformatiefaciliteit moet een gat vullen dat door de markt niet wordt ingevuld. Met andere woorden: het moet niet mogelijk zijn alternatieve financiering te krijgen. De ontwikkelaars met wie is gesproken geven vrijwel allemaal aan dat de Transformatiefaciliteit projecten financiert in een fase die banken te risicovol achten. Naast banken zijn er echter, zoals beschreven, private partijen op de markt

die wel bereid zijn om te financieren in risicovolle casussen, maar tegen hogere tarieven en minder aantrekkelijke voorwaarden. Alternatieve financiering is dus wel degelijk mogelijk. Als het criterium zou zijn: alternatieve financiering tegen vergelijkbare voorwaarden *als bij een bank* is niet mogelijk, dan is inderdaad sprake van een situatie die de markt niet oppakt en springt de Transformatiefaciliteit in een gat dat niet op andere wijze wordt gevuld.

De banken die zijn geïnterviewd, geven overigens aan dat er in beginsel geen bezwaren zijn voor een bank om een project te financieren in de voorfase waar de Transformatiefaciliteit zich op richt. In de praktijk komt dit echter bijna nooit voor. Er moet zoals in het vorige hoofdstuk beschreven aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De Transformatiefaciliteit hanteert op die punten een ander risicoprofiel en vult daarmee een gat dat door banken niet wordt ingevuld.

Versnelling van de realisatie

Het vinden van financiering in de complexe voorfase van de ontwikkeling is moeilijk en vergt daarom tijd. De Transformatiefaciliteit versnelt voor een ontwikkelaar het vinden van financiering, ook door de proactieve werkwijze van SVn. Daarmee wordt de voorfase mogelijk ook verkort en daardoor minder kostbaar, wat maakt dat meer geld beschikbaar is voor het daadwerkelijk ontwikkelen van woningen. De ontwikkelaars met wie is gesproken zijn unaniem van mening dat de Transformatiefaciliteit eraan bijdraagt dat projecten sneller van de grond komen en woningen sneller worden gerealiseerd. De meeste financieel adviseurs/intermediairs met wie is gesproken zijn dezelfde mening toegedaan.

“Bottleneck: gemeentelijke procedures”

Tijdens de interviews met zowel ontwikkelaars als financieel adviseurs/intermediairs als banken is er veelvuldig op gewezen dat een van de belangrijkste bottlenecks in de voorfase van het ontwikkelproces is dat procedures om een bestemmingsplan vast te stellen en een omgevingsvergunning af te geven bij gemeenten erg lang duren. Dat maakt in de optiek van de partijen met wie is gesproken de voorfase van de ontwikkeling lang en kostbaar en de noodzaak van externe financiering in deze fase groter. Het viel buiten het bereik van de evaluatie om deze observatie te toetsen bij gemeenten.

6.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de regeling heeft betrekking op de inzet van middelen in relatie tot het behaalde resultaat. De Transformatiefaciliteit werkt als een revolverend instrument. Het uitgangspunt is dat met het uitgeleende geld dat met rente terugkomt nieuwe leningen kunnen worden verstrekt. De initiële subsidiebijdragen bedroegen 80 miljoen euro. De Transformatiefaciliteit heeft in 2023 een positief resultaat behaald van zo'n 2,8 miljoen euro. Het positieve resultaat wordt toegevoegd aan het vermogen van de Transformatiefaciliteit. Het totale positieve verschil tussen de initiële subsidiebijdragen en het resultaat uit de Transformatiefaciliteit bedroeg per eind 2023 zo'n 5,4 miljoen euro. Dit bedrag wordt deels als reserve opgebouwd om een eventueel toekomstig negatief resultaat op te kunnen vangen en om nieuwe leningen te kunnen verstrekken. In de genoemde positieve resultaten zijn alle kosten (onder meer rentelasten, personeelskosten, IT-kosten, overhead, accountantskosten en bankkosten) reeds verdisconteerd⁸.

⁸ Bron: Transformatiefaciliteit – Tussentijdse rapportage Q4 2023, SVn.

Goede revolverende werking

Uit de beschreven resultaten blijkt dat de Transformatiefaciliteit goed functioneert als revolverend instrument. Het uitgeleende geld wordt weer afgelost met rente en de financiële resultaten zijn positief. Er zijn reserves om eventuele negatieve resultaten (leningen die niet kunnen worden terugbetaald) te dekken. Defaults hebben zich echter nog niet voorgedaan.

Op basis van de financiële ruimte was de afgelopen jaren meer effect mogelijk geweest

Wel kan de vraag gesteld worden of de Transformatiefaciliteit maximaal rendeert in het licht van de doelen en de middelen die als subsidiebijdragen beschikbaar zijn gesteld. Zoals in paragraaf 4.3 beschreven, is het totale bedrag dat is uitgeleend zo'n 71 miljoen euro. De subsidiebijdragen waren in totaal 80 miljoen euro. Omdat de Transformatiefaciliteit een revolverend instrument is, is een deel van het uitgeleende geld ook weer afgelost en beschikbaar om opnieuw te worden uitgeleend. Van de 71 miljoen euro die is ingezet, is ruim 27 miljoen inmiddels ook weer afgelost. Er is dus minder uitgeleend dan er ruimte is in het fonds. Dat impliceert dat er meer effect te behalen is met de beschikbare middelen.

De huidige financiële omvang van de Transformatiefaciliteit was echter niet direct bij de start beschikbaar. Er is gestart met een subsidie van 38 miljoen euro. De omvang van het fonds is de afgelopen jaren uitgebreid naar de huidige 80 miljoen euro. Daarbij staat een deel van de beschikbare middelen uit als lening en wisselt dit bedrag door de tijd. Dit betekent dat om een goed beeld te krijgen van de financiële ruimte die er gedurende de looptijd van de Transformatiefaciliteit was om nieuwe leningen te verstrekken, de omvang van het fonds in relatie tot de uitstaande leningen en overige kosten en opbrengsten in de tijd moet worden gevolgd. In de onderstaande tabel is voor de periode 2020 tot en met 2024 de stand van de rekening-courant (RC) van de Transformatiefaciliteit aan het eind van het voorgaande jaar in beeld gebracht (A). Om een beeld te vormen van de financiële ruimte die telkens nodig is voor het komende jaar, is op basis van het aantal gefinancierde projecten het gemiddelde financieringsbedrag per project berekend (B). Vervolgens is dit bedrag vermenigvuldigd met het aantal harde leads op basis van kwartaalrapportages van SVn (C) om de benodigde financiering in de komende periode in te schatten ($D = * C$). Daarnaast is sprake van binnenkomende middelen door aflossing van lopende leningen (E). Op basis van de stand van de rekening-courant, de binnenkomende middelen door aflossing in een jaar en de prognose van de leadvoorraad ($A + E - D$) kan worden bepaald of voor de komende periode naar verwachting voldoende middelen beschikbaar zouden zijn om de leads te financieren (F).

Tabel 6.1: Transformatiefaciliteit. Berekening beschikbare financiële ruimte om leads te financieren, 2020 - 2024

Jaar	A. Stand RC eind Q4, x 1.000	B. Gemiddeld bedrag lening per project, x 1.000	C. Aantal echte leads	D. Prognose leadvoorraad, x 1.000	E. Aflossingen komend jaar, x 1.000	F. Surplus of tekort leenruimte op basis van leads, x 1.000
2020	€ 28.400	€ 3.100	15	€ 46.500	€ 0	€ -18.100
2021	€ 14.000	€ 2.200	13	€ 28.600	€ 6.750	€ -7.850
2022	€ 30.500	€ 2.100	13	€ 27.300	€ 6.400	€ 9.600
2023	€ 49.000	€ 2.200	42	€ 92.400	€ 11.300	€ -32.100
2024	€ 39.000	€ 2.300	32	€ 73.600	€ 9.750*	€ -24.850

* Inschatting op basis van het historische patroon.

Bron: Kwartaalrapportages Transformatiefaciliteit, SVn, 2019 - 2023.

Op basis van de inschatting van de leads door de tijd zou geregeld sprake zijn geweest van te weinig financiële ruimte in de Transformatiefaciliteit om de leads die er waren te kunnen financieren. Er is echter een aanmerkelijk verschil tussen de leads die worden gezien voor de nabije toekomst en de projecten die daadwerkelijk worden gefinancierd. In de praktijk was er ruim voldoende financiële ruimte voor de financiering van projecten.

Tabel 6.2: Transformatiefaciliteit. Berekening beschikbare financiële ruimte voor de financiering van projecten, 2020 - 2024

Jaar	Prognose leadvoorraad, x 1.000	Werkelijk verstrekt in volgend jaar, x 1.000	Surplus of tekort leenruimte op basis van leads, x 1.000	Werkelijk surplus of tekort leenruimte, x 1.000
2020	€ 46.500	€ 14.800	€ -18.100	€ 13.600
2021	€ 28.600	€ 11.500	€ -7.850	€ 9.250
2022	€ 27.300	€ 13.400	€ 9.600	€ 23.500
2023	€ 92.400	€ 22.000	€ -32.100	€ 38.300
2024	€ 73.600	€ 36.800*	€ -24.850	€ 11.950*

* Inschatting op basis van het historische patroon.

Bron: Kwartaalrapportages Transformatiefaciliteit, SVn, 2019 – 2023.

Er wordt dus minder gebruik gemaakt van de Transformatiefaciliteit dan mogelijk en wenselijk is. Er hadden op basis van de financiële ruimte door de tijd meer projecten gefinancierd kunnen worden dan is gebeurd. Het bedrag dat potentieel nodig is voor de financiering van de harde leads is, als dit wordt berekend op basis van het gemiddelde bedrag per lening in de voorgaande periode, structureel hoger dan de werkelijk verstrekte leningen in het jaar erop. Dat komt omdat een deel van de leads niet voldoet aan de voorwaarden voor financiering via de Transformatiefaciliteit en toch afvalt, en omdat ontwikkelaars toch geen financiering nodig bleken te hebben. Dit vormt in belangrijke mate de verklaring voor de lagere daadwerkelijke financiering van projecten dan op basis van de leads zou zijn te verwachten. Een derde van de projecten die als lead voor mogelijke financiering in beeld zijn geweest sinds de start van de Transformatiefaciliteit is om deze redenen afgevallen. Bij het beoordelen van de financiële ruimte moet worden aangetekend dat hoewel defaults zich nog niet hebben voorgedaan, er wel rekening mee moet worden gehouden dat het kan gebeuren dat een verstrekte lening niet kan worden terugbetaald. Hiervoor is financiële ruimte nodig. Deze wordt ook begroot. Er wordt in de begroting van SVn van uitgegaan dat 20% van het uitgeleende bedrag niet wordt afgelost. Een andere mogelijke reden voor de ruimte in het fonds is dat bij SVn de capaciteit ontbreekt om meer projecten in behandeling te nemen. Uit de gehouden gesprekken komt het beeld naar voren dat de medewerkers van SVn met een hoge werkdruk te maken hebben en dat dit door de jaren is toegenomen. Ontwikkelaars zien in de markt meer projecten die gebaat zouden kunnen zijn bij de Transformatiefaciliteit dan nu gefinancierd worden. Er zijn door ontwikkelaars ervaringen genoemd met projecten die moesten wachten op financiering omdat mogelijk de capaciteit bij SVn ontbrak om de betreffende projecten in behandeling te nemen.

Aan het eind van 2023 stond er 39 miljoen euro op de rekening-courant van de Transformatiefaciliteit. Dit is bijna de helft van het subsidiebedrag dat voor de Transformatiefaciliteit ter beschikking is gesteld. Er zijn ook veel projecten die doorgaan of waarvan de kans realistisch is dat ze doorgaan. Op basis van het historische patroon van het doorgaan van leads en het aflossen van leningen zou er in 2024 een surplus

zijn van ongeveer 12 miljoen euro. Daarmee is de ruimte in het fonds op dit moment minder groot dan in de afgelopen twee jaar. Als de projecten die in beeld zijn doorgaan in de verhouding die in het verleden is gebleken en als rekening wordt gehouden met de ruimte die nodig is voor het opvangen van leningen die niet kunnen worden terugbetaald, is er op dit moment niet veel ruimte meer in het fonds om méér projecten te financieren.

Te weinig bekendheid instrument

Dat er minder gebruik wordt gemaakt van de Transformatiefaciliteit dan mogelijk en wenselijk is, kan ook samenhangen met de bekendheid van het instrument. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat volgens financieel adviseurs/intermediairs en banken het instrument nog niet breed bekend is onder ontwikkelaars. Financieel adviseurs/intermediairs moeten ontwikkelaars wijzen op het bestaan van de Transformatiefaciliteit. Het beeld uit de gehouden interviews is dat SVn wacht tot ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs naar hen toekomen en niet zelf actief de markt benadert. De banken met wie is gesproken, geven aan zelden bij projecten betrokken te zijn waar de Transformatiefaciliteit wordt overwogen als bron voor financiering. Daarbij moet worden aangetekend dat een bank waarschijnlijk uit beeld is als de Transformatiefaciliteit wordt overwogen, omdat bancaire financiering in een eerder stadium is verkend en niet is geslaagd.

Inzet op de juiste fase in het ontwikkelproces

De doelmatigheid van een regeling komt ook tot uitdrukking in de mate waarin de gekozen besteding van middelen zo optimaal mogelijk het doel van de regeling dient. Met andere woorden: zijn er andere wijzen denkbaar waarop het geld dat voor de Transformatiefaciliteit wordt ingezet meer effect zou kunnen bereiken in het licht van de doelstellingen: meer woningen realiseren op transformatielocaties en het bewerkstelligen van een versnelling in die realisatie. Geïnterviewde ontwikkelaars zijn van mening dat de fase in het ontwikkelproces waarin de Transformatiefaciliteit wordt ingezet de juiste is. Met name in de voorfase van de ontwikkeling is financiering nodig en is het voor de ontwikkelaars lastig bancaire financiering te krijgen. In de fase daarna kan de markt de financiering weer overnemen en is de Transformatiefaciliteit niet nodig. Banken wijzen er ook op dat de Transformatiefaciliteit ervoor kan zorgen dat sneller zekerheden kunnen worden verkregen, waardoor de voorfase korter duurt en banken sneller kunnen instappen. Het maakt de financiering voor banken minder complex en zorgt ervoor dat sneller woningen worden gerealiseerd.

6.3 Risico's voor aanvrager en Transformatiefaciliteit

Risico's voor de aanvrager

Risico's voor de aanvrager van een financiering via de Transformatiefaciliteit zijn gelegen in de hoogte van de financiering in relatie tot de potentiële opbrengsten van de ontwikkeling en het niet kunnen voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld aan de aflossing. Er zijn op basis van de verzamelde gegevens en de gevoerde gesprekken geen projecten waarbij aflossing (potentieel) problematisch is. Daarbij moet worden aangetekend dat uit de gehouden gesprekken blijkt dat SVn zich flexibel en meedenkend opstelt binnen de daarvoor geldende randvoorwaarden. Ontwikkelaars hebben de ervaring dat als het langer duurt om een ontwikkeling van de grond te krijgen dan de maximale periode voor financiering van vijf jaar, er met SVn over verlening van de aflossingstermijn valt te praten. De maximale financiering door SVn is 50% van de investeringsvraag. Ook op dit punt denkt SVn met ontwikkelaars mee.

Risico's voor de Transformatiefaciliteit

De Transformatiefaciliteit voorziet in een financieringsbehoefte die niet door de bancaire sector wordt ingevuld. De reden dat de Faciliteit deze functie kan vervullen, is dat er meer risico wordt genomen dan banken bereid zijn te nemen, met name ten aanzien van de kredietwaardigheid van ontwikkelaars die worden gefinancierd en ten aanzien van de zekerheden. Uit de gehouden gesprekken wordt duidelijk dat banken over het algemeen vasthouden aan harde parameters bij de beoordeling van verzoeken om financiering. SVn denkt meer mee met de ontwikkelaar om oplossingen te vinden om een financiering toch mogelijk te maken. Daarbij wordt meer risico genomen dan door een bank en soms ook meer risico genomen dan de eigen voorwaarden voorschrijven (in het voorbeeld waar minder eisen werden gesteld aan de eigen bijdrage dan de 50% uit de voorwaarden). Het beeld is dat de risico's weloverwogen worden genomen vanuit een gedegen analyse van de projecten en de markt, omdat projecten waardevol bijdragen aan de doelen van de Transformatiefaciliteit. Geïnterviewde partijen ervaren dat SVn beter naar de potentie van een locatie kijkt dan een bank en zich meer verdiept in gemeentelijke plannen dan een bank. Ruim een derde van de gefinancierde projecten is inmiddels afgelost. Omdat de eerste projecten in 2019 werden gefinancierd is nog niet zichtbaar of en op welke schaal de aflossingstermijn van vijf jaar voor problemen zorgt. Ontwikkelaars die voorzien dat de termijn een probleem wordt en dit hebben aangekaart, worden zoals beschreven door SVn coulant behandeld.

6.4 Toekomstverwachting voor de Transformatiefaciliteit

De Transformatiefaciliteit vervult een goede rol in de voorfase van projecten waar banken doorgaans niet bereid zijn om te financieren. Er zijn alternatieve financieringsmogelijkheden maar die zijn voor ontwikkelaars duurder en hebben daarom een beperkend effect op de mogelijkheden om te investeren in andere projecten. De Transformatiefaciliteit leidt zo tot meer (betaalbare woningen). De Transformatiefaciliteit zorgt er ook voor dat het ontwikkeltraject wordt verkort en dat woningen sneller worden gerealiseerd.

Dit is de situatie in het huidige financieringsklimaat en onder de huidige marktomstandigheden. Maar blijft de Transformatiefaciliteit ook in de komende jaren relevant en waarom zou dat zo zijn?

De ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs met wie is gesproken, zijn het erover eens dat de Transformatiefaciliteit van belang blijft. De volgende argumenten worden gegeven:

- Er wordt breed gesignaleerd dat de voorfase van ontwikkelingen lang duurt. Daar spelen capaciteitsproblemen bij gemeenten een rol bij. Het duurt voor ontwikkelaars lang voor bestemmingsplannen worden vastgesteld en omgevingsvergunningen worden afgegeven. Het beeld van de arbeidsmarkt is dat deze situatie niet op korte termijn verbetert. Een langere voorfase betekent dat een langere periode moet worden overbrugd voor met de daadwerkelijke ontwikkeling kan worden gestart en de markt de financiering kan overnemen. Geïnvesteed vermogen van ontwikkelaars zit daarom langer vast. De transformatiefaciliteit maakt het in die situatie mogelijk om meer projecten te kunnen ontwikkelen.
- De verwachting van projectontwikkelaars is dat banken de komende tijd niet minder terughoudend zullen worden om projecten in de voorfase te financieren. De kosten nemen toe en daardoor worden marges kleiner en wordt de financiering complexer. Het beeld over de nabije toekomst dat uit de gesprekken met de bancaire sector komt, is wisselend. De bouwsector is niet voor alle banken een grote prioriteit, hoewel sommige banken naar verhouding veel projectontwikkelingen in hun portefeuille hebben. Banken zijn terughoudend in het financieren van projecten en posities. De afnemende marges in de bouwsector worden door de banken met wie is gesproken herkend en daar-

mee de toenemende complexiteit om projectontwikkelingen te financieren. Banken geven aan dat de eisen die zij stellen ten aanzien van risicobeheersing niet zullen veranderen in de komende jaren. De Transformatiefaciliteit blijft relevant om dit gat te vullen.

- Het beeld bij financieel adviseurs/intermediairs is dat de beschikbaarheid van alternatieve financieringsbronnen voor projectontwikkelaars afneemt. Bij de aanhoudend lage spaarrente van de afgelopen jaren was er veel geld van particulieren in de markt. Het beeld is dat dit gaat afnemen. Dat maakt de Transformatiefaciliteit relevanter.

7 Verbetermogelijkheden

Tijdens de gesprekken met ontwikkelaars, financieel adviseurs/intermediairs en banken is gevraagd naar verbetermogelijkheden voor de Transformatiefaciliteit. Daarnaast volgen uit de evaluatie-uitkomsten verschillende knelpunten en mogelijkheden tot verbetering.

Verbetermogelijkheden genoemd door geïnterviewde ontwikkelaars, financieel adviseurs/intermediairs en banken

Ontwikkelaars, financieel adviseurs/intermediairs en banken met wie is gesproken, is gevraagd naar verbetermogelijkheden voor de Transformatiefaciliteit die zij zien.

1. Meerdere ontwikkelaars pleiten voor meer flexibiliteit met betrekking tot de lengte van de aflossings-termijn (mogelijkheid om de aflossingstermijn te verlengen). De maximale aflossingstermijn is nu vijf jaar. Een langere aflossingstermijn zou overigens afdoen aan het revolverende karakter van het fonds.
2. Ontwikkelaars signaleren potentiële projecten die gebaat zijn bij een hogere financiering en die niet in aanmerking komen voor financiering via de Transformatiefaciliteit, maar op een goede manier zouden bijdragen aan de doelstellingen van de Transformatiefaciliteit. In de gehouden gesprekken zijn bedragen genoemd in de orde van grootte van 7 of 8 miljoen euro financiering. Aandachtspunt daarbij is dat er voldoende middelen in het fonds blijven om meerdere projecten te kunnen financieren. Dat zou bereikt kunnen worden door een maximum te stellen aan het aandeel van de financiering op de totale balans van de Transformatiefaciliteit.
3. De bovengrens (3,5 miljoen euro) voor de financiering van projecten is sinds de start van de Transformatiefaciliteit niet aangepast. Ontwikkelaars pleiten voor het indexeren van de bovengrens van de Transformatiefaciliteit, met als argument dat de prijzen aanmerkelijk zijn gestegen in recente jaren.
4. Er wordt gesuggereerd de informatievoorziening over de verschillende subsidies en instrumenten die er vanuit de Rijksoverheid zijn, waaronder de Transformatiefaciliteit, onder te brengen in één loket. Dat maakt de vindbaarheid beter en biedt de mogelijkheid om breder te adviseren over mogelijkheden bij verschillende vraagstukken.

Mogelijke verbeteringen op basis van de evaluatie-uitkomsten

5. In de verkennende fase, vóór het komt tot een daadwerkelijke aanvraag voor financiering, vinden gesprekken plaats tussen ontwikkelaars en medewerkers van SVn. In die fase worden mogelijkheden verkend en valt een belangrijk deel van de potentiële projecten af. Dat is een organisch proces dat in de beleving van de partijen met wie is gesproken naar tevredenheid verloopt. Er wordt door SVn een overzicht bijgehouden van projecten die niet zijn gehonoreerd en een globale reden daarvoor. Een goed inzicht in hoe het proces tijdens de verkennende fase bij de verschillende projecten verloopt en welke afwegingen worden gemaakt, ontbreekt echter. Dat maakt dat het proces niet goed controleerbaar is en niet goed kan worden beoordeeld of potentieel succesvolle projecten in deze fase onterecht afvallen. Een uitgebreidere verslaglegging van de contactmomenten en de afwegingen kan hier verbetering in brengen.
6. Het beeld in de markt is dat er meer projecten in transformatiegebieden geholpen zouden kunnen worden met de Transformatiefaciliteit dan tot op heden het geval is. Door in te zetten op een grotere bekendheid van de Transformatiefaciliteit bij kleinere en middelgrote ontwikkelaars en financiële adviseurs/intermediairs kan meer bereikt worden met de beschikbare middelen.
7. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat onvoldoende capaciteit bij SVn om meer projecten te behandelen eveneens een beperkende factor kan zijn. Door de capaciteit om projecten te behandelen bij SVn te vergroten, kan meer worden bereikt met de in de Transformatiefaciliteit

beschikbare middelen. Het beeld uit de gesprekken met ontwikkelaars en financieel adviseurs/intermediairs is dat het financieren van méér projecten via de Transformatiefaciliteit dan nu het geval is, niet goed mogelijk is met de huidige bezetting bij SVn. Daarbij is een aandachtspunt dat de capaciteit op de sleutelposities voor de Transformatiefaciliteit bij SVn lastig is uit te breiden, omdat er weinig mensen zijn die de combinatie van competenties hebben die hiervoor nodig is.

Bijlage 1: Geïnterviewde partijen

In het kader van de evaluatie zijn de volgende organisaties geïnterviewd:

SVn

- Fondsmanager
- Kredietcommissie

Ontwikkelaars

- Blauwhoed/Dudok/Gebroeders Blokland)
- Lingotto
- Muldersweg Projectontwikkeling B.V.
- MWPO
- NBU/Maas-Jacobs B.V.
- Reales Development BV
- SBI/Steengoed

Financieel adviseurs/intermediairs

- Beaufort Real Estate Solutions
- Polarreal
- Vastgoed Financiers

Bancaire sector

- ABN AMRO
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
- Rabobank