



Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod

Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces

Jolien Groot
Marieke van der Staak
Femke Daalhuizen
Frans Schilder

12 juli 2022

PBL

Colofon

Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4781

Contact

Jolien.groot@pbl.nl

Auteurs

Jolien Groot, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen & Frans Schilder

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Arjan Bregman (IBR), Edwin Buitelaar (PBL), Johan van der Craats (Expertisecentrum Flexwonen), Celeste Kool (PBL), Jacco Karens (IBR), Christian Lennartz (PBL), Annelies van der Nagel (RVO) en Wim Reedijk (Expertisecentrum Flexwonen). Daarnaast is het PBL dank verschuldigd aan alle personen die hebben meegewerkt aan de interviews.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Groot, J., M. van der Staak, F. Daalhuizen & F. Schilder (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Flexwonen: snel en aanvullend?	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Wat is flexwonen en wat wordt ervan verwacht?	6
1.3 Deze studie	7
1.4 Leeswijzer	9
2 Verantwoordelijkheden, tijd en aandacht	10
2.1 Bestuurlijke verhoudingen	10
2.2 Samenwerking tussen partijen	12
2.3 Samenvattend	18
3 Financiële overwegingen	19
3.1 De businesscase van flexwoningen	19
3.2 Knoppen om aan te draaien	22
3.3 Samenvattend	24
4 Locaties	26
4.1 Omgevingsrecht: het juridische kader	26
4.2 Ruimtelijke afwegingen	29
4.3 Samenvattend	32
Referenties	33
Bijlagen	35
Bijlage 1: Casusselectie flexwoonprojecten en interviewmethodiek	35
Bijlage 2: Juridische aspecten van flexwoningen (Auteurs Jacco Karens en Arjan Bregman – IBR)	38

Samenvatting

Het snel neerzetten van flexwoningen kan helpen om dringende woningnood te verlichten. Flexwoningen zijn woningen die tijdelijk bestaan, of vaste woningen die verhuurd worden onder een tijdelijk contract. Het idee is dat dergelijke flexwoningen snel te realiseren zijn en sneller toegankelijk zijn dan reguliere woningen; ze kunnen als het ware een 'flexibele schil' aan het woningaanbod toevoegen. In de *Nationale Woon- en Bouwagenda* spreekt de overheid de ambitie uit om tot 2030 15.000 flexwoningen per jaar te bouwen (Ministerie van BZK 2022).

In deze publicatie gaan we in op de veronderstelling dat flexwoningen snel ontwikkeld kunnen worden om het reguliere woningaanbod aan te vullen. Op basis van kwalitatief onderzoek, naar onder meer gemeenten en verhuurders die bij flexwoonprojecten betrokken zijn, bespreken we onder welke omstandigheden flexwoningen de genoemde verwachtingen waar kunnen maken.

Potentiële realisatiesnelheid van flexwoningen wordt nog niet behaald

Flexwoningen kunnen snel gerealiseerd worden, zij het onder de juiste omstandigheden. Korte planologische procedures en een slimme productiewijze maken het mogelijk de woningvoorraad, lokaal en tijdelijk, sneller uit te breiden met flexwoningen dan met reguliere woningen. Diverse barrières kunnen er echter voor zorgen dat dergelijke projecten niet sneller, of zelfs helemaal niet, van de grond komen. De belangrijkste actuele belemmeringen zijn:

- Fundamentele politieke en maatschappelijke discussies, mede vanwege de (neven)doelen en het imago van (eerdere) flexwoonprojecten.
- Knellende werkprocessen, zoals het aansluiten van een flexwoning op nutsvoorzieningen.
- Beperkte personele capaciteit bij sommige gemeenten en corporaties, waardoor hun inzet voor flexwoonprojecten ten koste kan gaan van de aandacht voor en bouw van permanente woningbouw.
- Onrendabele businesscases, waardoor investeringen in flexwoningen niet (zonder meer) terugverdiend worden.
- Onzekerheid over in de toekomst beschikbare en voor flexwoningen geschikte locaties, waardoor businesscases onrendabeler worden.
- Onderschatting van het werk dat gepaard gaat met de verhuur en het beheer van flexwoningen, met name wanneer de mutatiegraad hoog is en/of wanneer kwetsbare doelgroepen in flexwoningen gehuisvest worden (een mix van 'vragende' en 'dragende' bewoners komt veel voor).

Kortetermijnoplossingen belemmeren het flexwonen mogelijk op de langere termijn

Bovenstaande belemmeringen worden in de praktijk vaak opgelost door links- of rechtsom een 'quick fix' te organiseren. Bijvoorbeeld door de exploitatietermijn te verlengen, zodat de businesscase positiever wordt. Of door een garantie af te geven voor een tweede locatie, zodat de verhouding tussen (her)investeringskosten en opbrengsten verbetert. Ook wordt er in sommige gevallen in de exploitatie stevig ingezet op specifieke doelgroepen zoals (arbeids-)migranten en uitstroom van de geestelijke gezondheidszorg, zodat gaten in de businesscase kunnen worden gedicht met budgetten uit het sociaal domein die beschikbaar zijn voor het huisvesten van deze doelgroepen.

Hoewel het voor de ontwikkeling van flexwoningen van groot belang is dat, liefst succesvolle, projecten worden gerealiseerd, kunnen de genoemde kortetermijnoplossingen het flexwonen op de

langere termijn in de wielen rijden, omdat de structurele onderliggende vraagstukken niet worden opgelost maar worden afgewenteld op de toekomst. Gemeenten nemen financiële risico's op zich die in de toekomst nadelig kunnen uitpakken. Een sterke concentratie van kwetsbare doelgroepen kan leiden tot de verdere stigmatisering van het flexwonen als waardevol woonconcept, zeker wanneer er niet stevig wordt ingezet op langdurig sociaal beheer. Zelfs het vinden van potjes met geld om de exploitatie rond te krijgen, kan de ontwikkeling van het flexwonen belemmeren omdat het gesprek over het nut en de noodzaak daarvan niet meer gevoerd hoeft te worden: heeft de gehuisveste doelgroep wel baat bij een tijdelijke woonoplossing?

Tijdelijk wonen verdient een structureel gesprek

Tijdelijke woningen vormen weliswaar geen structurele oplossing van het huidige woningtekort, maar een flexibele schil rond de bestaande woningvoorraad kan in theorie wel op korte termijn de spanning op de woningmarkt helpen verlichten. Ook kan zo'n schil tijdelijke kansen benutten of specifieke problemen oplossen die ontstaan tijdens de ontwikkeling van grotere locaties of bij complexe herontwikkelingen. Bovendien hebben flexwoonprojecten de potentie om de ontwikkeling naar meer geïndustrialiseerd bouwen aan te jagen. Met het oog op de bredere maatschappelijke waarde die met dergelijke projecten bereikt kan worden, verdient het flexwonen een explicietere plek in het debat. Met het oog op de lange termijn is het goed wanneer bestuurders daarbij in ieder geval ook oog houden voor de exploitatie van flexwoningen in relatie tot de sociale doelstellingen:

- Markontwikkeling van het product flexwoning: door vraag en aanbod voor tweedehands flexwoningen, terugkoopgaranties en hergebruik van onderdelen bij elkaar te brengen.
- Accepteren van de onrendabele top: flexwoonprojecten zijn zonder financiële inspanning van de (lokale) overheid vaak niet haalbaar. Tegelijkertijd dragen deze projecten vaak bij aan de oplossing van belangrijke problemen. Voer daarom het gesprek over de subsidiëring van flexwoonprojecten.
- Een breder gebruik van flexwoningen als tijdelijke oplossing voor het woningtekort: een bredere toepassing van het concept, met minder nadruk op kwetsbare doelgroepen om (verdere) stigmatisering van het concept te voorkomen. Daar moet dan bij de ontwikkeling van het project wel rekening mee worden gehouden.
- Tegelijkertijd is de urgentie om voor kwetsbare doelgroepen een woonruimte te vinden groot. Snel te realiseren projecten zijn dan aantrekkelijk, maar er moet vooraf goed worden nagedacht over woonbegeleiding op langere termijn en de afloop van huurcontracten.

Met deze tweede publicatie in de reeks over flexwonen wil het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) inzicht geven in de complexiteit van het bouwen van flexwoningen en bijdragen aan realistische verwachtingen, zorgvuldige besluitvorming en duurzame projecten met oog voor de omgeving en de te huisvesten mensen. Om dit laatste beter in beeld te krijgen, onderzoeken we in de volgende notitie in deze reeks de bewonerservaringen van mensen die in dergelijke woningen wonen.

1 Flexwonen: snel en aanvullend?

1.1 Aanleiding

In 2019 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Stimuleringsaanpak Flexwonen opgezet. Deze aanpak is erop gericht de totstandkoming van tijdelijke en flexibele woningen op te schalen en te versnellen door meer bestuurlijke aandacht aan het onderwerp te besteden, kennis erover te verspreiden, en waar mogelijk belemmerende factoren voor gemeenten, bouwers en verhuurders weg te nemen (Ministerie van BZK 2019a). In dit kader heeft het ministerie van BZK het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2019 verzocht te onderzoeken welke locaties geschikt kunnen zijn voor flexwoningen. Naar aanleiding hiervan is het PBL een publicatiereeks over flexwonen gestart. In de eerdere PBL-notitie *Ruimte voor flexwoningen* is inzichtelijk gemaakt welke relevante ruimtelijke overwegingen op dit moment in kaart te brengen zijn met behulp van daarover beschikbare data (zie Groot et al. 2020).

Het al dan niet kunnen vinden van beschikbare en geschikte ruimte is echter niet de enige factor die de totstandkoming van flexwoningen beïnvloedt. Bij het plannen van (flex)woningbouw moeten veel verschillende zaken tegen elkaar worden afgewogen, zoals de aard en omvang van de vraag naar woningen, financiële en juridische overwegingen, beschikbare ruimte, en het maatschappelijk draagvlak. Flexwonen is dus meer dan een ruimtelijk vraagstuk. Het PBL verkent in deze studie daarom breder welke aspecten meespelen bij de realisatie van flexwoningen. We gaan in op drie voorwaarden die de totstandkoming van woningen beïnvloeden: 1) de belangen en verantwoordelijkheden van verschillende spelers en de samenwerking tussen hen, 2) de financiële overwegingen, en 3) de afwegingen rondom locaties. We kijken dus expliciet naar het proces dat aan de bewoning voorafgaat. In een hierna uit te voeren vervolgstudie besteden we aandacht aan het gebruik van flexwoningen: wat zijn de ervaringen van verhuurders en huurders en hoe verhouden deze zich tot de veronderstelde effecten van flexwoningen op de verruiming van het woningaanbod en het voorkomen van ongewenste woonsituaties?

1.2 Wat is flexwonen en wat wordt ervan verwacht?

Zowel de media als de politiek gebruiken de term 'flexwonen' regelmatig. De precieze betekenis varieert daarbij; soms verwijst de term naar tijdelijke bewoners in vaste gebouwen en soms naar tijdelijke gebouwen met vaste bewoners. Het gaat bij flexwonen in ieder geval niet om vaste bewoners in vaste gebouwen. Volgens het ministerie van BZK (2019a) zijn flexwoningen stapelbare, verplaatsbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woningen, waarbij de woning, de locatie of de bewoner een tijdelijk karakter heeft.

In dit rapport gaat het om woningen in tijdelijk neergezet of tijdelijk getransformeerd vastgoed, die doelbewust en tijdelijk als een aanvulling op de permanente woningvoorraad zijn uitgegeven: dat wil zeggen dat ze verhuurd worden onder een tijdelijk contract en dat verhuurders er rekening mee houden (toekomstige) bewoners na afloop van de exploitatietermijn te moeten herhuisvesten. Flexwoningen met een woonfunctie staan centraal, in zowel gebruik als regelgeving en financiering. We hebben voor deze studie dus niet gekeken naar woningen met een maatschappelijke

bestemming, zoals opvang-, zorg- of recreatielocaties. Hierdoor blijven kraakpanden, vakantiehuizen, en woonzorggebouwen buiten beschouwing. Dit betekent echter niet dat er in de praktijk geen combinatie mogelijk is tussen flexwonen en andere functies. Er zijn voorbeelden van flexwoonconcepten waar bewoners die zelfstandig wonen en zorg aan huis krijgen, soms gemengd tussen jongeren wonen.

Wat zijn de verwachtingen rond flexwoningen? De minister van BZK formuleerde in 2019 twee doelen bij de inzet op flexibele woonvormen. Ten eerste wilde zij flexwonen de ruimte geven omdat dit concept een oplossing kan bieden voor spoedzoekers, oftewel 'mensen die snel huisvesting nodig hebben en daar niet jaren op kunnen wachten' (Ministerie van BZK 2019a: 2). Het ministerie wil zo voorkomen dat mensen zelf informele, ongeschikte en onveilige oplossingen zoeken. Ten tweede kunnen flexibele woonvormen er volgens het ministerie voor zorgen dat, nu en in de toekomst, beter kan worden ingespeeld op de dynamiek van de samenleving (groei en krimp van vraag). Hieruit volgt dat het bij flexwonen om een aanvulling gaat op de permanente woningvoorraad: het achterliggende doel is om via een flexibele schil (van steeds verplaatsbare of nieuwe flexwoningen) het aantal woonmogelijkheden op korte termijn uit te breiden, niet om het woningprobleem naar de toekomst te verschuiven. De in 2021 aangetreden nieuwe minister van Volkshuisvesting heeft deze inzet op flexwonen opgenomen in de *Nationale Woon- en Bouwagenda*, die als ambitie heeft om 15.000 flexwoningen per jaar te realiseren tot 2030 (Ministerie van BZK 2022 ; VVD et al. 2021: 17).

1.3 Deze studie

1.3.1 Vragen en aanpak

In deze integrale verkenning kijken we hoe de ontwikkeling van flexwoningen verloopt, welke partijen daarbij aan bod komen, welke bijzonderheden zich voordoen ten opzichte van reguliere woningbouw en hoe partijen daarmee omgaan. Vanwege de grote variëteit in de vormen die flexwonen kan aannemen, hebben we gekozen voor een verkennende benadering waarbij we diverse actoren hebben bevroegd over hun ervaringen met flexwoonprojecten. Daarbij gebruiken we een combinatie van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk webresearch, interviews en werkbezoeken, expertise- of netwerkraadpleging en inzichten uit andere onderzoeksactiviteiten.

Webresearch

In het kader van het eerdere onderzoek naar flexwonen en de huidige notitie heeft het PBL uitgebreid en gestructureerd webresearch gedaan naar flexwoonprojecten, om een beeld te krijgen van de diversiteit aan projecten en een keuze te maken in de projecten die we voor dit onderzoek wilden uitlichten. Uit deze inventarisatie werd al snel duidelijk dat flexwoonprojecten in hoge mate van elkaar verschillen in omvang, in opzet, in doelstellingen en in uitgangspunten. Sommige projecten betreffen bijvoorbeeld nieuwbouw, andere een transformatie. En binnen nieuwbouw en transformatie bestaan weer verschillen in de beoogde tijdelijkheid of het type gebouw dat wordt getransformeerd of gerealiseerd. Ook het type exploitant verschilt; hoewel de meeste flexwoningen door corporaties worden verhuurd, zijn er ook projecten die zijn opgezet en worden beheerd door commerciële vastgoedpartijen. Verder verschilt de doelgroep die met flexwonen wordt bediend van project tot project en ook de exploitatietermijn van een locatie of gebouw kan verschillen.

Interviews en werkbezoeken

Om grip te krijgen op de veelvormigheid van flexwonen en de aspecten die bijdragen aan de mate waarin deze woningen snel en aanvullend gerealiseerd kunnen worden, hebben we een aantal projecten geselecteerd en deze vervolgens uitgediept. Hiervoor hebben we mensen geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van die projecten. Een beknopte beschrijving van de methodologie en de geselecteerde projecten staat in bijlage 1. Bij de selectie hebben we gestreefd naar variatie in locatie, type woning of gebouw (transformatie of nieuw/modulair) en type exploitant (corporatie of anders). Uiteindelijk hebben we gesproken met zes corporaties, drie commerciële verhuurpartijen, beleidsmedewerkers bij vijf verschillende gemeenten, een raadslid, en twee ontwikkelaars van modulaire gebouwen. Met deze respondenten zijn open interviews gehouden, waarbij gebruik is gemaakt van een op de casus toegespitste set vragen (zie ook bijlage 1). In de interviews ging het niet enkel over de geselecteerde projecten, maar ook over de kansen en knelpunten met betrekking tot het flexwonen in het algemeen. Gesprekspartners verwezen dikwijls ook naar andere projecten waarmee zij ervaring hadden.

Naast de interviews hebben we ook werkbezoeken afgelegd aan vier flexwoonprojecten en een fabriek waar modulaire woningen worden geproduceerd.

Expertise- en netwerkraadpleging

Eén van de vraagstukken die we in dit rapport behandelen, betreft de juridische mogelijkheden om in te zetten op flexwonen. Hiervoor hebben we experts van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) geraadpleegd. Hun bijdrage is opgenomen in bijlage 2, en in paragraaf 4.1 vatten we deze bijdrage samen.

Om de relevante invalshoeken scherp te krijgen en op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen binnen dit beleidsterrein, hebben we voorafgaand aan en tijdens dit onderzoek meerdere (online) contactmomenten gehad met relevante partijen die zich op nationaal niveau bezighouden met flexwonen: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Expertisecentrum Flexwonen, Platform 31, de vereniging van woningcorporaties Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederlands (RVO), de Autoriteit woningcorporaties (Aw), en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). Ook hebben we regelmatig kennisbijeenkomsten bijgewoond, dikwijls georganiseerd door deze partijen.

Inzichten uit andere onderzoeksactiviteiten

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag van dit rapport grijpen we terug op de eerdere PBL-studie over de ruimtelijke afwegingen die spelen bij het vinden van locaties voor flexwoningen (Groot et al. 2020). Eén factor die bijdraagt aan de totstandkoming van flexwonen op een locatie, is het draagvlak van omwonenden. Om dit nader te onderzoeken heeft het PBL in samenwerking met de Universiteit Utrecht een scriptieonderzoek naar maatschappelijk draagvlak bij de realisatie van flexwonen begeleid (Kool 2021). Voor dit onderzoek zijn beleids- en mediadocumenten geanalyseerd en semigestructureerde interviews afgenomen met de stakeholders van drie verschillende flexwoonprojecten, waarvan er twee samenvallen met de voor deze notitie geselecteerde projecten. De derde casus is een project dat (nog) niet van de grond is gekomen. De opstellers van dit rapport hebben het scriptieonderzoek begeleid en de inzichten daaruit meegenomen in de huidige notitie.

De bevindingen uit eigen onderzoek onderbouwen we in deze notitie nader door ze te vergelijken met inzichten uit publicaties van de eerdergenoemde partijen die expertise hebben op het gebied van flexwonen, zoals het Expertisecentrum Flexwonen, Platform 31, Aedes en VNG.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen. In hoofdstuk 2 benaderen we de onderzoeksvraag vanuit een bestuurlijke en organisatorische invalshoek. In dat hoofdstuk staan we stil bij de mate waarin het procesmatig en organisatorisch mogelijk is om via flexwoningen het woningaanbod sneller te verruimen, en hoe wordt bewaakt dat de focus niet wegschuift van het bouwen van reguliere woningen. We gaan in op de verantwoordelijkheden van de verschillende beleidsniveaus en de betrokken partijen. Hoofdstuk 3 gaat over de financiële overwegingen die samenhangen met de inzet op flexwonen. We staan stil bij de inkomsten en kosten van tijdelijke woningen en bij de wijze waarop deze afwijken van die van permanente woningvoorzieningen. Het hoofdstuk verkent verder aan welke knoppen betrokken partijen kunnen draaien om ervoor te zorgen dat een businesscase rondkomt. In hoofdstuk 4 gaan we in op de locaties voor flexwonen. We belichten daar hoe partijen ruimte maken voor flexwoningen. Eerst bespreken we het Besluit omgevingsrecht en het Bouwbesluit. Vervolgens besteden we aandacht aan de ruimtelijke, politieke en maatschappelijke afwegingen die aan bod komen bij het vinden van een locatie voor flexwoningen.

Voor een diepgaander inzicht in de zoekruimte voor flexwonen, voorafgaand aan de fase van realisatie, verwijzen we naar de reeds gepubliceerde PBL-notitie *Ruimte voor flexwoningen* (Groot et al. 2020). Voor een verkenning van de mate waarin flexwonen kan voldoen aan de beoogde beleidsdoelen van een snelle verruiming van het woningaanbod en het tegengaan van onwenselijke woonsituaties, willen we in 2023 de ervaringen van verhuurders en huurders met flexwonen verkennen.

2 Verantwoordelijkheden, tijd en aandacht

2.1 Bestuurlijke verhoudingen

Bij de realisatie van flexwoningen zijn, net als bij de bouw van permanente woningen, verschillende bestuurslagen betrokken: het Rijk, provincies en gemeenten leveren ieder een bijdrage aan de totstandkoming van (voldoende) (flex)woningen. Er is met andere woorden sprake van 'multilevel governance'. Op deze interbestuurlijke verhoudingen gaan we in het vervolg van deze paragraaf nader in.

2.1.1 Het Rijk stelt doelen

De huidige Rijksdoelstelling voor de woningmarkt is vastgelegd in de *Nationale Woon- en Bouwagenda* (Ministerie van BZK 2022). Daarin geeft de Rijksoverheid aan in Nederland te streven naar een beschikbare, betaalbare en kwalitatief goede woningvoorraad. Voor de komende jaren is dit doel vertaald naar de uitbreiding met 900.000 woningen tot en met 2030 (waarvan twee derde betaalbaar), een betere aansluiting van de woonlasten bij het inkomen, voldoende woningen voor aandachtsgroepen en ouderen, perspectief voor kwetsbare gebieden, en een voor iedereen bereikbare duurzame huisvesting (Ministerie van BZK 2022: 21-22). Ten aanzien van de flexwoningen streeft de Rijksoverheid naar zo'n 15.000 nieuwbouwwoningen en de transformatie van 15.000 kantooreenheden per jaar (Ministerie van BZK 2022; VVD et al. 2021: 17). Het Rijk houdt in de gaten dat deze doelstellingen (door andere partijen) gerealiseerd kunnen worden. Daarop kan het sturen via door hem opgestelde wet- en regelgeving zoals de Woningwet, Huisvestingswet en Omgevingswet. De minister heeft bovendien financiële instrumenten tot haar of zijn beschikking. Eind 2019 stelde het ministerie van BZK bijvoorbeeld 250.000 euro per provincie beschikbaar om flexwonen te stimuleren (Ministerie van BZK 2019c). Ook kan de minister een beroep doen op onder andere Woondeals, de Woningbouwimpuls en het Dashboard Verstedelijkingsstrategie (Hilhorst & Van den Bos 2020).

Om de realisatie van flexwoningen te stimuleren, heeft de minister van BZK in 2019 in de Stimuleringsaanpak Flexwoningen een aantal nieuwe, aanvullende maatregelen getroffen (Ministerie van BZK 2019a). Allereerst heeft zij tijdelijke woningen vrijgesteld van de verhuurdersheffing, in een poging het aanbieden van flexwoningen financieel aantrekkelijker te maken voor verhuurders. Via versnellingskamers (zie Rijksoverheid 2019a), pilots en handreikingen probeert het ministerie van BZK bovendien lokaal maatwerk en integrale samenwerking te bevorderen. Aangezien decentrale overheden niet altijd volledig op de hoogte bleken te zijn van de juridische mogelijkheden voor flexwoningen, heeft het ministerie eveneens de geldende wet- en regelgeving in samenhang in beeld gebracht (Ministerie van BZK 2019b). Op een aantal punten is het wettelijke kader aangepast, zodat de realisatie van flexwoningen versneld kon worden (zie paragraaf 4.1). De ontwikkeling van dergelijk nieuw instrumentarium is overigens nog volop in ontwikkeling. Als zich gaandeweg nieuwe uitdagingen voordoen, probeert het Rijk hier samen met andere betrokkenen oplossingen voor te vinden. Het financiële en wettelijke systeem rondom flexwonen is dus nog niet helemaal klaar.

2.1.2 De gemeente is eindverantwoordelijk

Gemeenten zijn de partijen die ervoor moeten zorgen dat er voldoende woningen gerealiseerd worden. Zij zijn de zogenoemde ‘eind- of resultaatverantwoordelijke’ (Hilhorst & Van den Bos 2020). Dit betekent niet dat zij zelf woningen (moeten) bouwen, daar zorgen doorgaans de woningcorporaties en marktpartijen voor. Gemeenten bepalen wel de kaders waarbinnen de woningbouw, dus ook de flexwoningen, binnen de gemeentegrenzen plaats dient te vinden. Denk daarbij aan het benoemen van geschikte locaties, maar ook aan het formuleren van randvoorwaarden voor de omvang en kwaliteit van de flexwoningen. Hier kunnen gemeenten onder andere invloed op uitoefenen door beleid te maken, hun wensen en behoeften vast te leggen in prestatieafspraken met woningcorporaties, en bestemmingsplannen vast te stellen. Deze beleidsinstrumenten zijn grotendeels omschreven in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Woningwet. Aanvullende juridische instrumenten zijn de huisvestingsvordering, de urgentieverordening, experimentaanvragen via de Crisis- en herstelwet en de Woondeals (Hilhorst & Van den Bos 2020). Als een gemeente zelf grond en/of gebouwen in eigendom heeft, kan zij de tijdelijke woningbouw daarnaast ook sturen via haar grond- of vastgoedbeleid.

Niet alleen via de wettelijk aan hen toegekende bevoegdheden kunnen gemeenten de realisatie van flexwoningen bevorderen, ook door bijvoorbeeld te onderhandelen en te lobbyen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat gemeenten het komen tot voldoende flexwoningen eerder lijken te zien als een inspannings- dan als een resultaatsverplichting. In 2020 bleef het aantal gerealiseerde tijdelijke woningen steken op zo’n 7.000¹ (Reedijk & Luijkx 2020). Dit komt mede doordat gemeenten vinden dat zij te weinig capaciteit hebben om de veelheid aan complexe opgaven waar zij momenteel voor staan, daadwerkelijk het hoofd te kunnen bieden (Hilhorst & Van den Bos 2020). Naast voldoende (flex)woningen moeten zij immers ook zorgdragen voor onderwerpen zoals leefbaarheid, bereikbaarheid, de warmtetransitie en de zorg voor ouderen, jongeren en kwetsbaren. In de leefomgeving vallen deze onderwerpen vaak samen. Bovendien vragen opgaven zoals de woningbouw en de warmtetransitie allemaal om keuzes in het ruimtegebruik. Op een braakliggend terrein waar woningen gerealiseerd worden, kan bijvoorbeeld geen windmolenpark meer geopend worden, en andersom.

2.1.3 De provincie bewaakt de ruimtelijke samenhang

Provincies hebben geen directe verantwoordelijkheid binnen het woningbouwdossier, maar staan wel aan de lat voor vraagstukken die nauw met de realisatie van nieuwe (flex)woningen samenhangen. In de Wro is namelijk bepaald dat provincies verantwoordelijk zijn voor ‘zorgvuldig ruimtegebruik’ (zie kader 2.1). Het gaat dan om het mogelijk maken van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de totstandkoming van voldoende flexwoningen, zodat gemeenten en andere partijen daar verder invulling aan kunnen geven. De door het Rijk beschikbaar gestelde subsidie van 250.000 euro per provincie uit de Stimuleringsaanpak Flexwonen wordt bijvoorbeeld ook via de provincies uitgekeerd, waarmee zij de regie hebben over de verdeling van deze gelden.

In de wet is verder niet precies vastgelegd hoe provincies vorm en inhoud moeten geven aan hun faciliterende rol. Daarin hebben zij dus relatief veel beleidsvrijheid. Met betrekking tot de

¹ Reedijk & Luijkx (2020) hebben hiervan een eerste inventarisatie uitgevoerd. In 2019 telden zij 3.664 gerealiseerde flexwoningen, in 2020 7.106. Van vóór 2019 zijn er geen cijfers bekend.

woningmarkt stelt de provincie doorgaans in haar Omgevingsvisie vast wat het provinciale belang is. Dat wordt vervolgens verder uitgewerkt in de provinciale ruimtelijke verordening. Daarin wordt onder andere vastgelegd hoe het provinciale woningmarktbelang doorwerkt in bestemmingsplannen, worden kaders gesteld voor regionale afspraken tussen gemeenten, en wordt omschreven hoe bestemmingsplannen worden getoetst aan de ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (zie ook Hilhorst & Van den Bos 2020: 33).

2.1 Wat wordt verstaan onder zorgvuldig ruimtegebruik?

De provincie moet ervoor zorgen dat zorgvuldig wordt omgegaan met de binnen haar grondgebied beschikbare ruimte. Dat is complex, want één locatie kan voor verschillende beleidsdossiers op hetzelfde moment interessant zijn: denk aan economische activiteiten, het behoud van landschap en groen, bereikbaarheid, duurzaamheid of zorg. De Ladder voor duurzame verstedelijking verplicht gemeenten ertoe hun verstedelijkingsplannen, waaronder de realisatie van tijdelijke woningen, te onderbouwen vanuit een regionale behoefte. Als een regionale behoefte volgens de provincie is aangetoond, wordt eerst gekeken of deze in bestaand stedelijk gebied ingepast kan worden. Pas als dat onmogelijk blijkt, wordt elders een locatie ontwikkeld.

Naar verwachting wordt op 1 januari 2023 de nieuwe Omgevingswet van kracht. Via deze wet wil de Rijksoverheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen, zodat het straks bijvoorbeeld gemakkelijker is om (tijdelijke) bouwprojecten te starten. Hiertoe wordt een groot aantal wetten samengevoegd, waaronder de Wro en een deel van de Woningwet. Provincies blijven ook in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor zorgvuldig ruimtegebruik. Ook onder de Omgevingswet blijft de Ladder voor duurzame verstedelijking zodoende een belangrijk instrument voor een evenwichtige toedeling van ruimtelijke functies. De Ladder wordt via het invoeringsbesluit van de Omgevingswet ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Naast de formele juridische instrumenten kunnen provincies zich beroepen op niet-juridische beleidsinstrumenten om regionale ontwikkelingen te stimuleren. Denk aan het maken van regionale afspraken, al dan niet in Woondeals, het toewijzen van financiële middelen en het inbrengen van kennis. Daarbij kiezen provincies veelal voor afstemming aan de voorkant, door partnerschappen aan te gaan en kennis te stimuleren, te faciliteren en te delen (Hilhorst & Van den Bos 2020).

2.2 Samenwerking tussen partijen

Voor de realisatie van flexwoningen zijn concrete plannen en afspraken nodig tussen overheden, doorgaans gemeenten, en (vele) andere partijen. Er moeten afspraken gemaakt worden over de geschiktheid en de beschikbaarheid van (tijdelijke) locaties, het type en de kwaliteit van de te realiseren woningen, het aantal woningen, de daarin te huisvesten doelgroep(en), de wijze van financiering, de benodigde vergunningen, de benodigde voorzieningen, en de eventuele participatie van de omgeving (Rijksoverheid 2019b). Ook de verhouding tot de rest van het woonsysteem, bijvoorbeeld de aansluiting op of doorstroming naar het reguliere (sociale) woningaanbod, behoeft aandacht. Dergelijke vraagstukken raken verschillende (lokale) partijen, zoals woningcorporaties, investeerders, bouwbedrijven en installateurs, beleggers, nutsbedrijven, maar bijvoorbeeld ook zorg- en welzijnsinstellingen. In deze paragraaf lichten we toe hoe zij samenwerken.

2.2.1 Flexwonen op de kaart als serieuze beleids optie

In de door ons onderzochte projecten staan gemeenten doorgaans positief tegenover de komst van tijdelijke woningen. Zij nodigen woningcorporaties en marktpartijen dan bijvoorbeeld uit om hier actief mee aan de slag te gaan. Lokale bestuurders en hun ambtenaren zien flexwoningen allereerst als een mogelijke, tijdelijke oplossing voor het oplopende woningtekort. Volgens hen komen door de huidige tekorten allereerst starters en kwetsbare inwoners moeilijk of niet aan een passende en betaalbare woning. Denk bij kwetsbare inwoners aan daklozen, mensen met psychische problemen en nieuwkomers. Daarnaast zien gemeenten met universiteiten en hogescholen tijdelijke huisvesting als een serieuze oplossing voor het (oplopende) tekort aan studentenkamers (zie ook Kences 2021). Dat gemeenten positief zijn over de komst van flexwoningen, betekent niet dat zij daar ook altijd het initiatief toe nemen of daar anderszins nader invulling aan geven. Het zijn veelal de woningcorporaties (en soms commerciële verhuurders) die die rol oppakken; uit onderzoek van het Expertisecentrum Flexwonen (2019) is gebleken dat de meeste flexwoonprojecten niet door gemeenten (36 procent) maar door woningcorporaties (47 procent) uitgewerkt worden. Woningcorporaties hebben voor de realisatie van flexwoningen vergelijkbare overwegingen als gemeenten. Ook zij zien flexwoningen met name als een tijdelijke oplossing voor het tekort aan woningen voor kwetsbare doelgroepen en studenten.

Een opstap naar zelfstandig wonen ...

Niet alleen zien gemeenten en woningcorporaties flexwoningen als een flexibele schil van snel inzetbare woningen voor de woonvraag van bijvoorbeeld starters en gescheiden ouders, ook zien zij deze geregeld als een mogelijke oplossing voor andere sociale vraagstukken. Zo zouden tijdelijke woonvormen voor mensen met lichte zorgvragen kunnen fungeren als tussenstap tussen een intramuraal verblijf bij een zorginstelling en het zelfstandig wonen in de wijk (zie ook Expertisecentrum Flexwonen 2019; Van der Velden et al. 2020). Een flexwoonproject bestaat doorgaans immers uit kleine, individuele appartementen of studio's, waarbinnen zowel zorgbehoevenden als minder kwetsbare huishoudens worden gehuisvest, en gemeenschappelijke ruimten waar alle bewoners gebruik van kunnen maken. Vaak zijn zorg en begeleiding in deze projecten dichtbij, evenals sociaal beheer om de leefbaarheid te waarborgen. Tijdens de door ons gehouden interviews gaven gemeenteprofessionals bijvoorbeeld aan dat zij, door kwetsbare doelgroepen tijdelijk in flexwoningen te huisvesten, hopen te zorgen voor een 'zachte landing' en te 'voorkomen dat mensen in de dak- en thuislozenopvang terecht komen'. Daarvoor zetten verschillende gemeenteamttenaren zich in, zowel beleidsmedewerkers wonen als beleidsmedewerkers sociaal domein.

... maar ook andere belangen moeten geborgd worden

Als het gaat om het huisvesten van kwetsbare doelgroepen (oftewel 'vragers'), ligt de druk met name bij het sociale domein. De afdeling die zich buigt over de ruimtelijke inpassing van doelgroepenhuishuizing, moet daarbij deze doelstelling afwegen tegen de overige opgaven in de stad die ruimte behoeven. Het blijkt soms lastig te zijn om vanuit de verschillende beleidsdomeinen tot een prioritering van opgaven te komen, legt deze beleidsmedewerker uit:

'Dan kom je in de discussie terecht met verschillende domeinen binnen de stad en uiteindelijk is dat gewoon mensenwerk. De één zegt, sorry, ik heb een opgave om hier groen te bewaren en de ander zegt, ik heb een opgave van het wonen, of vanuit maatschappelijk domein, om hier wat te realiseren. En dan kom je terecht in een discussie waarbij het soms heel ingewikkeld is om de prioritering scherp te krijgen. En daar kom je dan ambtelijk soms niet uit en dan moet je dat escaleren richting directie en bestuur en zelfs daar kom je er af en toe niet uit.'

2.2.2 De planvoorbereiding

Als er eenmaal plannen zijn om binnen de gemeentegrenzen tijdelijke woningen te plaatsen, betekent dat nog niet dat deze ook daadwerkelijk uitgevoerd (kunnen) worden. Ook bij de verdere voorbereiding vervullen gemeenten doorgaans een sleutelrol. Zij sturen aan op een locatie, verzorgen de infrastructuur, en maken eventueel aanvullende afspraken met de realiserende en exploitierende partij(en). Dat afstemmingsproces verloopt om verschillende redenen niet altijd even gemakkelijk. In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op de problemen die zich daarbij in de praktijk van de door ons onderzochte cases hebben voorgedaan.

Twijfels en zorgen over flexwonen werken vertragend

Het werken met flexwoningen is voor veel partijen nog relatief nieuw. Deze onervarenheid kan leiden tot traagheid in de planvoorbereiding. Allereerst brengt het realiseren van flexwoningen soms nieuwe organisatorische en juridische vragen en uitdagingen met zich mee. Een commerciële huisvester geeft aan dat hij bijvoorbeeld al een half jaar met een gemeente in gesprek is over een grondovereenkomst, omdat de desbetreffende gemeente nog niet gewend is om daarmee te werken. Dergelijke vraagstukken zorgen in sommige gevallen al in de beginfase van de planvorming voor terughoudendheid bij de betrokken partijen: is dit de moeite wel waard? Daarnaast zijn er twijfels over de duurzaamheid van de oplossing voor doelgroepen die veelal gebaat zijn bij stabiliteit, zoals deze woningbouwcorporatie zich afvraagt:

‘Je moet je toch afvragen wat je er nou uiteindelijk mee bereikt. [...] Je kweekt goodwill omdat je [een kwetsbare doelgroep] helpt, terwijl je ondertussen voortdurend denkt; straks moet ik ze op straat zetten. Dan zijn we ook gelijk weer de boeman.’

‘De vraag of dit wel een goede en duurzame oplossing is voor de te huisvesten doelgroep, hangt samen met twijfels over de effecten van deze inzet op het imago van de organisatie.’

Initiatiefnemers lopen er tot slot geregeld tegenaan dat flexwoonprojecten niet overal een goede start hebben gehad en regelmatig slecht in de publiciteit komen. Met name direct omwonenden vinden het vaak niet prettig als blijkt dat er plannen zijn om in hun wijk of buurt tijdelijke woningen te plaatsen. Daar hebben ze verschillende redenen voor. Allereerst verwachten ze niet veel van de ‘uitstraling’ van flexwoonconcepten. Eén van de gemeenteambtenaren die we spraken, stelt:

‘Het gros van de mensen zegt eigenlijk: Sorry, maar die containers – die hebben we al eens een keer geprobeerd en het is lage kwaliteit en eigenlijk alleen maar gedoe en gedonder en het leidt tot problemen.’

Daarnaast leiden veronderstellingen over de doelgroep die in de flexwoningen gehuisvest wordt, tot zorgen. De beeldvorming over zowel het flexwonen zelf als de doelgroepen ervan is binnen bestaande gemeenschappen namelijk vaak problematisch. Deze corporatiemedewerker legt dat als volgt uit:

‘Een enorme pain in the ass is vooringenomenheid. Mensen hebben het product nog niet vanbinnen gezien, maar vinden het containerwoningen. [...] En vergunninghouders, de omgeving denkt: er komen alleen maar losers daar wonen, die allemaal overlast gaan veroorzaken. Nou, dat is niet aan de orde. Er wonen niet alleen maar losers, integendeel. Maar daar hebben we wel mee te dealen.’

Een veelgehoord aanvullend bezwaar van omwonende eigenaar-bewoners is dat zij vrezen voor waardevermindering van hun eigen woning, zo legt één van de door ons geïnterviewde exploitanten uit:

‘Blijkbaar als je modulair en bijzondere doelgroepen toevoegt, dan wordt het risico dat je eigen woning minder waard wordt, als vrij hoog gezien. Dus die buurt, met voornamelijk bewoners van koopwoningen, komt in opstand.’

De tijdelijkheid van woonprojecten lijkt daarentegen doorgaans geen rol te spelen bij bewonersweerstand tegen flexwoningen (Kool 2021). In verschillende interviews werd opgemerkt dat buurtbewoners over het algemeen niet over een periode van tien jaar heen kijken. Flexwoningen die zo lang op een bepaalde locatie neergezet worden, ervaren zij als een langdurige tot permanente verandering.

Het creëren van draagvlak is tijdsintensief

Het wordt doorgaans als een taak van de gemeente gezien om eventuele bezwaren en/of zorgen bij omwonenden te voorkomen of weg te nemen. Hiervoor organiseren gemeenteambtenaren onder andere informatieavonden, bewonersbijeenkomsten, initiatiefbijeenkomsten en gesprekken over de fysieke inrichting van braakliggend terrein. Soms sluiten zij bovendien convenanten af waarin nadere afspraken met de buurt worden gemaakt:

‘Daarin leg je afspraken met elkaar vast, zodat de buurt kan terugvallen op het covenant waarin staat op welke manier we optreden als er zich problemen voordoen en op welke manier we proberen die te voorkomen.’

Draagvlak is geen statisch gegeven; het kan er zijn, het kan ontstaan, maar het kan ook gericht gemaakt of juist afgebroken worden. Bewonersweerstand en de benodigde gemeentelijke inzet op het creëren van draagvlak hebben ertoe geleid dat een aantal van de door ons onderzochte projecten duurder uitvielen dan begroot. Dit geldt wordt voornamelijk geïnvesteerd in participatieprocessen met omwonenden, maar ook in het beantwoorden van WOB-verzoeken, het behandelen van bezwaren en rechtszaken. Eén gemeente geeft aan in het voortraject eerst een aantal maanden te hebben besteed aan het vaststellen van een participatiestrategie. In een andere gemeente heeft de plaatsing van een woonblok 1,5 jaar vertraging opgelopen en is het project 1,75 maal duurder geworden dan gepland. Een project plannen in een bestaande wijk kan dus tot vertragingen en oplopende kosten leiden wanneer er onvoldoende draagvlak is. Daarmee is (potentieel) draagvlak een belangrijke factor voor het succesvol snel realiseren van flexwoningen.

2.2.3 De bouw van flexwoningen

Als de planvoorbereiding succesvol is afgerond, moeten de flexwoningen daadwerkelijk gerealiseerd worden. Dat kan zowel via transformatie van bestaand vastgoed als via nieuwbouw. Bij de transformatie van bestaand vastgoed moet de gemeente afstemmen met de gebouweigenaar, de exploitant die verantwoordelijk is voor de (benodigde) verbouwing, en de partij die daarvoor de investering doet. Voor nieuwbouwprojecten leggen gemeenten soms direct contact met een woningcorporatie waar zij al langer goed mee samenwerken. Die corporatie legt vervolgens contact met een bouwbedrijf of een ontwikkelaar. In andere gevallen gaat de gemeente zelf rechtstreeks op zoek naar een geschikt bouwbedrijf of een ontwikkelaar. Gemeenten hebben dus niet één gangbare methode om andere partijen bij de realisatie van flexwoningen te betrekken.

Modulaire bouwpakketten uit de fabriek

Flexwoningen komen steeds vaker uit de fabriek. Via een speciaal transport worden ze kant-en-klaar vervoerd naar de uitgekozen locatie, waar ze op hun plaats worden gezet en worden geïnstalleerd. Vervolgens worden de woningen afgemonteerd en aangesloten op het riool-, water- en elektriciteitsnetwerk. Als de exploitatietermijn is verstreken, kunnen deze woningen veelal verplaatst

worden naar een andere locatie. We spraken twee producenten van dergelijke woningen. Zij gaven aan over het algemeen graag in te gaan op het verzoek om flexwoningen te bouwen, omdat zij zo kunnen laten zien dat ook fabriekswoningen van goede kwaliteit zijn en er esthetisch goed uitzien. Volgens hen denken mensen namelijk vaak nog ten onrechte dat modulaire bouwprojecten per definitie de uitstraling en kwaliteit van een containerwoning hebben. Ze merken hierbij op dat modulaire fabrieksbouw niet uitsluitend geschikt is voor tijdelijke, maar zeker ook voor reguliere woningbouw. Eén van hen stelt bijvoorbeeld:

‘Onze woning kan ook vijftig jaar staan of langer, daar zit geen verschil met gewoon traditionele bouw.’

Voor de producenten maakt het naar eigen zeggen dan ook niet uit of zij gevraagd worden om tijdelijke of reguliere woningen te produceren. Wel merken zij daarbij op dat gemeenten en woningcorporaties hen voornamelijk alleen voor de realisatie van flexwoningen weten te vinden.

Capaciteitsproblemen

De bouwsector in Nederland draait momenteel op volle toeren (zie ook Schilder et al. 2021). Het scheelt dat flexwoningen modulair kunnen worden gebouwd in fabrieken, al is het wel de vraag in hoeverre de benodigde grondstoffen en de vaklieden die de flexwoning op locatie moeten plaatsen en op nutsvoorzieningen aan moeten sluiten, op de huidige markt nog beschikbaar zijn (Schilder et al. 2021; De Schipper & Cramer 2021; UWV 2022). Hoewel er veel afhangt van de aard en omvang van een project, kunnen modulaire flexwoonprojecten met enige omvang (vanaf circa 30 woningen) volgens bouwende partijen in ongeveer een half jaar na aanmelding bij de bouwer worden opgeleverd. Zoals beschreven in de voorgaande paragrafen, gaat daar echter een heel traject van plannen en besluiten aan vooraf. Dit voortraject vergt inspanning en samenwerking van de betrokken partijen, waardoor het totale traject van idee tot plaatsing van de eerste flexwoning doorgaans enkele jaren duurt. Zoals een geïnterviewde van een woningcorporatie stelde:

‘De planvorming heeft toch wel twee jaar geduurd. Dat was in theorie niet nodig, maar met een nieuw concept en een nieuwe doelgroep, moesten de betrokken partijen een aantal dingen eerst uitvinden.’

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de benodigde snelheid en inzet samenhangen met de (on)bekendheid van het concept en met de aard van het project.

Het is allereerst belangrijk dat er in de betrokken organisaties mensen zijn die zich bezig kunnen houden met flexwoonprojecten. Het verschilt per type organisatie in hoeverre deze de inzet op flexwoonprojecten ervaart als extra werk of als regulier onderdeel van de werkzaamheden. Sommige commerciële huisvesters zien het aanbieden van flexwoningen als onderdeel van hun *core business*. Het is daarmee niet te stellen dat hun personele inzet voor flexwoonprojecten ten koste gaat van de inzet voor permanente projecten. De corporaties die we hebben gesproken, geven echter duidelijk te kennen dat de inzet op flexwoningen ten koste gaat van de inzet op de reguliere woningbouw: dezelfde mensen die zich normaal inzetten voor permanente woningen, besteden nu tijd en energie aan de flexwoningen. Eén corporatiemedewerker vergelijkt hun reguliere bouwprocessen met een olietanker, waarvan energie wegvloeit op het moment dat er een flexwoonproject tussendoor komt:

‘Je gaat heel anders zo’n project in. Je wil ook gewoon dat het er snel is. Wij zijn een grote corporatie, wij bouwen veel en dat is gewoon een soort olietanker. Flexwonen is dan een zijspoor waar de mensen die daarmee bezig zijn, ook met een andere mindset eraan werken. [...] De keerzijde hiervan is, is dat je die energie dus niet inzet op permanente woningen. Het gaat wel ten koste van de capaciteit van de olietanker. Het zijn dezelfde mensen die het moeten doen. Het is een clubje weggehaald, apart gezet.’

Ook gemeenten moeten hun capaciteit verdelen over de verschillende permanente en niet permanente woonprojecten die binnen de gemeente plaatsvinden. De inzet op flexwonen komt tussen reguliere woonprojecten door en daar kan ruimte voor gevonden worden omdat projecten zich in horten en stoten voortbewegen, zoals deze ambtenaar uitlegt:

‘Het is toch soms grillig, hè, je plant wat en soms gaat een project wat naar achteren toe omdat daar bezwaar op komt en dan komt er weer wat ruimte om andere dingen op te pakken. Maar ik kan niet zeggen dat het nou echt heel veel extra capaciteit heeft gevraagd.’

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen een deel van het voortraject uit te besteden aan andere partijen, zoals de bouwende partij.

Woningen aansluiten op nutsvoorzieningen

Alvorens flexwoningen (zowel nieuwbouw als transformatie) verhuurd kunnen worden, moeten ze aangesloten worden op riolering, elektriciteit en internet. Dat leidt regelmatig tot vertraging, aldus een van onze gemeentelijke gesprekspartners:

‘De bouw ging heel snel, maar, niet om iemand de schuld te geven, de nutsaansluitingen niet.’

Een nutsbedrijf werkt doorgaans met een gedetailleerde planning, waarvoor projecten worden aangemeld en vervolgens in volgorde worden afgehandeld. Woningen kunnen hier conform het Huisnummerbesluit pas voor aangemeld worden nádat ze een postcode en huisnummer toegekend hebben gekregen. Permanente bouwprojecten staan zodoende doorgaans al langer op de planning dan flexwoonprojecten en de prioritering van tijdelijke projecten is voor nutsbedrijven niet evident. Hierdoor moet in sommige gevallen gewacht worden met de oplevering van de flexwoningen of moet een noodoplossing worden gevonden, bijvoorbeeld door een aggregaat te plaatsen. Als de overheid echt snelheid wil maken met het uitbreiden van het aantal flexwoningen, zal ze een oplossing voor dit probleem moeten zoeken.

2.2.4 Flexwonen vereist ook aandacht na realisatie

Naast het voorbereiden en bouwen ervan, vraagt de verhuur en exploitatie van flexwoningen om verschillende redenen meer aandacht dan die van reguliere, permanente verhuur. Allereerst hebben veel flexwoningen, vanwege het gebruik van kortlopende huurcontracten, een hogere mutatiegraad dan reguliere woningen. De verhuurder moet daardoor vaker op zoek naar een nieuwe, passende huurder. Dat zoekproces verloopt geregeld via een sollicitatieprocedure. Zeker bij veel animo voor de flexwoning leidt dat tot veel werk voor corporatiemedewerkers. Zo zegt een van onze gesprekspartners:

‘Het zijn moeilijke keuzes: je vergelijkt iemand uit een kraakpand met iemand die niet veilig thuis woont en iemand die in een auto slaapt. Wie laat je toe? Je moet tegelijkertijd ook nadenken over wie bij het concept past.’

Bovendien zijn begeleiding bij uitplaatsing en herhuisvesting vraagstukken die aan het einde van een huurcontract op het bord bij corporaties en gemeenten komen te liggen. Ook het afbreken of verplaatsen van flexwoningen gaat gepaard met extra werkzaamheden. Een projectleider van een woningcorporatie zegt daarover:

‘De verplaatsing heeft ons ontzettend veel energie gekost, en met ‘ons’ bedoel ik gemeente en corporatie gezamenlijk, echt onnoemelijk veel energie. Als je dat [...] om zou rekenen, dan ga je schrikken. Dus dat maakt deze woningen – dit specifieke complexje – wel heel kostbaar.’

Daarnaast worden in flexwoningen geregeld (maar niet altijd) kwetsbare doelgroepen gehuisvest. Dergelijke bewoners hebben, evenals wanneer zij in reguliere woningen gehuisvest zouden worden, ook na toewijzing de nodige zorg en aandacht nodig. In dergelijke situaties werken gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen samen om een flexwoonconcept tot stand te brengen, te verhuren en te beheren. In dergelijke situaties is echter niet altijd duidelijk welke partij waarvoor verantwoordelijk is: wie doet wat in het onderhoud, het beheer en de begeleiding, wat is precies de doelstelling van het flexwoonproject en wie is verantwoordelijk voor de aansluiting op het reguliere woningaanbod? Deze vragen gaan in principe over de fase ná de realisatie van het flexwoonproject (die we in een vervolgstudie zullen adresseren), maar spelen wel al een rol bij de onderhandeling over het flexwoonproject, de afstemming met de betrokken partijen en de betrokkenheid bij de bouw van het project. Verschillende gemeenten hebben daartoe een aparte programmagroep opgezet om de (flex)woonopgave te prioriteren en mogelijke impasses te doorbreken.

2.3 Samenvattend

In dit onderzoek hebben we partijen op gemeenteniveau bevestigd over factoren die de realisatie van flexwoningen vertragen en belemmeren. In de planvoorbereiding is er vooral veel discussie: het is niet altijd gemakkelijk om draagvlak te vinden omdat mensen het binnen een gemeente of corporatie niet eens zijn over nut en noodzaak van de inzet op tijdelijke woonruimte. Vaak spelen er veel onzekerheden en verwijzen betrokkenen naar andere projecten die niet altijd een goed imago hebben, bijvoorbeeld omdat ze een matige bouwkwaliteit hadden of omdat zich door een concentratie van een kwetsbare doelgroep ongewenste situaties voordeden binnen een project of bij omwonenden. Dit soort voorbeelden maakt het vaak ook moeilijk om buurtbewoners mee te krijgen bij een nieuwe ontwikkeling en het kost veel tijd om draagvlak te creëren. Dat een project tijdelijk blijft staan, maakt daarbij voor omwonenden geen verschil.

Tijdens de bouw van flexwoonprojecten is het een uitdaging ervoor te zorgen dat de inzet van capaciteit bij gemeenten en corporaties niet alle of veel aandacht voor de ontwikkeling van permanente woningen wegneemt. Kennisverspreiding en kennisdeling kan voorkomen dat mensen voor ieder project zelf het wiel uit moeten vinden. Doordat flexwoningen vaak door fabrieksbouw worden gerealiseerd, zijn personeelstekorten in de bouw naar verwachting een minder groot struikelblok dan bij de traditionele woningbouw het geval is. Een veelgenoemd probleem dat specifiek lijkt voor de realisatie van flexwoningen, heeft te maken met de wachttijd voor nutsaansluitingen. Het systeem is nu zo ingericht dat nutsaansluitingen pas kunnen worden aangevraagd als een woning een adres heeft. Doordat de tijdslijn bij flexwoningen vaak korter is dan bij reguliere woningen, werkt deze voorwaarde belemmerend en moet de bouwplanning erop worden aangepast.

Nadat de flexwoningen gebouwd zijn, vraagt ook de exploitatie ervan aandacht van gemeenten en verhuurders. Wat gebeurt er met de gebouwen nadat de exploitatietermijn is afgelopen? Hoe zorg je ervoor dat de bewonersmix in stand blijft bij mutaties? Wat gebeurt er met huurders na afloop van het huurcontract? Blijven deze vragen onbeantwoord, dan zorgt dat ervoor dat de problemen worden afgewenteld op de toekomst. De onzekerheid over de langeretermijneffecten kan, samen met de imago-problemen van eerdere projecten, het draagvlak voor flexwoningen ondergraven, waarmee er een vicieuze cirkel van twijfel en vertraging ontstaat. Dit staat het bewerkstelligen van de ambities van het Rijk in de weg.

3 Financiële overwegingen

3.1 De businesscase van flexwoningen

Eén van de knelpunten bij het realiseren van tijdelijk vastgoed is de businesscase, want investeringen in flexwoningen verdienen zich niet altijd terug. Om hier meer inzicht in te krijgen bekijken we in dit hoofdstuk de belangrijkste elementen die de waarde van flexwoningen bepalen. De waarde kan daarbij worden gedefinieerd als ‘de verwachting van nog te realiseren stroom opbrengsten, inclusief de eindwaarde, die voortvloeien uit het bezit van het object of goed’ (Van Gool et al. 2013). Deze financiële waarde moet hoger zijn dan de benodigde investering. In formulevorm kan deze waarde, en de elementen waaruit ze is opgebouwd, inzichtelijk worden uitgedrukt:

$$(1) \quad W_t = \sum_{t=0}^n \frac{I_t - U_t}{(1+r)^t} + \frac{R_n}{(1+r)^n} / (1 + T_n)$$

In deze formule staat W_t voor de waarde van de flexwoning. Deze waarde wordt berekend door voor ieder jaar tijdens de verwachte exploitatie, in dit geval n jaar, het nettoresultaat van inkomsten I_t en uitgaven U_t te vertalen naar een geldbedrag in jaar $t=0$. In de praktijk van het flexwonen is de n vaak tien of vijftien jaar. Het terugrekenen naar het geldbedrag in jaar 0 gebeurt met een discontovoet r . Dit is de rendementseis van de investeerder. Na de exploitatietermijn moeten de flexwoningen worden verwijderd; ze worden dan verkocht, verplaatst of gesloopt. Dit levert in jaar n een restwaarde R_n op, die gecorrigeerd moet worden voor de dan te verwachten transactiekosten T_n . Nota bene: in de formule zijn r en T_n percentages, W_t , I_t , U_t , en R_n zijn bedragen.

Naast de financiële waarde uit de exploitatie hebben flexwoningen ook waarde op een andere manier. De waarde die flexwoningen buiten de exploitatie creëren, kan zelfs een reden zijn om publieke middelen in te zetten om die waarde voor investeerders te vergroten, bijvoorbeeld door subsidies te verstrekken. Flexwoningen bieden bijvoorbeeld vaak woonruimte aan mensen die op de gewone woningmarkt buiten de boot vallen, of zijn een middel om doelstellingen in het sociaal domein te vervullen, zoals onze gesprekspartners veelvuldig benadrukken:

‘Er is altijd wel een factor, en dat is ten aanzien van het maatschappelijke en het economische, waar je een ander soort waarde aan kan hangen dan sec die vastgoedwaarde.’

‘Voor je het weet, staat het er. Voor je het weet, is het weer weg. Maar je hebt wel mensen de gelegenheid gegeven om zichzelf te ontwikkelen. [...] Hoe meer mensen de juiste plek hebben, hun eigen plek, hoe groter de kans op ontwikkeling is, hoe groter de kans op slagen is, hoe minder problematiek je hebt.’

‘Je moet eigenlijk voorkomen dat deze mensen een route volgen via die dak- en thuislozenopvang. Dus dat je voor spoedzoekers voorzieningen hebt en die hebben we in [plaatsnaam] niet of nauwelijks. Dus óf mensen komen in hele dure particuliere oplossingen terecht óf ze liggen op de bank bij vrienden of familie. Of komen in die dak- en thuislozenopvang terecht.’

Ook kunnen flexwoningen een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling, aldus twee van onze gesprekspartners:

‘Flexwonen is niet per se alleen maar een noodoplossing, flexwonen kan ook een kans bieden [...] om een gebied dat nu nog niet vanzelfsprekend woningbouw is, dat je dat alvast kunt gaan aanjagen.’

‘Dus daarmee [met flexwonen] heb je in onze visie voor gebiedsontwikkeling best een grote overlap. Dus dat wij een gezonde leefomgeving creëren, eigenlijk vanaf dag één en niet achter de tekentafel en dan pas later gaan bouwen. Daar is het een hele mooie invulling voor.’

In het vervolg van dit deel kijken we vooral naar de businesscase van het flexwonen: waarom levert een flexwoning (niet) genoeg geld op om deze positief te laten uitkomen? En welke mogelijkheden zijn er dan om de woningen toch te financieren? We doen dat aan de hand van de verschillende waardebepalende elementen uit formule (1): inkomsten, uitgaven en (des)investeringen.

3.1.1 Inkomsten

De waarde van vastgoed, en dus ook van flexwoningen, wordt mede bepaald door de inkomsten die het oplevert. Een hogere huur betekent een hogere waarde. Bij flexwoningen wringt daar in de praktijk echter vaak de schoen. Flexwoningen kunnen in theorie namelijk even groot en luxe afgevoerd worden als gewone rijwoningen, maar in de praktijk gaat het vaak om eenvoudige kleine appartementen. In het woningwaarderingssysteem is vastgelegd hoe hoog de maximale huur is die voor een woning gevraagd mag worden; de kwaliteit van de woning is daarbij leidend. Het woonoppervlak en de WOZ-waarde spelen in het woningwaarderingssysteem een heel belangrijke rol, en die zijn bij flexwoningen juist laag. Voor veel flexwoningen geldt daarom dat zij onder de huurprijsregulering vallen, en dat de aanvangshuur strikt gemaximeerd is. Het inkomstenpotentieel is daarmee beperkt. Een particuliere investeerder legt uit dat hij vanwege de doelgroep daarom bijvoorbeeld geen transformatieprojecten op kan pakken, of daaraan een paar duurdere woningen moet toevoegen om de businesscase rond te krijgen:

‘We hebben er al vaak aan gerekend, maar wij komen daar eigenlijk bijna nooit uit. Wel als ik me niet hoeft te houden aan die socialehuurcomponent. Maar we willen [...] ons eigenlijk het liefst houden aan de aftoppingsgrens van de huren. Want daar onderscheiden we ons in principe ook mee. Maar wat we wel gedaan hebben, bijvoorbeeld in [plaatsnaam], moet ik er ook eerlijk bij zeggen, plaatsen we in een plukje van 40 woningen, gaan we er vier inzetten waar we iets meer huur voor kunnen vragen. Die gaan net iets meer de punten te boven zodat we daar maximaal 770 euro voor een woning kunnen vragen.’

Vaak worden flexwoningen gerealiseerd om de problemen van specifieke doelgroepen aan te pakken. Veel projecten met flexwoningen zijn gericht op statushouders, gescheiden mensen, uitstromers vanuit de geestelijke gezondheidszorg, studenten of starters. Doelgroepen in ieder geval die niet veel te besteden hebben, en niet op zoek zijn naar een huurwoning voor meer dan 1.000 euro per maand. In een enkel geval worden expats, met een hoger besteedbaar budget, in flexwoningen gehuisvest. De specifieke kenmerken van de doelgroepen van flexwoningen zoals die nu in de praktijk over het algemeen gelden, beperken het inkomstenpotentieel (net als bij permanente sociale huurwoningen):

‘Flexwonen wordt nu hoofdzakelijk gebruikt voor sociale doelgroepen. Dus die huren, die moeten op het niveau “erg betaalbaar” zitten. En dat brengt een beetje het probleem met zich mee dat de businesscase zich erg lastig laat rond rekenen.’

Soms proberen gemeenten of woningcorporaties er zelf overigens wel op te sturen dat in door hen geïnitieerde flexwoonprojecten naast huishoudens met lage inkomens ook huishoudens met hogere inkomens gehuisvest worden. In de praktijk blijkt dat volgens één van onze gesprekspartners echter een lastige opgave:

‘We zagen wel dat die hoge inkomens zich wat minder inschreven voor dit product.’

Bovenstaande uitdagingen voor de businesscase van het flexwonen passen bij de meest voorkomende praktijk die nu in de markt ontstaat. Het is goed mogelijk om flexwoningen ook in te zetten voor andere, meer kapitaalcrachtige doelgroepen. Het gaat dan vaak om tijdelijke verhuur aan 'dragers', bijvoorbeeld expats of spoedzoekers die als gevolg van een scheiding snel woonruimte in de eigen buurt nodig hebben. Hoewel nieuwe woningen voor deze doelgroepen wellicht op minder weerstand uit de buurt zal stuiten dan voor de nu gangbaarder doelgroepen, zullen deze projecten voor andere uitdagingen komen te staan. Omdat de maatschappelijke opgave voor deze groepen minder evident is, zal de overheid dergelijke projecten minder snel uit de publieke middelen ondersteunen.

'Zo'n gemeente, die wil van tevoren weten wie je gaat huisvesten, want dat vinden ze heel belangrijk want daar is de subsidie op verstrekt, op die spoedzoekers. Dus je moet die spoedzoekers zoeken, vinden en die moeten er ook gaan wonen om die subsidie te verantwoorden.'

3.1.2 Uitgaven

Een tweede belangrijke bepalende factor voor de waarde van vastgoed zijn de noodzakelijke uitgaven, bijvoorbeeld aan administratie, onderhoud, en beheer. Met betrekking tot het beheer geldt dat in veel flexwoonprojecten, in ieder geval gedeeltelijk, doelgroepen met meer dan alleen een huisvestingsopgave gehuisvest worden. Statushouders, uitstromers uit de geestelijke gezondheidszorg en andere kwetsbare mensen maken een belangrijk deel uit van de populatie van flexwoonprojecten. Hierdoor zijn de noodzakelijke uitgaven aan beheer en leefbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van huismeesters, woonconsulenten, woonbegeleiders en gebiedsregisseurs, hoger dan bijvoorbeeld in het middensegment van woningen.

'Wat kun je als totaalpakket bieden, hè? In zorg en welzijn en dat soort dingen. Ik vind, het is niet alleen wonen, maar ook hoe faciliteer je die mensen? En natuurlijk moet er dan een huismeester komen die de boel goed organiseert.'

'We hebben daar nu permanent een huismeester op zitten. De gebiedsregisseur maakt ook meer uren op dat project, omdat wij het heel belangrijk vinden en zeker bij de start. Dat het niet gaat afglijden.'

De kosten voor onderhoud kunnen twee kanten opgaan. Worden flexwoningen voor het eerst geplaatst, dan zijn het nieuwe woningen en hoeft er aan de ene kant minder of geen rekening te worden gehouden met gewoon instandhoudingsonderhoud als schilderwerk. Dit is mede afhankelijk van de exploitatietermijn en wat er daarna met de woningen moet gebeuren. Aan de andere kant zijn het concept en de toepassing ervan relatief nieuw, waardoor de eigenaren te maken kunnen krijgen met kinderziektes en onverwachte aanpassingen aan de woningen. En doordat de mutatiegraad in flexwoningen in de huidige praktijk hoog is, vallen mutatiekosten en reparatieonderhoud vaak wat hoger uit (Luijkx & Reedijk 2021). Met een beetje pech komt het financiële resultaat van de investering zo nog stevig onder druk te staan.

3.1.3 (Des)investeringen

Een laatste belangrijke factor die een rol speelt bij de businesscase van het flexwonen, zijn de (des)investeringen: hoeveel geld levert de flexwoning aan het eind van de exploitatietermijn nog op? En hoeveel moet er aan de voorkant worden betaald voor grond en opstal? Voor een sluitende businesscase moet de investering aan de voorkant lager zijn dan de waarde van de kasstromen die uit de woning voortvloeien plus een eventuele restwaarde. De kasstromen uit de exploitatie hebben we al beschreven, maar aan het einde van de exploitatietermijn volgt nog een aantal relatief

grote kasstromen. Daarbij kan het gaan om zowel uitgaande als inkomende kasstromen. Zo moeten flexwoningen na een bepaalde periode, geheel, in delen of gesloopt, van de locatie verwijderd worden, en dat kost geld. Afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuwe locaties en de staat van de woningen, kan de woning verplaatst en opnieuw verhuurd worden. Daarbij moet in de huidige regelgeving mogelijk wel rekening gehouden worden met aanvullende eisen, wanneer de woning niet in dezelfde vorm wordt herplaatst (zie hoofdstuk 4). Als de investeerder zelf geen interesse heeft om ze te verplaatsen en opnieuw te verhuren, kunnen de flexwoningen ook verkocht worden. In beide gevallen volgen er dan positieve kasstromen, die het rendement van de investering ten goede komen.

‘En nu bij flexwonen in [wijk] – is misschien ook nog wel leuk om jullie mee te geven – [...] daar zetten we dus voor vijftien jaar van die modulaire nieuwe woningen neer, wordt houtbouw waarschijnlijk en dat komt echt niet uit. Maar daarvan bedenken we dat we ze na vijftien jaar ergens anders in de gemeente [gemeente] of misschien zelfs ergens anders in ons werkgebied zullen neerzetten voor een tweede periode, en dan komen we er ruim uit.’

Om de tot dusver beschreven kasstromen te kunnen realiseren, moet er vooraf in de woning geïnvesteerd worden. De kost gaat voor de baat uit. Daarbij spelen twee factoren een belangrijke rol: de investering in de woning zelf en de investering in de locatie. Er bestaan grote verschillen tussen flexwoningen, die variëren van omgebouwde zeecontainers tot demontabele woningen die voldoen aan het Bouwbesluit voor nieuwbouw. Afhankelijk van de keuze voor een specifieke kwaliteit van de woning zal de investering hoger of lager uitvallen. Bij de hogere kwaliteit flexwoningen kunnen de investeringsbedragen oplopen tot ruim boven de 100.000 euro. Het bouwen van flexwoningen is daarom niet op voorhand veel goedkoper dan het bouwen van permanente woningen. Een tweede factor is de locatie: kosten voor grond en infrastructuur spelen ook een belangrijke rol in de businesscase. Zeker wanneer infrastructurele investeringen als riolering, elektriciteit en wegen alleen voor de tijdelijke woningen moeten worden aangelegd, lopen de kosten al gauw heel hoog op. Daarbij kan de aanleg van deze voorzieningen ook voor vertraging van projecten leiden, en dat drukt bij een beperkte exploitatieperiode sterk op het rendement.

‘De bouw ging zo snel. En het proces van de nutsbedrijven is op basis van de normale manier van werken. [...] Met een doorlooptijd en met ook corona er wellicht bij, die dat voor een deel ook vertraagd heeft. Bleek dat wij de woningen in december opgeleverd hadden, bouwkundig, maar dat er geen aansluiting was. Nou ja, dan kun je twee dingen doen. Dan kun je gaan wachten tot de officiële aansluitingen komen van de nutsbedrijven. Gelukkig hebben we daar niet op gewacht, want er kwam ook nog een keer een winter aan met een enorme vorst. Dan hadden we, denk ik, het complex drie maanden lang leeg moeten laten staan. Dan gaat het hele gedachtegoed van dit product snel bouwen, teniet. Dus we hebben gekozen voor een aggregaat. Die hebben we geplaatst. En die heeft de functie overgenomen van de nutsbedrijven. En daarbij hebben we gewoon in december ook al de eerste woningen kunnen verhuren en in januari de resterende woningen.’

3.2 Knoppen om aan te draaien

In het geval van een businesscase voor flexwoningen die niet rondkomt, is er een aantal knoppen waaraan gedraaid kan worden. Hiervoor verwijzen we terug naar formule (1), waarmee de waarde van vastgoed wordt berekend. We stelden eerder vast dat de inkomsten uit de exploitatie en de uitgaven niet de meest voor de hand liggende knoppen zijn om de waarde van het vastgoed te verhogen. Immers, het doel van veel flexwoonprojecten raakt dan al snel uit zicht. Welke knoppen zijn dan wel geschikt?

3.2.1 Risico's beprijzen

Een eerste knop waar mogelijk wel wat ruimte zit, is het vereiste rendement. Het realiseren van woningen is een bekende markt, waarvan beleggers weten hoe ze het risico dat zij daar lopen moeten beprijzen. Voor flexwoonprojecten is dat onzekerder, en is het enigszins pionieren. Naarmate de markt voor flexwonen volwassener wordt, en de risico's van investeringen in dit relatief nieuwe type vastgoed beter bekend worden, kan het vereiste rendement wellicht dalen. Daarmee komt een sluitende businesscase voor flexwonen dichterbij, en wordt het mogelijk ook voor particulieren en commerciële bedrijven vanuit financieel oogpunt interessanter om in flexwoningen te investeren.

'De gemeente heeft ook nog even gekeken naar een commerciële partij. Maar daar kwamen we al heel snel achter dat daar allemaal weer bepaalde rendementseisen waren. En toen kwamen ze al heel snel weer bij ons terug.'

'Op een gegeven moment vertel je dan van, alle partijen die dragen hun eigen risico, en die vertellen wat hun eigen rendement en wensen zijn.'

De onbekendheid met flexibel en demontabel vastgoed draagt er ook toe bij dat er veel onzekerheid is over de restwaarde van dit type woningen. Als flexwoningen in tien of vijftien jaar helemaal afgeschreven moeten worden, dan wordt het lastig om een rendabele businesscase te creëren. Naarmate de markt voor tweedehands flexwoningen groeit, of ontwikkelaars handiger worden met het hergebruik van modules ervan, ontstaat een beter beeld van de restwaarde van deze woningen. Met een beter beeld van die restwaarde kan het vastgoed nauwkeuriger worden gewaardeerd, en kunnen flexwoningen ineens wel financieel haalbaar blijken.

'Wat wilden wij graag, wij wilden voor één exploitatieperiode die we aangingen met de woningcorporatie heel het risico eruit rekenen. Dus die afschrijving van die flexwoningen moest helemaal naar nul. Want op het moment dat de exploitatieperiode afloopt, zowel in de huurovereenkomst met de corporatie alsook in de erfpachtovereenkomst met de gemeente [plaatsnaam], moeten we de woningen afbreken. En dan is het risico voor ons: kunnen we er nog iets mee, hebben ze restwaarde? Misschien wel, maar misschien ook niet. Nou, om dat risico weg te rekenen, hebben we een periode van vijftien jaar, die hebben we gefinancierd met vijftienjaarsrente met een aflossingscomponent over vijftien jaar. Zodat we de volledige investering in vijftien jaar tijd afschrijven naar nul.'

3.2.2 Exploitatie: termijn en schaal

Een belangrijke knop waaraan gedraaid kan worden, is de exploitatietermijn. Mede omdat de businesscase van flexwoningen de realisatie ervan in de weg stond, is de maximale termijn van tien jaar met de Kruiemelregeling onder de Crisis- en herstelwet (Chw) losgelaten (maar moeten flexwoningen met een vergunning van meer dan vijftien jaar wel voldoen aan het Bouwbesluit voor permanente nieuwbouw). Wanneer de woningen op een andere locatie nog een keer kunnen worden geëxploiteerd, wordt een belangrijk deel van de investeringskosten uitgesmeerd over twee verhuurperiodes. Dat komt het rendement van de investering enorm ten goede. Overigens doet ook het gezegde 'Niets is zo vast als tijdelijk' hier opgeld. Soms wagen ontwikkelaars van tijdelijk vastgoed zelfs een klein gokje op een iets langere exploitatie dan in eerste instantie overeengekomen was. Een jaartje of twee, drie langer exploiteren kan een flinke impact hebben op de businesscase.

'De ervaring leert dat mensen over het algemeen zeggen van o ja, prima, het zijn mooie woningen. De mensen die er wonen die staan ons best aan, dus laat staan die handel.'

‘Kijk, tachtig procent van alles wat tijdelijk wordt neergezet, wordt natuurlijk niet afgebroken na de eerste exploitatieperiode. Het zou ook zonde zijn om iets wat functioneert, weg te halen. [...] Probeer maar eens [al die bewoners] naar een andere plek te krijgen, dat is natuurlijk de uitdaging. Wij hebben altijd gezegd, wij willen dit doen en wij nemen het risico dat we het moeten afbreken. Zo moet je het zien. Maar voor ons is het natuurlijk, als je het hebt over commercieel, is het natuurlijk superinteressant als het hier gewoon nog een paar jaar blijft staan. Want zoals ik net al heb gezegd, we hebben het hele risico eruit gerekend aan het einde van de exploitatieperiode.’

Inzetten op grotere schaal is voor deze exploitanten strategisch interessant, zo blijkt uit een aantal van de gevoerde gesprekken. Omdat die grotere schaal de exploitatie ten goede komt (meer bouwlagen drukken bijvoorbeeld de grondkosten per flexwoning), maar ook omdat deze de verplaatsbaarheid van het gehele project bemoeilijkt en kan leiden tot uitstel van verplaatsing, met een langere exploitatieperiode tot gevolg. Partijen die bij grotere projecten betrokken zijn, leggen uit dat er grotere investeringen worden gedaan in infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit en dat ook ondernemers worden aangetrokken om voorzieningen als supermarkten en horeca in het gebied te ontwikkelen. Een respondent van een corporatie legt uit woningen te hebben gebouwd van een kwaliteit die permanent is. Hij ziet het ook niet zitten om de vele bewoners tegelijk een alternatief te moeten bieden aan het einde van de afgesproken vijftien jaar op de huidige locatie:

‘Het zou heel fijn zijn als we een tweede vijftien jaar hier kunnen blijven, want dan hoeft al die bewoners ook niet uit te plaatsen.’

3.2.3 Subsidies

Een laatste middel om de businesscase voor flexwonen rendabel te maken is het verstrekken van subsidies. Dat gebeurt op allerlei manieren. Zo worden bijvoorbeeld potjes uit het sociaal domein ingezet om de huisvesting voor specifieke doelgroepen te realiseren, zoals de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen waarmee het ministerie van BZK per jaar 50 miljoen euro beschikbaar stelt (Staatscourant 2020, 2021). Ook stellen gemeenten locaties vaak goedkoper of zelfs om niet ter beschikking (Reedijk & Wassenberg 2021). Deze vormen van subsidiëring van flexwonen dragen er momenteel in belangrijke mate aan bij dat dergelijke projecten gerealiseerd kunnen worden. Bij volledig marktconforme omstandigheden lukt het vaak niet dit type vastgoed te realiseren.

‘Commercieel gezien kan het eigenlijk niet. En wat ga je dan doen? Dan ga je dus kijken hoe het wel kan. En dan zijn er vorig jaar natuurlijk subsidies ingeschreven door gemeenten op bijvoorbeeld spoedzoekers. Maar ook subsidies op bijvoorbeeld modulaire huisvesting.’

‘De erfpachtprijzen in de stad liggen voor sociale huisvesting op een lager tarief dan voor huisvesting in de vrijesectorhuur bijvoorbeeld. Dus we hebben wel gebruik mogen maken van de grondprijzen die een woningcorporatie krijgt.’

3.3 Samenvattend

De investeringen in flexwonen verdienen zich – in financieel opzicht – vaak niet terug. De meeste projecten bieden woonruimte voor doelgroepen met een kleine portemonnee. Het inkomstenpotentieel van de inzet op flexwonen is hierdoor vaak beperkt, terwijl de uitgaven aan beheer en leefbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van huismeesters en woonbegeleiders, hoger uitvallen dan in andere woonsegmenten. Ook mutatiekosten en reparatieonderhoud vallen vaak wat hoger uit. Het bouwen van flexwoningen is niet per definitie goedkoper dan het bouwen van permanente woningen. De kosten zijn grotendeels afhankelijk van eisen en keuzes op het gebied van de bouwkwaliteit

en ook de kosten voor grond en infrastructuur kunnen flink uiteenlopen. Tijdelijke flexwoningen moeten na een bepaalde periode bovendien geheel of deels gesloopt of verplaatst worden en ook dat kost geld. Het is vooraf niet altijd duidelijk of de woningen na die periode nog iets opleveren – bijvoorbeeld door hergebruik van materialen, of doordat ze verkocht of elders nogmaals verhuurd kunnen worden. Ook moet in de toekomst rekening worden gehouden met mogelijke aanvullende eisen uit het bouwbesluit, bijvoorbeeld bij het herplaatsen van flexwoningen in een andere opstelling of het verplaatsen ervan naar een permanente locatie.

Om flexwoningen ondanks de financiële onzekerheden toch van de grond te krijgen, zoekt men in de praktijk naar 'quick fixes'. De exploitatietermijn wordt dan bijvoorbeeld toch langer dan aanvankelijk gepland. De maximale termijn om af te wijken van het bestemmingsplan via de Kruiemelregeling (Wabo) is tien jaar, maar deze termijn is in de Chw verruimd. Flexwoningen die zijn vergund tot maximaal vijftien jaar, mogen volstaan met de normen van tijdelijke bouwwerken, terwijl bij een langere vergunningsperiode moet worden voldaan aan de eisen voor permanente bouwwerken (Bouwbesluit 2012). In andere gevallen belooft de gemeente de exploitant een gegarandeerde vervolglocatie na afloop van de afgesproken exploitatietermijn, zelfs al hebben zij die nog niet op het oog. Een gegarandeerde verplaatsing of uitstel van het einde van de exploitatietermijn kunnen een flinke impact hebben op de businesscase.

Ook worden businesscases voor flexwonen geregeld rendabel gemaakt met subsidies. Gemeenten maken extra gelden vrij om het gat in de businesscase op te vullen, of stellen grond goedkoop of gratis beschikbaar. De voornaamste legitimering van deze besteding van overheidsgelden die onze gesprekspartners aandragen, is het voorkomen van dak- en thuisloosheid of andere onwenselijke woonsituaties voor de doelgroepen van flexwoningen. Een tweede vaak genoemde reden om flexwoningen te subsidiëren is de mogelijkheid om met flexwoningen een bijdrage te leveren aan gebiedsontwikkeling.

4 Locaties

Hoe vinden partijen een geschikte ruimte voor flexwoningen? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk. Daarvoor gaan we nader in op het juridische kader en de ruimtelijke afwegingen die aan bod komen bij het vinden van een flexwoonlocatie: aan welke voorwaarden moet deze voldoen? We gebruiken de combinatie van beschikbaarheid, geschiktheid en politiek-bestuurlijke afwegingen. De eerdere PBL-studie *Ruimte voor flexwonen* (Groot et al. 2020) en de voor deze studie gehouden interviews vormen daarvoor de basis.

4.1 Omgevingsrecht: het juridische kader

Er zijn meerdere juridische aspecten en procedures van toepassing bij het planologisch mogelijk maken van flexwoningen, zowel bij de transformatie van bestaande gebouwen als bij het bouwen van flexwoningen op nieuwe, tijdelijke locaties. Allereerst gaan we in op het op dit moment vigerende wettelijke kader. We belichten daarbij welke procedure doorlopen dient te worden om op een locatie die in het bestemmingsplan nog niet als woonlocatie is bestemd, tijdelijk woningen te realiseren, en voor hoe lang dit mogelijk is. Met de implementatie van de Omgevingswet, naar verwachting op 1 januari 2023, zal deze praktijk veranderen. We blikken in deze paragraaf daarom ook alvast vooruit.

4.1.1 De huidige situatie: tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan

Gemeenten zijn verplicht om voor hun gehele grondgebied over actuele bestemmingsplannen te beschikken. In die plannen staat waar gebouwd mag worden en waarvoor gebouwen of gronden gebruikt mogen worden. Zowel de overheid als burgers en bedrijven moeten zich aan deze bestemmingsplannen houden. Als een specifieke locatie bestemd is voor industrie of natuur, kunnen daar bijvoorbeeld geen woningen gerealiseerd worden, en andersom. Locaties waar wellicht tijdelijk woningen gerealiseerd kunnen worden, beschikken bij aanvang niet altijd over de juiste bestemming. Er zijn verschillende manieren om dat probleem op te lossen.

Het bestemmingsplan herzien

Allereerst kan de gemeente het bestemmingsplan herzien. Dat is echter niet van de ene op de andere dag geregeld. De herziening moet immers voorbereid worden, daarover moet vervolgens inspraak en overleg plaatsvinden, waarna een formeel besluit wordt genomen. Bovendien hebben belanghebbenden juridische mogelijkheden, bijvoorbeeld om de herziening tegen te houden: tegen een ontwerpbestemmingsplan kunnen zij 'zienswijzen' indienen bij het bestuursorgaan en tegen een vastgesteld bestemmingsplan kunnen ze beroep aantekenen bij de Raad van State. De hele besluitvormingsprocedure duurt ongeveer een jaar, een eventuele gang naar de bestuursrechter kan deze duur verder verlengen. Het is niet altijd wenselijk om een procedure tot aanpassing van het bestemmingsplan te starten, om verschillende redenen. Zo kan de huidige bestemming passen bij voor de toekomst beoogde ontwikkelingen. Op een locatie waar een gemeente nu tijdelijk woningen wil realiseren, kan zij in de toekomst bijvoorbeeld iets fundamenteel anders van plan zijn. Daarnaast is het denkbaar dat de gemeente een uitgebreide bestemmingsplanprocedure te lang vindt duren, omdat zij juist snel en flexibel in wil kunnen spelen op een plotseling optredende woningbehoefte. In het huidige juridische kader is daarom een aantal alternatieve oplossingen opgenomen (Ministerie van BZK 2019b: 1).

Een voorlopige bestemming voor flexwoningen aanwijzen

In artikel 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat een gemeente in het bestemmingsplan voor een specifieke locatie een voorlopige bestemming aan kan wijzen. Zo'n voorlopige bestemming geldt voor een termijn van maximaal vijf jaar; deze termijn kan niet verlengd worden. Na afloop moet de desbetreffende locatie namelijk meteen ingezet worden voor de definitieve bestemming met de daarbij horende gebruiksregels. In de praktijk gebruiken gemeenten deze wettelijke bepaling nauwelijks, omdat de definitieve bestemming eveneens in het bestemmingsplan moet staan. Bovendien wordt de duur van de bestemmingsplanprocedure vaak als een belangrijke belemmering gezien.

De buitenplanse afwijking en de kruimelgevallenregeling

Met een goede ruimtelijke onderbouwing kunnen gemeenten via de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* voor onbepaalde tijd van het bestemmingsplan afwijken. Dit wordt ook wel een *buitenplanse afwijking* genoemd (art. 2.12 lid 1, sub a onder 3^o Wabo). Nadeel van deze procedure is dat deze 26 weken duurt. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn echter ook bepalingen opgenomen op basis waarvan tijdelijk van het bestemmingsplan afgeweken kan worden, namelijk via een *reguliere voorbereidingsprocedure* van acht weken. Dit wordt ook wel de *kruimelgevallenregeling* genoemd (art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo). De mogelijkheden van deze regeling staan in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Daarin zijn zowel mogelijkheden opgenomen voor een *tijdelijke bestemming* (art. 4 lid 9 bijlage II Bor) als voor een *tijdelijke vergunning* (art. 4 lid 11 bijlage II Bor). Hoewel we de mogelijkheden hieronder los beschrijven, is het ook mogelijk deze te combineren.

Een tijdelijke bestemming

Artikel 4 lid 9 bijlage II Bor stelt gemeenten in staat om bestaande gebouwen en de daarbij horende grond snel tijdelijk anders te bestemmen. Voorwaarde is wel dat het bouwvolume niet wordt vergroot. Onder bouwvolume wordt de omvang van het gebouw verstaan, niet de omvang van de gebruiksfunctie. Met andere woorden: het is dus toegestaan het bruto vloeroppervlak binnen de muren van het gebouw te vergroten. Deze bepaling wordt hoofdzakelijk gebruikt om leegstaande gebouwen tijdelijk in te zetten als woning(en). In de wet is geen maximum gesteld aan de duur van de tijdelijke afwijking van het vigerende bestemmingsplan voor bestaande gebouwen en de daarbij horende grond. De gemeente zelf kan hier wel nadere voorwaarden aan verbinden. Bij de transformatie van gebouwen is op basis van de 'kruimellijst' een aanvullende voorwaarde van toepassing. Voor een toestemming op deze grondslag geldt namelijk een wettelijke toetsing voor luchtkwaliteit en externe veiligheid (zie Rijksoverheid 2022).

Een tijdelijke vergunning

Op grond van artikel 4 lid 11 bijlage II Bor kunnen gemeenten in veel gevallen binnen acht weken een omgevingsvergunning verlenen om gronden of bouwwerken anders te gebruiken dan in het bestemmingsplan is vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk om versneld nieuwe flexwoningen te realiseren op een braakliggend terrein. Zo'n tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik kan voor maximaal tien jaar afgegeven worden. Deze vergunning kan aan het einde van de looptijd dus ook niet verlengd worden. De rechtbank Oost-Brabant heeft dit laatste op 26 januari 2016 nogmaals expliciet bevestigd (ABRvS 16-8-2017; ECLI:NL:RVS:2017:2212). Artikel 4 lid 11 uit bijlage II van het Bor mag niet gebruikt worden voor stedelijke ontwikkelingsprojecten (art. 5 lid 6 bijlage II Bor). Wat precies onder zo'n stedelijk ontwikkelingsproject verstaan wordt, is niet gedefinieerd. Wel zijn in de toelichting op het Besluit milieueffectrapportage (MER) enkele voorbeelden opgenomen van bouwprojecten die als zodanig aangemerkt kunnen worden. De Raad van State stelt dat vooral naar

de concrete omstandigheden gekeken moet worden: ‘Als een ontwikkeling aanzienlijke negatieve gevolgen heeft – bij uitbreiding is daar in de regel eerder sprake van dan bij sloop en herbouw – dan wijst dit op een stedelijk ontwikkelingsproject’ (zie ook La Gro Geelkerken advocaten 2020: 1).

Verklaring van geen bedenkingen

Als in een (tijdelijke) omgevingsvergunning wordt afgeweken van planologische regels, is in beginsel een ‘verklaring van geen bedenkingen’ nodig (art. 6.5 Bor). Alleen de gemeenteraad van de gemeente waar het (flexwoon)project geheel of in hoofdzaak uitgevoerd wordt, kan zo’n verklaring afgeven. Er zijn gemeenten waarin de gemeenteraad in algemene zin heeft bepaald dat zo’n verklaring van geen bedenkingen niet verkregen hoeft te worden voor de realisatie van flexwoningen (zie bijvoorbeeld Gemeente Nuenen 2020). In die gemeenten is het dus niet nodig voor elk flexwoonproject instemming te krijgen van de gemeenteraad. Uiteraard moet wel worden voldaan aan de juridische procedures van tijdelijke bestemming en/of vergunning.

Experimenteren met het voor langere tijd afwijken van het bestemmingsplan

Het huidige wettelijke kader biedt geen mogelijkheden om een voorlopige bestemming voor meer dan vijf jaar of een tijdelijke omgevingsvergunning voor meer dan tien jaar vast te stellen. Hier wordt in de Crisis- en herstelwet (Chw) nog mee geëxperimenteerd. Een zogenoemd *bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, zoals beschreven in artikel 7c van het Besluit Uitvoering Crisis- en herstelwet (BUChw), kan een voorlopige bestemming van maximaal tien in plaats van vijf jaar bevatten. De voorlopige omgevingsvergunning biedt ook de mogelijkheid om flexibeler om te gaan met de beschikbare milieuruimte en af te wijken van de Wet geluidhinder (art. 2.3 lid 7 Chw).

4.1.2 Toetsing van bouwkwaliteit: het Bouwbesluit

Elke aanvraag voor een bouwactiviteit (zowel bij permanente als tijdelijke nieuwbouw, of bij transformatie) moet worden getoetst aan het Bouwbesluit 2012 (art. 2.10 sub b Wabo). Het Bouwbesluit 2012 noemt drie kwaliteitsniveaus die op flexwoningen van toepassing kunnen zijn: nieuwbouw, verbouw en bestaande bouw. Voor alle drie de niveaus zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit eisen vastgelegd vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, en installaties. Het nieuwbouwniveau is het strengst en stelt de meest actuele eisen. Het niveau voor bestaande bouw is het minst streng: dit is het minimale niveau waaraan moet worden voldaan. Bij verbouw wordt de ondergrens bepaald door de eisen die het Bouwbesluit op het niveau van bestaande bouw voor de nieuwe gebruiksfunctie(s) formuleert. Bij nieuwe voorzieningen, zoals een toilet of douche in een woning, gelden dus niet de meest actuele nieuwbouweisen, maar moet minimaal worden voldaan aan de ondergrens van bestaande bouw (voor de woonfunctie).

Op het nieuw bouwen van tijdelijke woningen zijn in principe de in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit opgenomen voorschriften voor de bestaande bouw van toepassing, tenzij in de desbetreffende afdeling voor een voorschrift anders is aangegeven (art. 1.14 lid 1 Bouwbesluit 2012). Als een tijdelijk flexwooncomplex permanent aanwezig blijft, moet de kwaliteit in overeenstemming gebracht worden met de in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit opgenomen voorschriften voor nieuwbouw (art. 1.14 lid 2 Bouwbesluit 2012).

Bij transformatie en/of verplaatsing van reeds bestaande tijdelijke bouwwerken speelt verder het rechtens verkregen niveau een rol. Het rechtens verkregen niveau vloeit voort uit een reeds rechtmatig verkregen bouwvergunning, en kan tussen de nieuwbouweisen en het niveau bestaande bouw in komen te liggen. Dit is afhankelijk van wat er ooit vergund is en uiteindelijk gerealiseerd

wordt. Of het rehtens verkregen niveau of het nieuwbouwniveau van toepassing is, hangt af van het betreffende voorschrift in het Bouwbesluit.

4.1.3 De toekomstige situatie: flexwonen en de Omgevingswet

Vanaf 1 januari 2023 wordt naar verwachting de Omgevingswet van kracht. In deze wet worden de regels voor ruimtelijke projecten, waaronder de realisatie van (flex)woningen, gebundeld en vereenvoudigd. Daartoe integreert deze nieuwe wet bestaande wetten en regels voor wonen, werken, ondernemen en recreëren. Ook de Wro en Wabo gaan in deze wet op. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten straks niet meer op de in de vorige paragraaf beschreven wetgeving kunnen terugvallen als zij voor flexwoningen via nieuwbouw of transformatie af moeten wijken van het vigerende bestemmingsplan (straks: omgevingsplan). Dat betekent echter niet dat straks een uitgebreide bestemmingsplanprocedure (straks: omgevingsplanprocedure) doorlopen moet worden om locaties tijdelijk anders te bestemmen. Integendeel, de Omgevingswet biedt straks juist meer ruimte voor tijdelijke flexwoningen.

Het omgevingsplan biedt bijvoorbeeld, op basis van gemeentelijk beleid, nieuwe mogelijkheden om locaties aan te wijzen voor flexwoningen en daar voorwaarden aan te stellen. Dat kan onder andere door te werken met globale functies (met minder detailregels voor locaties), tijdelijke functies, of het mogelijk maken van afwijkend gebruik door middel van een vergunningplicht. Voor gemeenten is in de Omgevingswet bovendien niet langer een maximale termijn opgenomen voor het stellen van regels aan tijdelijke functies voor locaties in het omgevingsplan. Wel blijft overeind dat functies op een evenwichtige manier aan locaties moeten worden toegedeeld, waarbij rekening wordt gehouden met de gezondheid. Ook moet voldaan worden aan de instructieregels die het Rijk en de provincies stellen, bijvoorbeeld op het gebied van externe veiligheid. Met de Chw loopt de wetgever alvast vooruit op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.2 Ruimtelijke afwegingen

4.2.1 Fysiek-ruimtelijke beschikbaarheid en geschiktheid

In de studie naar een ruimtelijk afwegingskader voor flexwonen (Groot et al. 2020) heeft het PBL uiteengezet dat locaties niet alleen beschikbaar, maar ook geschikt moeten zijn voor flexwonen. Beschikbare locaties voldoen volgens dit ruimtelijke afwegingskader aan drie voorwaarden (Groot et al. 2020). Ten eerste is het huidige gebruik *extensief*, bijvoorbeeld bij grond in agrarisch gebruik of braakliggend, of onderhevig aan minimaal 50 procent leegstand in het geval van winkels of kantoorgebouwen. Ten tweede gelden er geen omgevingsrechtelijke beperkingen, zoals bij natuurbeschermingsgebieden of militaire terreinen. En ten derde zijn er geen harde plannen voor woning- of utiliteitsbouw binnen tien jaar, om te voorkomen dat het flexwoonproject in de plaats komt van permanente woningbouw. Het doel is immers dat de realisatie van flexwoningen een aanvulling op de woningvoorraad oplevert. Niet alle beschikbare locaties zijn echter ook *geschikt* voor het plaatsen van flexwoningen. Allereerst moet de ondergrond van locaties geschikt zijn of gemaakt kunnen worden voor bewoning. Dat betekent dat een nutsaansluiting en andere infrastructuur moeten worden aangelegd om de locatie bereikbaar te maken. Daarnaast spelen ook andere vragen omtrent de geschiktheid van een locatie. Deze gaan we in de volgende alinea's na.

Past de locatie bij de woonvraag?

Elke doelgroep heeft bepaalde mobiliteitsmogelijkheden en daarbij horende locatievoorkeuren of -vereisten om te kunnen functioneren. Zo zullen studenten binnen reisafstand van de universiteit of hogeschool moeten wonen en gescheiden ouders in de buurt van hun kinderen. Bij wijze van vingeroefening om met dergelijke eisen rekening te houden, definieert het PBL in het eerder gepubliceerde ruimtelijke afwegingskader drie flexmilieus met elk een ander 'programma van eisen' (Groot et al. 2020). Het *interstedelijke flexmilieu*, gericht op starters op de arbeidsmarkt, bevindt zich nabij een treinstation en bestaat uit zelfstandige wooneenheden van circa 40 vierkante meter die gestapeld kunnen worden tot de hoogte van de omliggende bebouwing. In het *gedeelde flexmilieu* kunnen, zoals de naam doet vermoeden, bepaalde voorzieningen worden gedeeld en zijn de wooneenheden daardoor maximaal 25 vierkante meter groot. Voor dit flexmilieu zijn studenten de beoogde doelgroep; ook voor hen is de bereikbaarheid met het openbaar vervoer belangrijk. Het *vrijbuiten flexmilieu* kenmerkt zich vooral door een grote natuurrijke buitenruimte en stelt minder eisen aan de bereikbaarheid. De in de studie geconstrueerde milieus dienen als voorbeeld; in elke gemeente zullen doelgroepen en programma's van eisen verschillen. Het is dus zaak dat planners onderzoek doen naar de lokale vraag voordat zij naar een locatie gaan zoeken.

Grond en beschikbaarheidstermijn

De voor dit rapport onderzochte flexwoonprojecten zijn gerealiseerd op door de gemeente uitgegeven locaties. In veel gevallen maakt de gemeente afspraken over de tijdelijke exploitatie met een corporatie, soms in samenhang met plannen voor de lange termijn. Veel gemeenten stellen locaties 'om niet' ter beschikking aan corporaties, of verhuren de grond onder de marktwaarde (Aedes 2021; zie ook paragraaf 3.1.3). Ook bij het verhuren aan een commerciële partij worden er prijsafspraken gemaakt over lagere verhuurprijzen en maatschappelijke tegenprestaties, zoals het onder de aftoppingsgrens aanbieden van de woningen aan een specifiek beschreven doelgroep. De grond komt na verplaatsing van de woningen doorgaans weer beschikbaar voor normale gronduitgifte door de gemeente. Bij verkoop van een locatie kunnen er, als voorwaarde in de verkoopovereenkomst, afspraken gemaakt worden over tijdelijke invulling van een gebouw of terrein. Op deze manier kan een gemeente dus sturen op tijdelijke ontwikkeling op een locatie.

Bij het zoeken naar locaties wegen gemeenten de termijn waarvoor deze beschikbaar moet zijn, dus mee. Deze afweging komt ook terug in de gesprekken met onze respondenten, zoals bij deze gemeenteambtenaar:

'Welke locaties zijn beschikbaar? Eigenlijk niets. We zijn bezig met een verdichtingsslag, er komen 60.000 woningen bij. [...] Niemand hier denkt: we gaan pas over vijftien jaar bouwen. Nee, we gaan binnen nu en vijf á tien jaar bouwen en die gebiedsontwikkeling loopt nog tien jaar door. Dus er zit al een ruimtebeslag op, dus je komt al meteen in de discussie: hoe verhoudt tijdelijk wonen zich dan tot permanent bouwen?'

De vraag die hierachter ligt, is hoe de gemeente en de realiserende partijen nadenken over tijdelijkheid. De tien jaar die we voor ons eerdere onderzoek naar locaties hebben aangehouden, is arbitrair en wordt in sommige situaties ervaren als te kort (met het oog op de exploitatietermijn), en in andere situaties juist als te lang (met het oog op andere, permanente ambities). Soms rekenen exploitanten er stiekem ook op dat hun projecten langer blijven staan dan vooraf afgesproken, of misschien zelfs wel permanent (zie paragraaf 3.1.2). We kunnen stellen dat de 'tijdelijke' woningen in deze gevallen in de plaats komen van permanente woningen, omdat zij op een locatie staan die ook direct voor permanente woningen ontwikkeld had kunnen worden – de gemeente heeft (nog) geen duidelijke of zwaarwegender andere ambities voor de locatie.

4.2.2 Politieke en maatschappelijke locatieafwegingen

De uiteindelijke keuze om op een locatie wel of geen flexwoningen te plaatsen, is altijd normatief, oftewel politiek van aard. Daarbij kunnen naast ruimtelijke ook andere overwegingen een rol spelen, zoals economische en maatschappelijke factoren. Een van de door ons geïnterviewde gemeentebtenaren illustreert dat als volgt:

‘Hoe verhoudt tijdelijk wonen zich tot de overige opgaven in de stad? De stad leefbaar houden met groen, participatie, ecologie, sport, nou, ga zo maar door. [...] En uiteindelijk is een locatie afgevallen, grotendeels omdat onze collega’s van volksgezondheid en geluid zeiden: er zit een te hoge geluidsbelasting op die locatie. [In onze gemeente] hebben wij een wat strakker kader dan de wet. Je mag afwijken van de Wet geluidshinder bij projecten die minder dan tien jaar blijven staan, maar als we hier een goede ruimtelijke ordening toepassen, dan lopen we tegen onze eigen beleidskaders aan. Dat zijn vastgestelde kaders, dus dan moet je een hele krachttoer uithalen om een goede afweging te maken. Dat is dan opnieuw ploeteren en dat moet iedere gemeente voor zich doen.’

Het citaat geeft goed weer dat lokale kaders op andere domeinen, zoals natuurbehoud of volksgezondheidseisen, de mogelijke locaties voor flexwoningen in de praktijk in kunnen perken.

Andersom kan voor de realisatie van flexwoningen ook een koppeling gemaakt worden met andere ruimtelijke ambities. In de dagelijkse praktijk worden flexwoningen bijvoorbeeld gerealiseerd in omgevingen die in transitie zijn, bijvoorbeeld van bedrijventerrein naar woongebied. Een leverancier van modulaire woningen ziet:

‘... dat flexwonen ook een kans kan bieden om een gebied dat nu nog niet vanzelfsprekend woningbouw is, alvast aan te gaan jagen.’

Wanneer gemeenten daarvoor kiezen, is het volgens de door ons geïnterviewde betrokkenen wel belangrijk om voorzieningen mee te koppelen en te investeren in het leefklimaat. Enige omvang van de projecten kan daarbij helpen, legt deze respondent van een corporatie uit:

‘Het is wel een plek waar je niet met tien woningen moet komen, of twintig woningen. Je moet daar wel het verschil kunnen maken.’

Met ‘het verschil maken’ duidt hij erop dat er aan dat project een horecavoorziening kan worden toegevoegd, waardoor meer reuring in het nieuwe woongebied ontstaat.

Uit onze verkenning ontstaat het beeld dat grootschalige flexwoonconcepten gemakkelijker gebouwd kunnen worden op uitleg- en transformatielocaties dan elders. Partijen die bij dergelijke projecten betrokken zijn, geven aan dat in dat geval zowel de benodigde infrastructuur als het benodigde draagvlak relatief gemakkelijk te organiseren zijn: veel voorzieningen en omwonenden om rekening mee te houden zijn er dan immers niet.

4.2.3 Spreiding van vragende en dragende doelgroepen

Hoewel dit ook geldt voor de verdichting van een locatie met permanente woningen, geven veel beleidsmakers er bij flexwoonprojecten nog nadrukkelijker de voorkeur aan ‘vragende’ en ‘dragende’ doelgroepen te mengen, niet alleen op buurtniveau maar ook op pandniveau. De commissie-Ter Haar (2021) stelt dat een te geringe spreiding en menging van kwetsbare inwoners de leefbaarheid en veerkracht van wijken in gevaar kan brengen. Tevens stelt zij dat menging lastig is omdat goedkope grond en woningen vaak in de kwetsbaarste wijken staan. Een goede balans zou

vragen om regionale of zelfs landelijke sturing. Ook uit de door ons gehouden interviews blijkt dat de te huisvesten doelgroep(en) van invloed zijn op de locatieafweging. Zeker gemeenten die er niet voor (kunnen) kiezen flexwoningen buiten woonwijken te plaatsen, komen te staan voor de vraag: in welk type woonwijk kunnen we de te huisvesten, vaak deels kwetsbare, doelgroepen het beste toevoegen? Daarbij houden zij rekening met de fysieke omgeving die in de bestaande wijk wordt aangetast (meer parkeerdruk, groen verdwijnt, uitzicht kan worden belemmerd), maar ook met de 'draagkracht' van de wijk.

'De grenzen van deze stad zijn vrij nauw getrokken. Er zijn geen uitleglocaties, dus je bent altijd bezig met verdichting. Dus je staat altijd bij iemand voor de neus, en je bederft altijd het uitzicht.'

Behalve dat de spreiding over buurten een sociaal-maatschappelijke of zelfs ideologische overweging is, is de inpassing van kwetsbare doelgroepen in een buurt ook een praktische en strategische overweging die veel invloed kan hebben op de snelheid waarin de procedure doorlopen kan worden: zitten de huidige bewoners op de (tijdelijke) ontwikkeling, en de daarin te huisvesten doelgroepen, te wachten? En hoe worden zij in de besluitvorming meegenomen?

4.3 Samenvattend

Hoe vinden partijen ruimte voor flexwoningen? Een locatie moet juridisch beschikbaar zijn voor het realiseren van woningen. Voor sommige plekken waarop tijdelijke woningen worden gebouwd, moet worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan. Binnen het huidige juridische kader is dit mogelijk via een verkorte procedure. Hierdoor kan op korte termijn (tijdelijk) meer ruimte gemaakt worden voor extra woningen en kunnen er dus andere locaties op de radar komen dan in het geval van permanente woningen. Realiserende partijen maken de keuze of ze woningen neerzetten met een permanente of een tijdelijke bouwkwaliteit volgens het nu geldende bouwbesluit; daarbij moeten ze de inschatting maken of ze verwachten (een deel van) het flexwoonproject na afloop van de exploitatietermijn van een locatie nog eens te verplaatsen. Bij verplaatsing naar een andere tijdelijke locatie geldt voor tijdelijke bouwwerken het zogenoemde 'rechtens verkregen'-principe en hoeft de woning niet aan een nieuw bouwbesluit getoetst te worden. Bij permanente verplaatsing naar een andere permanente locatie moet de woning getoetst worden aan het dan geldende bouwbesluit voor nieuwbouw. Het is daarmee bevorderlijk om aan de voorkant al te weten of er voor de woningen in de toekomst óók locaties beschikbaar zullen zijn.

Het vinden van locaties is echter complex. Locaties en vervolglocaties moeten namelijk geschikt zijn: ze moeten juridisch en praktisch zijn in te vullen met woningen, maar ook passen bij die invulling. Wat geschikt wordt geacht, is goeddeels een politieke afweging, waarbij naast ruimtelijke ook economische en maatschappelijke factoren een rol spelen. Want wanneer past een locatie bij flexwonen en andersom; welke functie past bij een beschikbare locatie? Wederom kan het uitzoeken en uitoonderhandelen van prioriteiten op basis van locaties bij gemeenten veel afstemming tussen verschillende afdelingen vereisen, met onzekerheid over de toekomst en traagheid in de besluitvorming tot gevolg. Momenteel proberen provincies hier het voortouw in te nemen, om ontwikkelaars en exploitanten van flexwoningen het vertrouwen te geven dat er in de toekomst voldoende locaties beschikbaar en geschikt zijn (zie bijvoorbeeld het Actieplan Flexwonen van de provincie Utrecht 2021).

Referenties

- Aedes (2021), *Brochure verplaatsbare woningen bouwen*. Geraadpleegd op 29-11-2021, via: <https://aedes.nl/nieuwbouw/vernieuwde-aedes-brochure-over-ervaringen-met-verplaatsbare-woningen>.
- Actieagenda Wonen (2021), *Brede wooncoalitie gaat woningtekort aanpakken en woonklimaat verbeteren*. Geraadpleegd op 17-11-2021, via: <https://aedes.nl/actieagenda-wonen/brede-wooncoalitie-gaat-woningtekort-aanpakken-en-woonklimaat-verbeteren>.
- AgentschapNL (2013), *Transformatie en het Bouwbesluit 2012 van het Expertteam (kantoor-)Transformatie*, Den Haag: AgentschapNL.
- Boeije, H.R. (2009), *Analysis in Qualitative Research*, SAGE.
- Cobouw (2021), *Gemeenten hebben sleutel in handen voor bouw flexwoningen*. Geraadpleegd op 17-11-2021, via: <https://www.cobouw.nl/marktontwikkeling/nieuws/2021/05/gemeenten-hebben-sleutel-in-handen-voor-flexwoningen-101296023>.
- Commissie-Ter Haar / Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021), *Een thuis voor iedereen*. Geraadpleegd op 07-11-2021, via: <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/adviesrapport-interbestuurlijke-werkgroep-versterking-beleid-huisvesting-aandachtsgroepen>.
- Expertisecentrum Flexwonen (2019), *De bouw van tijdelijke woningen*. Geraadpleegd op 24-11-2021, via: [De bouw van tijdelijke woningen, Expertisecentrum Flexwonen | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.flexwonen.nl/rapport-de-bouw-van-tijdelijke-woningen).
- Gemeente Nuenen (2020), *Aanwijzing categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is*. Geraadpleegd op 19-04-2022, via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613105>.
- Groot, J., B. Rijken, F. Daalhuizen, B. van Bommel & F. Schilder (2020), *Ruimte voor flexwoningen. Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hilhorst, E. & A. van den Bos (2020), *Verkenning rollen op de woningmarkt: Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten*, Enschede: I&O Research.
- Kences (2021), *Tekort aan studentenkamers wordt groter en groter*. Geraadpleegd op 23-11-2021, via: <https://bevolkingsbalans.nl/tekort-aan-studentenkamers-wordt-groter-en-groter/>.
- Kool, C.F. (2021), *Maatschappelijk draagvlak voor flexwoningen*, Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 22-12-2021, via: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/404766/Masterscriptie_Kool_9592822.pdf?sequence=1.
- La Go Geelkerken Advocaten (2020), *Wel of geen stedelijk ontwikkelingsproject*. Geraadpleegd op 05-04-2022, via: <https://www.lagrogeelkerken.nl/nl/actueel/wel-geen-stedelijk-ontwikkelingsproject>.
- Luijckx, T., & W. Reedijk (2021), *Verplaatsbare woningen bouwen*, Den Haag: Aedes.
- Markerink, K.L. & R. Louwes (2015), 'De kruimelgevallenregeling in Bijlage II van het Bor en substantiële milieugevolgen', TBR 2015/25.
- Ministerie van BZK (2022), *Nationale Woon- en Bouwagenda*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019a), *Kamerbrief over stimuleringsaanpak Flexwonen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van BZK (2019b), *Juridische mogelijkheden voor flexibele woningbouw door tijdelijke huisvesting*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2019c), *Financiële impuls voor provincies om flexwonen te bevorderen*. Geraadpleegd op 20-04-2022, via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2019/12/03/financiele-impuls-voor-provincies-om-flexwonen-te-bevorderen>.
- Ministerie van BZK (2014), *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pel, E.H.E. & J.S. Verbart (1997), *Project draagvlak: een onderzoek naar open planprocessen: eindrapport*, Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoerstudies.
- Provincie Utrecht (2021), *Actieplan Flexwonen*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Reedijk, W. & Luijkx, T. (2020), *De productie van verplaatsbare- en andere flexwoningen in Nederland*, wat-kostdebouwvaneenhuurwoning & Expertisecentrum Flexwonen.
- Rijksoverheid (2022), *Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 29-03-2022, via: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/tijdelijk-afwijken/#hf5ce54bo-06d2-4a53-80f9-2ef58e9c4d04>.
- Rijksoverheid (2019a), *Flexwonen*. Geraadpleegd op 15-11-2021, via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw/flexwonen>.
- Rijksoverheid (2019b), *Versnellingskamers Flexwonen van Start*. Geraadpleegd op 23-11-2021, via: <https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2019/10/18/versnellingskamers-flexwonen-van-start>.
- Rli (2016), *Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Schilder, F., E. Buitelaar, F. Daalhuizen, J. Groot, M. Hanou, C. Lennartz & M. van der Staak (2021), *Wonen na de verkiezingen: Het woningtekort wordt in de regio opgelost*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schipper, K. & Y. de Cramer (2021), *Problemen grondstoffen zorgen voor onzekerheid industrie*. Geraadpleegd op 05-04-2021, via: <https://www.rabobank.nl/kennis/do11145461-problemen-grondstoffen-zorgen-voor-onzekerheid-industrie>.
- Staatscourant (2020), Nr 58877, 9 november 2020. Geraadpleegd op 04-01-2022, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-58877.html>.
- Staatscourant (2021), Nr 42083, 1 september 2021. Geraadpleegd op 04-01-2022, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-42083.html>.
- Steen, M. van der, M. Schulz, N. Chin-A-Fat & M. van Twist (2016), *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Tweede Kamer (2019), *Integrale visie op de woningmarkt*. Kamerstuk 32.847.
- UWV (2022), *Vraag naar technische beroepen voor het halen van klimaatdoelen nu in kaart gebracht*. Geraadpleegd op 05-04-2022, via: <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/persberichten/2022/vraag-naar-technische-beroepen-voor-het-halen-van-klimaatdoelen-nu-in-kaart-gebracht.aspx?msckid=41dc7219b4b611eca5f5f90e2e53bob2>.
- Velden, J. van der, R. Bouwman, J. van der Craats & W. Reedijk (2020), *Flexwonen als opstap naar zelfstandig wonen. Casusonderzoek naar tijdelijke woonvormen voor zorgdoelgroepen*, Den Haag: Platform 31.
- VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Geraadpleegd op 17-01-2022, via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cbod9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>.

Bijlagen

Bijlage 1: Casusselectie flexwoonprojecten en interviewmethodiek

Casusselectie

Om meer diepgang te krijgen in ons begrip van het realiseren van flexwoningen, hebben we gesprekspartners specifiek benaderd omdat zij betrokken zijn bij bepaalde projecten. We hebben vooraf een aantal verschillende projecten geselecteerd waarover we partijen concrete vragen konden stellen. De projecten hebben met elkaar gemeen dat ze bedoeld waren om nieuwe woonruimtes te creëren met een tijdelijke doelstelling (er zijn dus geen permanente flexwoonprojecten meegenomen in dit onderzoek en ook geen projecten met tijdelijke verhuur van al bestaande woningen). Bovendien bieden ze allemaal woonruimte onder de huurtoeslaggrens, aan doelgroepen die onder de term ‘spoedzoekers’ vallen. Buiten deze gemeenschappelijke aspecten verschillen de onderzochte projecten vooral van elkaar: bijvoorbeeld qua locatie, omvang, voorziene exploitatietermijn, doelgroep, bouwkwaliteit en exploitant. Dat maakt dat ze niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Het doel van deze gesprekken is dan ook niet geweest om op zoek te gaan naar ‘de beste opzet van flexwonen’, maar juist om een gevoel te krijgen van wat flexwonen allemaal kan betekenen en welke gemeenschappelijke ervaringen er zijn op te tekenen uit deze verschillende projecten.

Tiny House – Opstapwoningen Nijkerk

Sinds 2018 staan er 28 tiny houses van Heijmans One op de Dominee Kuypersstraat, aan de rand van Nijkerk. Ze bieden plek aan statushouders, jongeren en andere spoedzoekers en worden verhuurd via de Woningstichting Nijkerk (WSN). Een- en tweepersoonshuishouders kunnen zich hier voor aanmelden. De locatie is voor tien jaar toegewezen en de gemeente heeft met WSN afgesproken dat zij na die tien jaar een andere locatie krijgen voor de tiny houses.

Verdamstraat Leiden

Op de Verdamstraat, gesitueerd in een woonwijk in Leiden, staan sinds 2020 16 tijdelijke woonstudio's op een voormalig grasveld. De woningen zullen tien jaar lang plaats bieden aan een mix van reguliere spoedzoekers en mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang. De woningen stonden al eerder drie jaar elders in de stad, voordat ze naar deze locatie werden verplaatst, en het plan is om de woningen na afloop van de huidige exploitatietermijn weer te verplaatsen naar een andere locatie. Dit project is een initiatief van de gemeente Leiden, de woningcorporatie Ons Doel en Stichting de Binnenvest. Er is gekozen voor houten hoogwaardige en circulaire modules van Finch Buildings/de Groot Vroomshop.

LARS & LILY Lelystad

In Lelystad, langs de Larserdreef, is sinds 2020 het project LARS te vinden. Het bestaat uit 152 appartementen (92 studio's en 60 tweekamerappartementen) die er in ieder geval voor vijftien jaar zullen staan. De gebouwen zijn eigendom van woningcorporatie Centrada en zijn gebouwd door Daiwa House Modular Europe Jan Snel BV. Ze bieden een tussenoplossing aan statushouders,

spoedzoekers, starters en studenten. De vraag naar betaalbare woningen in Lelystad is groot. Eind 2021 kregen de bewoners van LARS daarom nieuwe burens door het project LILY: 147 flexwoningen van dezelfde initiatiefnemers. In LILY zijn ook grotere driekamerwoningen te huur, zodat (kleine) gezinnen er eveneens een plaats kunnen vinden.

SayHaey Amsterdam

In 2016 heeft Haerzathe Investments 217 knaloranje tijdelijke verplaatsbare woonstudio's voor jongeren gerealiseerd. Het blok, ontworpen en gebouwd door Plegt-Vos, staat naast een metrostation in een woonwijk in Zuidoost, op een plek waar eerder een parkeergarage was gesloopt. De locatie is door het stadsdeel voor twintig jaar aangewezen. SayHaey biedt woonruimte aan werkende jongeren die een band hebben met het stadsdeel. Het project is gefinancierd vanuit een investeringsfonds voor particulieren.

De Ravel Utrecht

De Ravel in Utrecht biedt woonruimte in een voormalig kantoor van de gemeente Utrecht. Het gebouw staat aan de Ravellaan, een binnenstedelijke transformatielocatie tussen twee woonwijken in. Het project biedt 180 betaalbare woonruimtes en richt zich op jongeren van 18 tot en met 28 jaar. Daarnaast huisvest de Ravel ook een aantal statushouders en kwetsbare jongeren. De woningen worden verhuurd door Socius wonen, een commerciële jongerenhuisvester die vastgoed omzet naar kamers.

SET IJburg Amsterdam

Aan de Erich Salomonstraat in de woonwijk IJburg in Amsterdam verhuurt woningcorporatie de Alliantie 141 woningen voor starters van 18 tot en met 27 jaar; van hen is de helft statushouder. Het project is opgebouwd uit modulaire studio's naar ontwerp van SVP Architectuur en gebouwd door Daiwa House Modular Europe Jan Snel BV. Huisvester Socius (van onder andere de Ravel in Utrecht) is door de Alliantie een aantal jaren ingehuurd om mee te denken over de ontwikkeling van het concept en het opbouwen van de gemeenschap binnen het project.

Interviewmethodiek

Verschillende partijen rondom deze projecten (bouwers, verhuurders en gemeenten) zijn benaderd om de werkwijzen en ervaringen bij de projecten vanuit verschillende invalshoeken te kunnen bezien. Respondenten zijn per mail gevraagd mee te doen aan een interview via een online-videogesprek. Er zijn uiteindelijk 17 interviews afgenomen: 12 bij corporaties en overheden en 5 bij commerciële partijen en ontwikkelaars. Hiermee is het merendeel van de verzamelde informatie afkomstig uit de publieke sector. We hebben ons voor deze verkennende studie gericht op het ophalen van (praktijk)kennis, en streven er niet naar standpunten te generaliseren naar alle flexwoonprojecten in Nederland: daarvoor zijn projecten te verschillend.

De transcripties van de gevoerde gesprekken zijn gecodeerd met behulp van de software Atlas.ti. In zowel het interview- als het coderingsproces zijn we iteratief te werk gegaan en hebben we gewerkt van een open codering naar een axiale en uiteindelijk selectieve codering conform Boeije (2009). Bij deze werkwijze gaat de onderzoeker inductief en verkennend te werk. Daarbij hebben analyse en dataverzameling elkaar afgewisseld. Bij de open codering zijn eerst codes aangebracht die kort samenvatten welke onderwerpen respondenten naar voren brachten bij het omschrijven van de aard van de projecten en hun totstandkoming. Dit leidde tot een grote hoeveelheid codes, die uiteindelijk zijn gecategoriseerd in de volgende onderwerpen: visie, bewoners, samenwerking, institutionele factoren, capaciteitskosten, doorstroming, draagvlak, financiering, locatie, samenwerking,

schaal en snelheid. Per onderwerp is de gerelateerde inhoud geanalyseerd en samengebracht in de hoofdstukken van dit rapport. Het onderzoek is afgerond toen er geen nieuwe informatie meer naar voren kwam in de interviews.

Concept-vragenlijst voor alle gesprekspartners

Woonvraag:

- In hoeverre was er vooraf inzicht in de animo voor deze woningen? Aan welke vraag voldoet dit initiatief/aan welke vraag niet?
- Waarom is hier niet gekozen voor reguliere nieuwbouw (permanente woningvoorraad)?
- Wat zie je als de meerwaarde van flexwonen, op korte en lange termijn?

Samenwerking:

- Welke actoren waren er betrokken bij de totstandkoming van dit initiatief?
- Hoe verliep deze samenwerking (verschillen in beoogd doel en/of aanpak)?
- Wat zou je een volgende keer anders doen/willen?

Voorwaarden:

- Welke voorwaarden zijn er gesteld voor dit project (ruimtelijk, financieel, sociaal, in tijd)? Door wie/Hoe zijn deze tot stand gekomen?
- Wat zou je een volgende keer anders doen/willen?

Kosten:

- Is er sprake van een positieve businesscase? Was dat een voorwaarde?
- Wat heeft meer/minder gekost dan vooraf begroot, en hoe komt dat?
- In geval van negatieve businesscase: worden kosten ergens anders verhaald?

Snelheid en vertraging:

- Wat zijn de verschillen met betrekking tot besluitvorming rondom permanente woonruimte?
- Welke factoren spelen een rol bij de realisatie (besluitvorming, infra/nuts/exploitant, budget)?
- Waar ging het sneller/langzamer dan verwacht, en waardoor?

Capaciteit:

- Wie binnen jullie organisatie houden zich bezig met dit thema?
- Wat zijn hun andere taken?
- Welke organisatorische uitdagingen zijn er?
- Hebben de werkzaamheden voor dit initiatief de andere werkzaamheden beïnvloed?

Externe effecten:

- Hoe is de inspraakronde verlopen/ welke bezwaren zijn er geuit, en hoe zijn jullie daarmee omgegaan?
- Hoe hebben jullie de flexwoningen ingepast in de buurt? Maken ze gebruik van bestaande voorzieningen of zijn er nieuwe voorzieningen toegevoegd (winkels, parkeerruimte e.d.)?
- Hoe verhoudt 'voorrang' voor spoedzoekers zich tot de wachtlijst voor sociale huur?

Bijlage 2: Juridische aspecten van flexwoningen

(Auteurs Jacco Karens en Arjan Bregman – IBR)

Inleiding

In deze bijlage beschrijven we op hoofdlijnen wat de gevolgen zijn voor de omgevingsrechtelijke aspecten in het geval van flexwoningen met (op de betreffende locatie) een tijdelijk karakter. Achtereenvolgens gaan we hierbij in op de volgende onderwerpen:

1. De juridisch-bestuurlijke context van flexwoningen.
2. De procedure voor de bouw van flexwoningen. Hierbij gaan we in op de betekenis en reikwijdte van de zogenoemde kruimelgevallenregeling uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)/het Besluit omgevingsrecht (Bor). Ook geven we aan op welke wijze tijdelijke woningbouw onder de Omgevingswet omgevingsrechtelijk kan worden ingepast.
3. In het verlengde van vraag 2 dient antwoord gegeven te worden op de vraag wat bij woningbouw de betekenis is van een zogenoemd stedelijk ontwikkelingsproject en wat hierbij onder de Omgevingswet mogelijk anders is.
4. De invulling van het begrip ‘tijdelijkheid’ (in afwijking van permanent). Tussen de eis om tijdelijke woningbouw na een zekere periode te slopen enerzijds en de rendementseisen van investeerders anderzijds kan spanning bestaan. Gelet hierop geven we aan wat het criterium tijdelijkheid betekent binnen het omgevingsrecht.
5. De betekenis van tijdelijke woningbouw voor de toepasselijke bouwtechnische regelgeving, zowel in het huidige recht als onder de Omgevingswet.

Enerzijds gaan we in deze bijlage in op de juridische aspecten en procedures die van toepassing zijn bij het planologisch mogelijk maken van flexwoningen. Gelet op de definitie dat een flexwoning ‘een stapelbare, verplaatsbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woning is, waarbij de woning, de locatie of de bewoner een tijdelijk karakter heeft’, kan er sprake zijn van tijdelijkheid in meerdere opzichten (woning, locatie, bewoner). Uitsluitend het al dan niet tijdelijk zijn van de woning (op de betreffende locatie) is daarbij in omgevingsrechtelijk opzicht van belang. Indien de woning niet tijdelijk is, maar op voorhand vaststaat dat op de betreffende locatie de te realiseren woningen (uiteindelijk) een permanent karakter zullen hebben, dan zijn de reguliere bepalingen van het omgevingsrecht van toepassing. Anderzijds heeft deze bijlage ook betrekking op de tijdelijkheid van het bouwwerk zelf en de vraag in hoeverre daarbij voorschriften gelden die afwijken van permanente bouwwerken.

Juridisch-bestuurlijke context van (tijdelijke) woningbouw

Ten aanzien van het planologische kader voor flexwoningen is de verhouding tussen met name provincies en gemeenten van belang. Gemeenten kunnen in een structuurvisie beleid voor flexwoningen vaststellen, en daarbij globale locaties beschrijven. Deze structuurvisie bindt alleen de gemeente zelf. Vervolgens kunnen in een bestemmingsplan geschikte locaties worden aangewezen waar tijdelijke woningbouw rechtens is toegestaan.

Op provinciaal niveau kunnen Provinciale Staten (PS) in een provinciale structuurvisie ook beleid ontwikkelen ten aanzien van de kaders en de wenselijke locaties voor flexwoningen. Om dat beleid te laten doorwerken richting gemeenten kunnen PS een provinciale verordening vaststellen, waarbij zij regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen of afwijkingsvergunningen die

gemeenten in acht moeten nemen. Voorwaarde is dat provinciale belangen het stellen van die regels met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Dat is een tamelijk ruim criterium, waarbij PS zelf in de provinciale verordening aangeven waarom de regels een belang dienen dat de provincie moet behartigen. De daaraan voorafgaande beleidskeuzes in bijvoorbeeld de structuurvisie zijn daarbij van belang. Zo kan ten aanzien van flexwoningen worden betoogd dat het een provinciaal belang is dat de ruimtelijke structuur van gebieden direct buiten de bebouwde kom behouden blijft, en dat bestemmingsplannen en/of omgevingsvergunningen om die reden geen tijdelijke woningbouw mogelijk kunnen maken. De afweging kan in dat geval in de provinciale verordening vorm krijgen door middel van een provinciale ladder, als een variant op de Ladder voor duurzame verstedelijking in artikel 3.1.6 Bro. Aangezien dit een discretionaire bevoegdheid is, heeft de provincie beleidsvrijheid om dit te bepalen.

Als een gemeente een bestemmingsplan vaststelt waarin bestemmingen worden neergelegd en regels worden gesteld die in strijd zijn met de provinciale verordening, kunnen de Gedeputeerde Staten (GS) een zogenoemde reactieve aanwijzing geven. Daarvan kunnen zij gebruikmaken als deze aanwijzing noodzakelijk is gelet op de provinciale belangen (art. 3.8 Wro). De reactieve aanwijzing heeft tot gevolg dat het betreffende plandeel (bijvoorbeeld het deel dat tijdelijke woningbouw mogelijk maakt) niet in werking kan treden.

Indien een provincie regels in een provinciale verordening heeft gesteld, kunnen GS een gemeente ontheffing verlenen (art. 4.1a Wro). Daarvan kunnen zij gebruikmaken voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijke ruimtelijke beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

Onder de Omgevingswet zal de gemeente beleid voor flexwoningen kunnen vaststellen in de Omgevingsvisie en tevens in een programma, een nieuw sectoraal beleidsinstrument waarin de samenhang met andere onderdelen van de fysieke leefomgeving beschreven kan worden en waarin concrete maatregelen kunnen worden benoemd om het beleid voor flexwoningen te realiseren. Ook onder de Omgevingswet zal de provincie over grotendeels vergelijkbare instrumenten beschikken, zoals de provinciale omgevingsverordening (art. 2.6 Ow) en het doen van een reactieve interventie (art. 16.21, lid 1 Ow), wat vergelijkbaar is met de reactieve aanwijzing.

De conclusie die we hieruit kunnen trekken, is dat flexwoningen – op grond van provinciaal beleid en de doorwerking daarvan in de verordening – de mogelijkheden van gemeenten kunnen beperken om voor die woningen specifieke locaties aan te wijzen. Dat is echter geen uitgemaakte zaak. Immers, of flexwoningen als provinciaal belang worden gezien, staat of valt met de vraag of de provincie daar beleid voor heeft ontwikkeld, en vervolgens de keuze maakt om provinciale regels daarover te stellen.

Onderscheid tussen reguleren van bouwen en gebruiken

Ten aanzien van de hier gebruikte begripsomschrijving van flexwoningen is het zinvol een onderscheid te maken tussen het reguleren van bouwen en gebruiken. Het gaat enerzijds om het aanwijzen van locaties en het daadwerkelijk planologisch mogelijk maken van bijvoorbeeld flexwoningen, en anderzijds om de regelgeving die van toepassing is bij de daadwerkelijke bouw van deze woningen. Bouwen ziet dan toe op de fysieke activiteit van het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten,

vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk dat op grond van artikel 2.1. lid 1 sub a Wabo in veel gevallen vergunningplichtig is.²

De term ‘gebruik’ heeft hier twee betekenissen. Met het oog op de bestemming moet het bestemmingsplan regels geven voor het gebruik van de grond; we noemen dat ook wel gebruik in ruime zin. Daarmee worden alle activiteiten aangeduid die binnen de bestemming kunnen plaatsvinden, zoals het bouwen van bouwwerken, het aanleggen van werken, het verrichten van werkzaamheden (bijvoorbeeld graafwerkzaamheden), slopen, de manier waarop grond en opstallen worden gebruikt en het benutten van de bouwwerken. Gebruik in enge zin heeft betrekking op de bouwregels en andere gebruiksregels voor de gronden. Het gaat daarbij dus enerzijds om de regels uit het bestemmingsplan (wat mag er op de locatie) en anderzijds om de bouwregels (die ook gebruik kunnen beperken). Dat onderscheid is terug te zien bij de omgevingsvergunningaanvraag: indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit in strijd is met de (gebruiks)regels uit het bestemmingsplan (art. 2.10 Wabo), dan wordt de aanvraag voor de bouwvergunning mede aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo).

De Omgevingswet verplicht gemeenten in het omgevingsplan ertoe functies toe te kennen aan locaties en daarbij tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te komen. Ook in die context blijven gebruik in ruime zin en gebruik in enge zin relevant.

De planologische procedure bij afwijken van het bestemmingsplan

De uitgangspunten voor vergunningverlening bij flexwoningen

Het basisartikel voor het startpunt van de procedure is artikel 2.1., lid 1 van de Wabo, op grond waarvan in het algemeen (a) het bouwen van bouwwerken (waaronder woningen) en (c) het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan vergunningplichtig is. Onder a) gaat het derhalve om een vergunning voor het bouwen en onder c) om een vergunning om af te mogen wijken van het vigerende bestemmingsplan.

Een ander belangrijk artikel is artikel 2.12 Wabo. Dit artikel regelt de mogelijkheden om af te wijken van het geldende planologische kader. In bijna alle situaties is dit het bestemmingsplan. Artikel 2.12 luidt als volgt:

- ‘1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:
 - a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 - 1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

² Op grond van artikel 2.1 lid 3 Wabo kan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden bepaald dat met betrekking tot de daarbij aangegeven gevallen het verbod om zonder bouwvergunning ex artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo te ‘bouwen’ niet geldt. Wat betreft de bouwactiviteiten zijn de uitzonderingen terug te vinden in artikel 2.3 Besluit omgevingsrecht (Bor), met verwijzing naar artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor. Aangezien deze vergunningvrije gevallen voor de realisatie van flexwoningen zeer beperkt van belang zijn, gaan we ervan uit dat er in alle gevallen daadwerkelijk een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist is.

- 2°.in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
 - 3°.in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;
 - b. indien de activiteit in strijd is met het exploitatieplan: met toepassing van de daarin opgenomen regels inzake afwijking;
 - c. indien de activiteit in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening: voor zover de betrokken regels afwijking daarvan toestaan;
 - d. indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°.'

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden verleend, zijn vastgelegd in artikel 2.10 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

- '1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
 - c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...] tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12 Wabo [...]
- 2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.'

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het afwijken van een vigerend bestemmingsplan kan worden verleend, zijn vastgelegd in artikel 2.12 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

- '1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:
 - a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 - 2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen [...]

Artikel 2.10 lid 2 Wabo betekent dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen voor een bouwwerk dat niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, ook meteen wordt aangemerkt als aanvraag om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Daarvoor hoeft dus niet ook een aparte aanvraag te worden ingediend. De in artikel 2.12 Wabo, lid 1 onder a, onder 2° bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Bor. Artikel 4 van bijlage II van het Bor geeft de grondslag waarop een omgevingsvergunning verleend kan worden voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken voor een termijn van ten hoogste tien jaar. Het moet dan gaan om gebruik dat niet al reeds in lid 1 tot en met 10 van artikel 4 van bijlage II van het Bor wordt opgesomd, zoals een bijbehorend bouwwerk.

De toepassing van deze mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een bepaalde tijd te verlenen, volgt de algemene bepaling van artikel 2.23 Wabo. Dat artikel is van belang voor het tijdelijk toestaan van gebruik dat strijdig is met het bestemmingsplan. Dit artikel luidt als volgt:

‘1. In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van activiteiten als bedoeld in het eerste lid categorieën gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan ten aanzien van die termijn worden bepaald:

- a. een maximum gedurende welke deze kan gelden, of
- b. in welke categorieën gevallen deze kan worden verlengd’

4.2. Toepassing reguliere procedure door middel van kruimelgevallenregeling

Op nationaal niveau worden bepaalde activiteiten waarvoor het noodzakelijk is af te wijken van het bestemmingsplan aangemerkt als zogenaamd kruimelgeval. Het woord ‘kruimel’ impliceert dat het om kleinschalige, naar hun planologisch effect ondergeschikte gevallen gaat, maar inmiddels bevat de regeling ook activiteiten die niet direct als ondergeschikt zouden worden gekwalificeerd (bijvoorbeeld vanwege de grootte of uitstraling op de omgeving). Dat het Rijk deze categorieën activiteiten in bijlage II artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) heeft aangewezen, heeft tot gevolg dat niet de uitgebreide maar de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Overigens kunnen gemeenten beleid opstellen voor kruimelgevallen en zodoende de toepassing ervan enigszins inperken. Het gaat dan om het creëren van voorwaarden in beleidsregels die inzicht geven onder welke voorwaarden gemeenten medewerking verlenen aan de planologische afwijking. Het is echter niet mogelijk dat een gemeente ten aanzien van planologische afwijkingen zondermeer bepaalt dat de uitgebreide procedure alsnog van toepassing is. Dat zou op gespannen voet staan met het systeem van het Bor.

4.3. De toelichting bij de kruimelregeling

De mogelijkheid om tijdelijk een omgevingsvergunning te verlenen is in het Bor ingevoegd bij het *Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Bor en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet* en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.

De Crisis- en herstelwet (Chw), in werking getreden op 31 maart 2010, beoogt, als reactie op de economische crisis die in 2008 begon, met name procedures te versnellen en meer flexibiliteit en innovatieruimte te creëren bij ruimtelijke ontwikkelingen. De laatste jaren ligt de nadruk volledig op het creëren van flexibiliteit en innovatie, bijvoorbeeld door experimenten (afwijkingen) mogelijk te maken met bestaande wet- en regelgeving vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Chw kent bepalingen die in 2014 permanent gemaakt zijn en die voor elk soort project in Nederland van toepassing zijn. Daarnaast zijn er bepalingen die enkel gelden voor vooraf aangewezen projecten (zoals de experimenten in art. 7c BuChw). Een voorbeeld van het eerste is de uitbreiding van de kruimelgevallenregeling waarbij afwijkend gebruik wordt toegestaan voor ten hoogste tien jaar. Een voorbeeld van het tweede is artikel 6 lid 1 BuChw, dat het voor een aantal gebieden in Nederland mogelijk maakt af te wijken van het Wabo en het Bor en een omgevingsvergunning voor

een termijn langer dan tien jaar te verlenen.³ Die verruimde afwijkingstermijn heeft dus geen generiek karakter.

Onderdeel 11 van artikel 4 van bijlage II van het Bor maakt het mogelijk om ander gebruik voor een termijn van ten hoogste tien jaar toe te staan. In de in het Staatsblad opgenomen toelichting bij dit besluit wordt uitgebreid ingegaan op het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan in het algemeen en op de strekking en reikwijdte van deze afwijkingmogelijkheid in het bijzonder. De achtergrond waarom onderdeel 11 is toegevoegd, is het verminderen van administratieve lasten:

‘Een aantal onderdelen van dit besluit hangt samen met de wet pChw⁴. In het kader van die wet is al aandacht geschonken aan de effecten op de administratieve lasten van de wijzigingen die ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zijn doorgevoerd. Dat geldt ook voor het toevoegen van onderdeel 11 aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarmee in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is geworden op het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met een bestemmingsplan strijdige activiteiten voor een duur van maximaal tien jaar.’

Gevolg van dit onderdeel van de kruimelgevallenregeling is dat de reguliere procedure voor de beslissing op de aanvraag omgevingsvergunning van toepassing is. Behalve dat dit tijdswinst (8 weken ten opzichte van 26 weken bij toepassing van de uitgebreide procedure) kan opleveren bij het realiseren van flexwoningen kan het van toepassing zijn van de reguliere procedure ook gevolgen hebben voor materiele aspecten van de vergunningaanvraag, zoals de onderzoekslasten (al dan niet in verband met de Mer-plicht); zie bijvoorbeeld Markerink en Louwes (2015). Artikel 4 bijlage II Bor biedt dus kansen voor flexwoningen die bestemd worden om tot tien jaar op een locatie als zodanig te verblijven. Dat geldt ook voor het tijdelijk realiseren van flexwoningen in een bestaand bouwwerk waarvoor een bestemmingswijziging noodzakelijk is.

De invulling van het begrip tijdelijkheid

Vervolgens is de vraag hoe het begrip ‘tijdelijkheid’ wordt ingevuld. die invulling is doorslaggevend voor de vraag of de reguliere of uitgebreide procedure moet worden doorlopen. In de toelichting bij de regeling wordt ten aanzien van de invulling van het begrip het volgende opgemerkt:

‘Indien de vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo wordt verleend met een beperkte tijdsduur, is het vergunde planologische strijdige gebruik toegestaan

³ Artikel 6 BuChw schakelt voor de daar genoemde projecten over op de reguliere voorbereidingsprocedure. Dat de tijdelijke afwijking maximaal vijftien jaar bedraagt, staat niet in het BuChw, maar volgt naar onze gedachte uit artikel 5.16 Bor, dat als volgt luidt: ‘In een omgevingsvergunning voor het bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet, van een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn van ten hoogste vijftien jaar verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben. Indien de in de omgevingsvergunning aangegeven termijn korter is dan vijftien jaar, kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.’

⁴ Dit is een afkorting van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Chw en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Chw en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144).

zolang de vergunning geldt. (...) De in de vergunning opgenomen termijn kan overigens door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd (dus opeenvolgend voor hetzelfde aantal jaar) of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw omgevingsvergunning worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand dat naarmate een planologisch strijdige activiteit voor langere duur dan aanvankelijk voorzien wordt toegestaan – bijvoorbeeld indien wordt besloten om de geldigheid van de vergunning tussentijds te verlengen of indien een nieuwe tijdelijke vergunning wordt verleend om een planologisch strijdig gebruik langer te kunnen voortzetten – er zwaardere eisen worden gesteld aan de motivering van het besluit. Een mogelijkheid is daarnaast dat een planologisch strijdig gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan en daarmee permanent toelaatbaar wordt. In dat geval wordt het gebruik door het nieuwe bestemmingsplan bestreken en vervalt de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Bestaand illegaal planologisch gebruik wordt daarmee dus gelegaliseerd. Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarmee een met het bestemmingsplan strijdig gebruik wordt toegestaan, zal expireren op het moment waarop het desbetreffende gebruik wordt ingepast in een bestemmingsplan. De vergunning, die voorzorg in het toestaan van het planologisch strijdige gebruik, komt met de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan te vervallen omdat het desbetreffende gebruik met dat bestemmingsplan niet meer in strijd is.⁵

Bij de aan die vergunning ten grondslag te leggen afweging speelt geen rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd, omdat de activiteit anders impliciet voor onbepaalde tijd zou worden vergund. De toelichting noemt bij dit uitgangspunt enkele voorbeelden. Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk, hoewel feitelijk niet onmogelijk, dat het bouwwerk na afloop van die termijn daadwerkelijk wordt afgebroken. Bij een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studentenhuysvesting wordt toegestaan, ligt dat echter anders. Hoewel er een permanente behoefte aan studentenhuysvesting zal zijn, ook na afloop van de in de vergunning gestelde termijn, is het goed voorstelbaar dat dit gebruik na de periode van tien jaar kan worden beëindigd. Het feit dat – mede gelet op de grote hoeveelheid leegstaande kantoorruimte – bij het verlenen van de vergunning niet is aan te geven wat er na afloop van het tijdelijk gebruik met het gebouw gaat gebeuren, is daarbij op zichzelf niet relevant. Bij het verlenen van de vergunning behoeft slechts in voldoende mate aannemelijk te zijn dat het gebruik van het gebouw, na afloop van de gestelde termijn, daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Een ander voorbeeld is de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen. Denkbaar is dat daarbij in de vergunning een termijn wordt gesteld die, eventueel met een absolute einddatum, afhankelijk is van de datum van oplevering van de nieuw te bouwen zorgwoningen. Ook bij wijze van experiment is verlening van een tijdelijke vergunning mogelijk. Denkbaar is dat bij het plaatsen van flexwoningen op een locatieweekend in eerste instantie een beperkt aantal woningen wordt gerealiseerd. Deze tijdelijke vergunning is in zo'n geval mogelijk om te beproeven of het idee succesvol is, waarna later kan worden beslist of er een definitieve voorziening

⁵ Stb. 2014, 333, p. 24/25.

komt. Indien het gaat om het gebruik van een bouwwerk dat strijdig is met het bestemmingsplan en in stand is gelaten, betekent dit dat het bouwwerk moet zijn verwijderd, of anderszins in proporties moet zijn teruggebracht zodat de met het bestemmingsplan strijdige situatie wordt opgeheven.

Specifiek bij onderdeel 11 van artikel 4 van bijlage II bij het Bor wordt onder meer opgemerkt: ‘dat op grond van artikel 4 lid 11 Bor ook ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, in aanmerking komt voor tijdelijke omgevingsvergunningverlening voor een termijn van ten hoogste tien jaar.’ Het feit dat het hier gaat om ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, houdt in dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wel is genoemd in een van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverlening dient te zijn. Zo kan een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdig bijbehorend bouwwerk ingevolge artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend. Dat geldt ook indien het gaat om een vergunning voor de tijdelijke aanwezigheid van het betrokken bijbehorende bouwwerk, ook indien het een tijdsbeloop betreft van meer dan tien jaar. Indien het een planologisch strijdig gebruik betreft dat niet is genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, kan voor een tijdelijk gebruik met een duur van maximaal tien jaar, de vergunning ingevolge artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II verleend worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo.

Van belang is dat bij de toepassing van artikel 4 lid 11 Bor voor vormen van planologisch strijdig gebruik een maximale afwijkingsduur van tien jaar geldt.⁶ Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van tien jaar niet wordt overschreden. Op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan dus niet telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend. De Afdeling heeft dat ook bevestigd in een uitspraak van 16 augustus 2017.⁷ Hoewel het dus mogelijk is om meerdere tijdelijke omgevingsvergunningen te verlenen, mag de totale termijn van de planologische afwijking niet meer dan tien jaar bedragen.⁸

Het begrip ‘tijdelijkheid’ in de jurisprudentie

Ook in de jurisprudentie komt de vraag aan de orde in hoeverre het op grond van artikel 4 lid 11 bijlage II Bor te vergunnen project tijdelijk van aard is. Dit gebeurt onder meer in een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over het verlenen van een omgevingsvergunning om – in afwijking van het vigerende bestemmingsplan – een zonnepark te realiseren.⁹

⁶ Stb. 2014, 333, p. 27/27.

⁷ ABRvS 16-8-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212.

⁸ In het geval op grond van artikel 7c BuChw tijdelijke afwijking mogelijk wordt gemaakt, geldt een termijn van maximaal vijftien jaar. Die mogelijkheid is, zoals gezegd, beperkt tot vooraf aangewezen gebieden. Gemeenten kunnen hiervan na aanmelding voor toepassing van het experiment gebruikmaken.

⁹ ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1112 (Zonnepark Coevorden), TBR 2018/76, m.nt. J.J. Karens.

De exploitant van het zonnepark heeft in de betreffende casus een omgevingsvergunning aangevraagd om het zonnepark op de percelen te realiseren voor de duur van tien jaar. Vaststaat dat het plaatsen van zonnepanelen op die percelen in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Om het bouwplan toch mogelijk te maken, heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. Naar het oordeel van de rechtbank was de verleende vergunning niet in overeenstemming met het wettelijke systeem verleend.

Het college van burgemeester en wethouders van Coevorden betoogt dat bij het verlenen van een vergunning op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor niet hoeft te worden beoordeeld of de vergunde activiteit na afloop van de bij de vergunning gegeven termijn zal worden beëindigd. De rechtbank had volgens het college uitsluitend moeten beoordelen of de zonnepanelen na tien jaar zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden verwijderd. Het college stelt dat de zonnepanelen eenvoudig kunnen worden verwijderd, omdat ze op een constructie van ijzeren palen staan die ook makkelijk te verwijderen is. Van kapitaalvernietiging is geen sprake, omdat de panelen eenvoudig elders kunnen worden herplaatst, aldus het college. Omdat de zonnepanelen na tien jaar zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden verwijderd, heeft het college een vergunning kunnen verlenen op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor.

De Afdeling overweegt dat voor de toepasbaarheid van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor uitsluitend is vereist dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk moet zijn dat de vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Voor de vraag of het college op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor een vergunning heeft kunnen verlenen, is dus niet van belang of aannemelijk is dat de zonnepanelen na tien jaar ook daadwerkelijk zullen worden verwijderd.

Opvallend is overigens dat in een vergelijkbare casus de rechtbank Overijssel wel ingaat op het kunnen én zullen beëindigen van de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen. Daarin oordeelt de rechtbank dat slechts indien op voorhand duidelijk is dat het zonnepark binnen deze exploitatietermijn niet rendabel kan zijn of indien de berekeningen zodanige tekortkomingen vertonen dat niet voor geloofwaardig kan worden gehouden dat de derde partij haar investeringsbeslissingen mede daarop gebaseerd heeft, er aanleiding zal bestaan om te oordelen dat het op basis van deze stukken niet geloofwaardig is dat het zonnepark binnen tien jaar zal worden verwijderd.¹⁰ Dergelijke overwegingen gaan verder dan wat volgt uit de Nota van Toelichting bij het artikel. In hoger beroep laat de Afdeling het oordeel over het kunnen beëindigen van de activiteit in stand, hoewel zij niet nader ingaat op de overwegingen van de rechtbank over de vraag of de activiteit ook zal worden beëindigd.¹¹

Gelet op de toepassing van artikel 4 lid 11 bijlage II Bor in de jurisprudentie zou ten aanzien van flexwoningen de conclusie getrokken kunnen worden dat het technisch vast moet staan dat deze na ommekomst van de termijn kunnen worden verwijderd en dat de situatie in oude staat kan worden hersteld, maar dat niet vast hoeft komen te staan of dat ook daadwerkelijk zal plaatsvinden.

¹⁰ Zie ook Rb. Overijssel 19-09-2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:3422.

¹¹ ABRvS 14-8-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2770.

Uitzondering op de kruimelgevallenregeling: het stedelijk ontwikkelingsproject

Wat is een stedelijk ontwikkelingsproject?

Een belangrijke uitzondering op de toepassing van de kruimelgevallenregeling van artikel 4 lid 11 bijlage II Bor doet zich voor bij een zogenoemd stedelijk ontwikkelingsproject. In dat geval zijn er procedurele consequenties. In artikel 5 lid 6 bijlage II Bor is namelijk bepaald dat artikel 4, onderdelen 9 en 11, niet van toepassing is op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (MER). Een van de in deze bijlagen aangewezen activiteiten is het realiseren van een zogenoemd stedelijk ontwikkelingsproject. In categorie 11.2 van onderdeel D bij de bijlage bij het Besluit MER wordt dit omschreven als ‘de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen’. Voor projecten die kwalificeren als een stedelijk ontwikkelingsproject, moet altijd een (vormvrij) MER-beoordelingsbesluit worden genomen, voordat het ontwerpbesluit ter inzage mag worden gelegd. In dat geval is op grond van art. 2.12 Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb van toepassing (26 weken). Dit houdt ook in dat een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad in beginsel nodig is (op grond van art. 6.5, eerste lid Bor), en dat aan de vergunningverlening een goede ruimtelijke motivering ten grondslag moet liggen.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS (zie onder meer 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694) hangt het antwoord op de vraag of er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit MER, af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene ontwikkeling een rol. Doordat daarbij niet relevant is of per saldo negatieve effecten voor het milieu kunnen optreden, is een hele casuïstische jurisprudentie ontstaan over de vraag of een project wel of geen stedelijk ontwikkelingsproject is. In zijn algemeenheid valt hier dus geen kwalificatie te geven, maar vast staat dat ook tijdelijke projecten een stedelijk ontwikkelingsproject kunnen vormen (ABRvS 4-9-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3055, r.o. 2.2). Zo heeft de ABRvS de herontwikkeling van een woonwijk van 545 naar 675 woningen als stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt (ABRvS 9-7-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298), en de bouw van een tijdelijk woongebouw met 148 wooneenheden voor statushouders en studenten voor maximaal tien jaar niet (Rb. Amsterdam 6 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:648). Datzelfde geldt voor veel gebruikswijzigingen van bestaande bouwwerken waarbij bijvoorbeeld het bouwvolume niet wordt vergroot. Het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden ten behoeve van sociale huurwoningen en de huisvesting van statushouders en vier maatschappelijke ruimtes, werd – gelet op de aard en omvang hiervan – wel als een stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt (ABRvS 4-9-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3055). Daarentegen kon de bouw van 16 tijdelijke wooneenheden die voor de duur van tien jaar zouden blijven staan, volgens de ABRvS – gelet op de omvang en de specifieke invulling van het bouwplan – niet als een stedelijk ontwikkelingsproject worden aangemerkt (ABRvS 18-11-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2747).

Op grond van het voorgaande zou de voorzichtige conclusie getrokken kunnen worden dat flexwoningen op nog niet bebouwde en niet voor woondoelinden bestemde locaties, vanwege algehele functiewijziging en grootschalige toename van het bebouwingsoppervlakte, sneller als stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt kunnen worden dan flexwoningen die worden gerealiseerd in bestaande bouwwerken waarvoor enkel een functiewijziging noodzakelijk is, of qua omvang beperkte aantallen flexwoningen.

Procedurele versnelling bij stedelijke ontwikkelingsprojecten waar een passende beoordeling voor moet worden gemaakt?

De 20^e Tranche van het Besluit Crisis- en herstelwet die eind 2020 in werking is getreden, wijzigt de regeling voor milieueffectrapportages in het Besluit MER. Daarin wordt een nieuw artikel 3 ingevoegd dat een grondslag geeft om categorieën aan te wijzen van gevallen waarin kleine gebieden en kleine wijzigingen geen aanzienlijke milieueffecten hebben. Hierdoor kunnen deze worden uitgezonderd van de (plan-)MER-plicht als deze enkel en alleen volgt uit de passende beoordeling die op grond van de Wet natuurbescherming gemaakt moet worden (art. 7.2a, tweede lid, van de Wet milieubeheer). De nieuwe regeling maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen eerst een plan-MER-beoordeling uit te voeren om te bepalen of aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Voor plannen die op lokaal niveau het gebruik van kleine gebieden bepalen, en voor kleine wijzigingen van plannen is een plan-MER dan alleen verplicht als aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden. Of dat het geval is, wordt ter beoordeling aan het bevoegd gezag overgelaten. Als uit die plan-MER-beoordeling blijkt dat er geen aanzienlijke nadelige effecten kunnen zijn, kan een plan-MER achterwege blijven.

Deze wijziging heeft tot gevolg dat een MER-beoordeling van de milieueffecten van het stedelijk ontwikkelingsproject in veel gevallen volstaat, wanneer een ruimtelijke ontwikkeling volgens onderdeel D van de bijlage bij het Besluit MER als stedelijk ontwikkelingsproject kan worden aangemerkt, en er een passende beoordeling gemaakt moet worden. Hierdoor is een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, niet meer automatisch ook MER-plichtig is, en kan de reguliere procedure met een MER-beoordelingsbesluit alsnog worden gevolgd.

Of met een MER-beoordelingsbesluit kan worden volstaan, hangt af van de milieugevolgen van het stedelijke ontwikkelingsproject. Dat betekent dat het nog steeds mogelijk is dat een stedelijk ontwikkelingsproject dat flexwoningen mogelijk maakt, MER-plichtig is, namelijk als blijkt dat aanzienlijke nadelige effecten van het project niet kunnen worden uitgesloten.

Ruimtelijke aspecten van flexwoningen onder de Omgevingswet

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet naar verwachting in werking. Zoals gezegd, neemt het omgevingsplan daarbij de centrale plaats van het bestemmingsplan in. Dat instrument biedt, op basis van gemeentelijk beleid, nieuwe mogelijkheden om locaties en voorwaarden aan te wijzen voor flexwoningen, onder meer door te werken met globale functies, tijdelijke functies of afwijkend gebruik door een vergunningplicht afhankelijk te stellen. Voor gemeenten is geen maximale termijn opgenomen waarbinnen zij regels moeten stellen voor tijdelijke functies voor locaties in het omgevingsplan. Er moet echter ook bij tijdelijke functies sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met de gezondheid. Ook moet voldaan worden aan de geldende instructieregels die Rijk en provincie stellen, bijvoorbeeld voor externe veiligheid. Gevoelige bouwwerken, zoals woningen, mogen onder de Omgevingswet voor periodes tot maximaal tien jaar worden blootgesteld aan geur, geluid of trillingen boven de geldende grenswaarden, mits het niveau nog wel aanvaardbaar is.¹²

¹² Kamerstukken II 2018/19, 32 84, nr. 524.

Indien het omgevingsplan geen tijdelijke regels kent, en het realiseren van flexwoningen niet binnen het omgevingsplan past, kan door middel van een omgevingsvergunning op basis van de afwijkingsregels in het omgevingsplan zelf afgeweken worden van het omgevingsplan. Ook indien de afwijkingsregels niet afdoende zijn, kan (buitenplans) van het omgevingsplan worden afgeweken. In beide gevallen dient een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit verkregen te worden. In een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een tijdelijk bouwwerk, wordt bepaald dat de vergunninghouder, na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning gestelde termijn van ten hoogste vijftien jaar, verplicht is de oorspronkelijke toestand hersteld te hebben. Als de termijn korter is dan vijftien jaar, kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar (art. 10.23 Omgevingsbesluit).

Uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat voor vergunningaanvragen de reguliere procedure van toepassing is. De uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is slechts van toepassing als artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit dat bepaalt en ook als voor een omgevingsvergunning een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Daarnaast kan op verzoek van de aanvrager de uitgebreide procedure worden toegepast. Een systematiek zoals de kruimelgevallenregeling zal onder de Omgevingswet niet terugkomen. Dat betekent dat in de praktijk veel projecten die nu onder de kruimelgevallenlijst vallen omdat zij niet passend zijn binnen de regels van het bestemmingsplan, straks standaard met de reguliere procedure kunnen worden vergund. Bij toepassing van de reguliere procedure kan het college van burgemeester en wethouders de beslistermijn overigens met zes weken verlengen.

Kwalificeert een project zich als stedelijk ontwikkelingsproject, dan veranderen de procedurele gevolgen onder de Omgevingswet niet. Het stedelijk ontwikkelingsproject wordt in bijlage V van het Omgevingsbesluit genoemd onder J11. Daar worden ook de besluiten aangewezen in het kader waarvan een MER(-beoordeling) dient te worden opgesteld. Daaronder valt de vaststelling van het omgevingsplan. Weliswaar vervalt de kruimelgevallenlijst, maar als een project als stedelijk ontwikkelingsproject kwalificeert en MER-beoordelingsplichtig is, dan is op grond van artikel 16.50 Ow de uitgebreide procedure van toepassing in het geval er ook daadwerkelijk een milieueffectrapportage moet worden opgesteld (art. 16.43 lid 1 Ow). Indien blijkt dat er geen significant nadelige gevolgen voor het milieu zijn, kan de reguliere procedure worden gevolgd.

Bouwtechnische voorschriften bij flexwoningen

Bouwtechnische voorschriften voor flexwoningen onder het Bouwbesluit 2012

Alle bouwplannen voor tijdelijke woningen worden getoetst aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.¹³ Het Bouwbesluit geeft een definitie van tijdelijke bouwwerken (een bouwwerk dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn). Het sluit aan bij de benadering van artikel 5.16 Bor, dat bepaalt dat een omgevingsvergunninghouder voor een tijdelijk bouwwerk verplicht is de oorspronkelijke toestand van de locatie te herstellen wanneer een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn van ten hoogste vijftien jaar is verstreken. Hieruit volgt dat voor de categorie tijdelijke bouwwerken in beginsel een maximale termijn van vijftien jaar geldt.

¹³ Uitgezonderd de gevallen die op grond van artikel 3 bijlage II Bor vergunningvrij zijn gesteld wat betreft de bouwactiviteit.

Uitgangspunt bij die toetsing is dat op het bouwen van tijdelijke bouwwerken wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 6 de voorschriften voor een bestaand bouwwerk van toepassing zijn, tenzij in de desbetreffende afdeling voor een voorschrift anders is aangegeven (artikel 1.14 Bouwbesluit 2012). De hoofdstukken 2 tot en met 6 bevatten de voorschriften die voor verschillende categorieën (nieuwbouw, bestaande bouw, verbouw) voor de gebruiksfunctie van toepassing zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. Per aansturingstabel kan gezien worden of specifieke eisen gelden voor het niveau tijdelijke bouw. In bepaalde gevallen, zoals bij geluidhinder en isolatie, gaat dat om een lagere eis dan bij nieuwbouw. Voor andere onderdelen (bijvoorbeeld brandveiligheid: artikel 2.86 Bb) geldt eenzelfde bouwkwaliteit als voor nieuwbouw. Als een tijdelijk bouwwerk vervolgens permanent blijft staan, dient het te voldoen aan de voorschriften die in hoofdstuk 2 tot en met 6 zijn opgenomen ten aanzien van een te bouwen bouwwerk (het nieuwbouwniveau).

Tijdelijke bouwwerken kunnen worden gedemonteerd, verplaatst en ergens op een andere locatie worden gemonteerd. In dat geval is er sprake van 'verplaatsing', en is artikel 1.15 van het Bouwbesluit 2012 van toepassing, evenals het zogenoemde rechtens verkregen niveau. Dat betekent dat in dat geval het op enig moment legaal verkregen kwaliteitsniveau op grond van de op dat moment geldende bouwtechnische voorschriften van toepassing is. Dat niveau mag niet lager zijn dan het niveau voor bestaande bouw en niet hoger dan het niveau voor nieuwbouw. Overigens is artikel 1.15 alleen van toepassing als het verplaatste bouwwerk ook na verplaatsing een tijdelijk bouwwerk is (lid 2). Als dat laatste niet het geval is, zijn de voorschriften voor nieuwbouw van toepassing. Daarnaast betekent dat als een bouwwerk in een gewijzigde samenstelling (dus anders in elkaar gezet) elders wordt opgericht, er sprake is van het oprichten van een nieuw (tijdelijk) bouwwerk. Het bouwwerk moet dan voldoen aan de nieuwbouweisen (*Stb.* 2011, 416, p. 196).

Ten aanzien van flexwoningen die gerealiseerd worden in bestaande bouwwerken, zoals leegstaande kantoren, vindt een functiewijziging plaats, en moet het bouwwerk minimaal voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw van de nieuwe gebruiksfunctie. Het kan zijn dat het bouwwerk daar al aan voldoet, maar in veel gevallen zal verbouwing aan de orde zijn. Uitgangspunt is dat bij een verbouwing voldaan moet worden aan de nieuwbouwvoorschriften, tenzij in de desbetreffende afdeling anders is aangegeven. In de eerste paragraaf van veruit de meeste afdelingen van het Bouwbesluit 2012 zijn – onder het kopje 'verbouw' – voorschriften opgenomen waarmee het vereiste minimum verbouwniveau voor het betreffende onderdeel is aangegeven. Soms is dat een specifiek niveau, dat tussen het niveau voor nieuwbouw en het niveau voor bestaande bouw in ligt, maar in de meeste gevallen is verwezen naar het rechtens verkregen niveau. Uit artikel 4 Woningwet vloeit voort dat de voorschriften die het Bouwbesluit aan verbouw stelt, alleen van toepassing zijn op die delen van een bouwwerk die ook daadwerkelijk fysiek worden gewijzigd. De verbouwvoorschriften gelden dus slechts voor de bouwingreep en niet voor (onder)delen die ongewijzigd blijven. Pas als er ingrijpen gedaan worden in de bouwkundige constructie, kan de functiewijziging aangemerkt worden als het 'bouwen van een bouwwerk', en is het nieuwbouwniveau van toepassing.

Bouwtechnische voorschriften voor flexwoningen onder de Omgevingswet

Ook in de opvolger van het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, komt het onderscheid tussen nieuwbouw en tijdelijke bouw terug (artikel 4.8 Bbl). De systematiek is op hoofdlijnen vergelijkbaar met wat hiervoor is beschreven ten aanzien van tijdelijke bouw onder het Bouwbesluit, namelijk dat de bouwtechnische eisen voor bestaande bouw in dat geval van toepassing zijn.

De Omgevingswet biedt gemeenten evenwel de ruimte om voor sommige onderdelen maatwerk te regelen in het omgevingsplan. Dat speelt vooral bij energiezuinigheid (waarbij een strenger niveau kan worden afgedwongen) en bruikbaarheid. Met name ten aanzien van bruikbaarheid geldt dat gemeenten in het omgevingsplan voor een versoepeling kunnen kiezen ten opzichte van de algemene rijksregels. Dat geldt bijvoorbeeld voor verblijfsruimten, toilet- en badruimten. Hierbij moet wel aangetekend worden dat deze maatwerkregels voor nieuwbouw gelden, en dus niet op tijdelijke bouwwerken van toepassing zijn aangezien de bouwtechnische eisen daarvoor niet zijn opgenomen in hoofdstuk 4 Bbl maar in hoofdstuk 3 Bbl (niveau bestaande bouw).