

Vergaderjaar 2023–2024

32 847

Integratie visie op de woningmarkt

Nr. 1197

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2024

In de afgelopen jaren heb ik mij samen met onder andere medeoverheden, corporaties, investeerders en bouwers op allerlei manieren ingezet om de woningnood aan te pakken voor diegenen die het zo hard nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Alleen reguliere nieuwbouw is hiervoor niet voldoende, ook op andere wijzen moet tot snelle realisatie van meer woningen worden gekomen. Daarom hebben we ingezet op verplaatsbare woningen (flexwoningen).

De bouw van flexwoningen is de snelste manier om de woningvoorraad uit te breiden. Verplaatsbare woningen bieden nog meer voordelen. Of het nu gaat om locaties waar alleen tijdelijk woningbouw mogelijk is, locaties die wellicht later een andere bestemming krijgen, om placemaking (vooruitlopend op een gebiedsontwikkeling al starten met flexwoningen), locaties die in het kader van «water en bodem sturend» nu wel maar op een later moment niet meer voor woningbouw in aanmerking komen, of gebieden waar nu woningnood is maar de gemeente niet overtuigd is van blijvende groei van het aantal huishoudens; nú bouwen is belangrijk. Daarmee is flexwoningen een aanvulling op permanente bouw. Daar komt bij dat conceptuele of industriële woningen, of ze nu permanent of tijdelijk blijven staan, ook veel voordelen bieden in het kader van circulariteit, duurzaamheid, betere arbeidsomstandigheden, minder afval en minder stikstofuitstoot bij de bouw. Verplaatsbare woningen bieden ook de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen in de woningmarkt. Door de inzet van flexwoningen ontstaat als het ware een flexibele schil om schommelingen in vraag en aanbod beter op te kunnen vangen.

De afgelopen jaren is samen met andere partijen gewerkt aan het neerzetten van een stelsel voor flexwoningen:

- Door de inzet van de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) en het Expertteam Woningbouw van het RVO is aan gemeenten, corporaties en andere partijen actieve ondersteuning geboden om hen op weg te helpen met dit nieuwe concept;

- In 2022 zijn met de eerste Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen van € 100 miljoen ruim 8.300 verplaatsbare- en transformatiewoningen gestimuleerd;
 - In het afgelopen najaar is de nieuwe Stimuleringsregeling ter waarde van € 282 miljoen¹ beschikbaar gesteld voor de periode 2023–2026 om de bouw van nog 36.000 flex- en transformatiewoningen te bevorderen, uit de eerste tranche is een bedrag van ongeveer 21 mln. daar reeds van toegekend aan 22 gemeenten voor de realisatie van 2.643 flex- en transformatiewoningen²;
 - De fysieke herplaatsingsgarantie is opgezet waardoor een aantal locaties, meerjarig en herhaaldelijk, gegarandeerd beschikbaar zijn voor het herplaatsen van flexwoningen;
 - De regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen (RTHF) is vormgegeven om investeerders meer zekerheid op een vervolglocatie van flexwoningen te bieden nadat de periode voor de eerste tijdelijke locatie vervalst. De eerste garanties zijn verleend;
 - Het RVB heeft via een aanbesteding circa 2.000 verplaatsbare woningen ingekocht, welke allemaal zijn doorverkocht en momenteel zijn of worden geplaatst;
 - Aedes en haar leden zijn vorig jaar gestart met een raamovereenkomst voor een collectieve inkoop van verplaatsbare woningen, en
 - Met een aantal gemeenten en regio's zijn realisatieovereenkomsten voor de plaatsing van verplaatsbare woningen gesloten.
- Daarmee staat het afgesproken stelsel voor flexwoningen.

Door deze maatregelen worden flexwoningen steeds meer gemeengoed. Dit blijkt ook uit het feit dat er jaarlijks een sterke toename is van het aantal plannen en projecten voor verplaatsbare woningen. In 2023 zijn er circa 5.100 verplaatsbare woningen gerealiseerd, ten opzichte van 2021 (ongeveer 1.840 woningen) en 2022 (circa 3.400 woningen).³ In het eerste kwartaal van 2024 zijn circa 1.100 flexwoningen opgeleverd. De huidige verwachting is dat in heel 2024 circa 8.300 worden gerealiseerd en dat zou een verdere groei betekenen van de totale realisatie.⁴ Ook in de vergunningen van tijdelijke woningen is een groei zichtbaar van 28% in 2023 ten opzichte van 2022.⁵ Vanzelfsprekend was en is de ambitie hoger. Reguliere obstakels bij woningbouw spelen ook bij flexwoningen een rol waardoor projecten vaak vertragen.

In deze brief zal ik u verder informeren over de voortgang die is geboekt ter versterking van het stelsel.

Flexibele schil van flexwoningen

Met flexwoningen kan beter worden ingespeeld op veranderingen in de woningmarkt. Immers, de vraag naar woonruimte is op langere termijn niet altijd goed te voorspellen, bijvoorbeeld door demografische ontwikkelingen en marktfactoren. Door de inzet van flexwoningen ontstaat als het ware een flexibele schil om schommelingen in vraag en aanbod beter op te kunnen vangen, zeker als deze niet gelijk zijn verdeeld over het land. Hiervoor moeten een aantal beleidsmatige vragen worden beantwoord.⁶ Als eerste de vraag hoe groot een flexibele schil in totaal moet zijn. Een andere vraag is hoe die flexibele schil gaat werken. Ik heb ABF

¹ In de eerste suppletoire begroting 2024 wordt aanvullend € 20 mln. beschikbaar gesteld.

² Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1161

³ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1159

⁴ <https://mn.datawonen.nl/mosaic/programma-woningbouw/doel--981-000-woningen>. Deze cijfers zijn gebaseerd op prognoses van de UVTH en het Expertisecentrum Flexwonen.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/22/aantal-vergunde-tijdelijke-woningen-in-2023-gestegen-met-28-procent>

⁶ Kamerstukken II, 2022 – 2023, 32 847, nr. 1037

gevraagd dit te onderzoeken en de resultaten van dit onderzoek zijn bij deze brief toegevoegd als bijlage 2.

Het rapport laat zien dat het concept flexibele schil kan werken. Locaties die nu kunnen worden benut, maar later mogelijk niet meer beschikbaar of nodig zijn, kunnen worden bebouwd met flexwoningen. Bijvoorbeeld vanwege «water en bodem sturend» of demografische ontwikkelingen. De woningen kunnen later op andere plekken in Nederland worden gebruikt. Ook als de woningvraag op langere termijn nog onzeker is, kan een flexibele schil van woningen helpen om in de vraag te voorzien. Deze verschuiving in het stedelijk netwerk in Nederland kent onzekerheidsmarges en een flexibele schil kan daarbij helpen. In het rapport komt naar voren dat een flexibele schil ook nog veel beleidsmatige onzekerheden kent. Onzekerheden zoals rondom leegstand als bijvoorbeeld de groei in huishoudens lokaal eerder afvlakt dan de einddatum van de plaatsings-termijn van de woningen, of onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van locaties. Flexwoningen zijn ook niet de enige bouwvorm die kan bijdragen aan flexibiliteit op de woningmarkt, daar zijn ook andere bouwvormen voor geschikt. Net als dat flexibiliteit niet het enige doel is om flexwoningen te bouwen. Het rapport geeft vanwege diverse onzekerheden en beleidsmatige keuzes geen precieze aantallen voor een flexibele schil, maar een theoretische bandbreedte laat wel zien dat met een jaarlijkse realisatie tussen de 5.450 en 13.000 flexwoningen gewerkt kan worden aan de realisatie van een flexibele schil. Dit past binnen de huidige verwachting van de realisatie voor 8.300 flexwoningen in 2024. De diverse onzekerheden en beleidsmatige keuzes worden bij de verdere uitwerking van het concept meegenomen.

Restwaarde flexwoningen en locatiescan

De blijvende noodzaak voor een flexibel en verplaatsbaar deel van de woningvoorraad is evident. Verplaatsbare woningen staan in de regel gemiddeld 10 tot 15 jaar op een locatie en worden daarna hergebruikt op een andere locatie. De andere locatie is alleen vaak nog niet vastgelegd of in beeld. Als er geen zekerheid is over een vervolglocatie, kan niet worden gerekend op voldoende exploitatietijd om de initiële investeringen terug te verdienen. Voorzichtigheidshalve worden de woningen daarom vaak in een kortere termijn dan hun technische levensduur afgeschreven, waardoor de projecten veelal een onrendabel vooruitzicht hebben. Met andere woorden: de restwaarde van een flexwoning wordt nu regelmatig te laag ingeschat. Dit resulteert vaker dan nodig is in de keuze om niet te investeren.

Om dit in de praktijk te voorkomen is in 2023 de Regeling Tegemoetkoming Herplaatsing Flexwoningen (RTHF) beschikbaar voor investeerders in flexwoningen.⁷ Door de regeling wordt de kans op herplaatsing van verplaatsbare woningen vergroot en wordt het risico op een tegenvallende verkoopwaarde als de woning toch onverhoopt verkocht moet worden deels opgevangen.

De keuzes rondom de restwaarde worden genomen in het licht van een gebrek aan marktbewijs over de herplaatsingswaarde van de woningen. Inmiddels lopen er verschillende initiatieven waarmee meer bewijs wordt gecreëerd bij de waarde van de woningen bij herplaatsing. Een goed voorbeeld is het rapport van InvestNL over de circulaire restwaarde van Flexwoningen.⁸ Hierin wordt een gestandaardiseerde werkwijze voor het

⁷ Kamerstukken II, 2023 – 2024, 32 847, nr. 1127

⁸ Vind dit rapport van InvestNL via <https://www.invest-nl.nl/actueel/circulaire-restwaarde-flexwoningen-duurzame-oplossing-voor-probleem>

bepalen van een theoretische restwaarde van een verplaatsbare woning berekend. Dit resulteert in een hergebruikwaarde voor een gebouw, module, element of product met de materialen waar het product uit is opgebouwd als basis. Dergelijke onderzoeksrapporten kunnen zekerheid bieden in situaties waar historisch marktbevijs (nog) niet kan worden geleverd.

Dit bevijs wordt verder aangevuld. Naast een restwaardebenadering van het gebouw of de module zijn ook meerdere manieren denkbaar om verplaatsbare woningen opnieuw in te zetten, met elk hun eigen waardegrondslog: wanneer herplaatsing als woning niet haalbaar blijkt, zou bijvoorbeeld de opstal op een andere manier gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld als recreatie-units, (tijdelijke) kantoorunit of kangoeroe-woning. Er worden waarderingmethoden verkend, de waarde van de opstallen in deze scenario's en de waarschijnlijkheid van deze scenario's samen met de UVTH en taxateurs, InvestNL en het onderzoeksbureau Fakton. In dat verband voert Fakton momenteel een onderzoek uit naar de waardering bij verschillende scenario's met als aanwending een (sociale) woning. Dit onderzoek zal naar verwachting aan het begin van de zomer beschikbaar worden gesteld via www.volkshuisvestingnederland.nl. Het aanvullen van deze kennis moet leiden tot meer begrip en beter onderbouwde eindwaardes in de businesscases voor tijdelijke woningbouwprojecten. Deze kennis wordt ook meegenomen bij de eerste evaluatie van de RTHF begin 2025.

Naast meer onderbouwing over de waarde opstallen na herplaatsing is ook meer comfort nodig over de waarschijnlijkheid van herplaatsing en herbruikbaarheid van de woningen. In de RTHF is hiervoor een marktmeester in leven geroepen, die investeerders en gemeenten ondersteunt in het zoeken naar geschikte locaties voor verplaatsbare woningen.⁹ Om de juiste kennis bij de marktmeester te beleggen, wordt samen met ondersteuning van het Kadaster een instrument ontwikkeld waarmee voor de marktmeester geschikte locaties voor tijdelijke woningbouwprojecten eenvoudiger in beeld komen. Hiermee kan de marktmeester samen met gemeenten en investeerders het juiste gesprek aan gaan over potentiële vervolglocaties voor de verplaatsbare opstallen. De RVO is gevraagd om de marktmeester vorm te geven. Het streven is om de marktmeester in 2026 operationeel te hebben.

Aanpassingen Bouwbesluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

In de Kamerbrief van 12 april 2022 is aangekondigd dat wordt onderzocht welke aanpassingen of verduidelijkingen van de landelijke geldende bouwvoorschriften ervoor tijdelijke- en flexwoningen nodig zijn om onnodige belemmeringen weg te nemen.¹⁰ Daartoe is een analyse uitgevoerd naar de huidige bouwregelgeving voor tijdelijke bouwwerken en is overleg gevoerd met sector.¹¹ Er blijken op korte termijn een aantal verduidelijkingen in het Bbl mogelijk ten aanzien van tijdelijke of verplaatsbare woningen. De eerste verduidelijking heeft betrekking op flexwoningen met een kwaliteitsniveau van permanente woningen die initieel gebouwd zijn op een tijdelijke locatie. Ook wordt in het Bbl verduidelijkt wat wordt bedoeld met het «in ongewijzigde samenstelling» verplaatsen van tijdelijke woningen. Als deze flexwoningen na verloop van tijd in ongewijzigde samenstelling worden verplaatst naar een

⁹ Staatscourant 2023, 33446 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl)

¹⁰ Kamerstukken II, 2021–2022, 32 757, nr. 186.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/21/regelgeving-tijdelijke-bouwwerken>

permanente locatie, hoeven zij in beginsel niet te voldoen aan de dan geldende Bbl-eisen voor nieuwbouw. Deze woningen voldoen namelijk al aan de Bbl-eisen voor nieuwbouw op het moment van eerste plaatsing. Dat is net als bij niet-verplaatsbare woningen voldoende. Wat verder kan voorkomen, is dat op de oorspronkelijke tijdelijke locatie permanente bebouwing wordt toegestaan in het Omgevingsplan. Ook dan hoeven deze flexwoningen niet te worden aangepast op eventueel nieuwe eisen in het Bbl. Bovenstaande is nu reeds het geval, echter in de praktijk bleek er ruimte te zijn voor interpretatie wat leidt tot onzekerheid in de markt, die met deze aanstaande wijzigingen definitief weggenomen kunnen worden. De wijzigingen in het Bbl zullen nog geen betrekking hebben op het in gewijzigde samenstelling verplaatsen van modulaire flexwoningen, daarvoor is nog nader onderzoek nodig. Ik bespreek deze wijzigingen van het Bbl binnenkort met het Overlegplatform bouwregelgeving. De verwachting is dat een wijziging van het Bbl eind 2024 aan uw Kamer kan worden voorgelegd ter voorhang. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 2026.

Fysieke herplaatsingsgarantie

De fysieke herplaatsingsgarantie zorgt ervoor dat al eerder geplaatste flexwoningen indien nodig kunnen worden verplaatst naar klaarstaande kavels elders in het land. Deze vrije plekken worden, in kavels die geschikt zijn voor 50 flexwoningen, gepositioneerd binnen of rond een (nieuwe) wijk met andere woningen en voorzieningen (de vaste kern). Inmiddels zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de gemeenten Apeldoorn, Doetinchem, Dronten, Enschede en Goes. Deze gemeenten ontvangen een financiële bijdrage voor het beschikbaar houden van de gronden en het bouwen van de vaste kern. Met deze vijf samenwerkingsovereenkomsten worden 1.360 garantiekavels voor verplaatsbare woningen gecreëerd en bijgedragen aan de bouw van 1.890 modulaire woningen in de vaste kern. Momenteel lopen er gesprekken met een aantal gemeenten voor nieuwe samenwerkingsovereenkomsten. Het streven is in de loop van 2024 nog een aantal samenwerkingsovereenkomsten vast te kunnen stellen.

RVB inkoop verplaatsbare woningen

Om aan de ene kant de productiecapaciteit bij bouwers te verhogen en hen zekerheid over afname te geven en aan de andere kant de traditionele projectvolgorde van planvorming, besluitvorming, vergunningsverlening en dan pas bestellen te doorbreken, heeft het RVB in opdracht van BZK circa 2.000 flexwoningen ingekocht in 42 percelen (één perceel bestaat uit circa 48 woningen).¹² Eind vorig jaar zijn de landelijke bouwopdrachten geëvalueerd en samen met mijn reactie daarop aan u gestuurd.¹³ Eind maart jl. heb ik u geïnformeerd dat alle percelen inmiddels zijn verkocht, gedeeltelijk zijn geplaatst en voor andere percelen is de plaatsing in voorbereiding.¹⁴ Naar verwachting worden de meeste percelen dit jaar nog geplaatst. De actuele stand van zaken¹⁵:

¹² Kamerstukken II, 2022 – 2023, 19 673, nr. 3009. In totaal zijn er 2.016 woningen aanbesteed (42 percelen van 48 woningen). Er is ruimte geboden aan afnemers om een perceel groter dan wel kleiner te laten zijn vanwege locatie specifieke wensen. Dit heeft geresulteerd in een uiteindelijke inkoop van 1.992 woningen.

¹³ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1127

¹⁴ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 847, nr. 1161

¹⁵ <https://mn.datawonen.nl/mosaic/programma-woningbouw/doel--981-000-woningen>

		# woningen	# percelen
Totaal ingekocht	Aantal door RVB ingekochte woningen/percelen	1.994	42
Geplaatst	Aan de afnemer opgeleverde woningen/percelen	276	6
Plaatsing gepland/ contract gesloten	Leveringsovereenkomst tussen Rijk en afnemer is getekend, woningen worden op een later moment geplaatst of zijn reeds in aanbouw op locatie.	1.718	36
Beschikbaar	Beschikbare woningen/percelen voor verkoop voor nieuwe potentiële afnemers.	0	0

Aedes collectieve inkoop flexwoningen

Aedes heeft met 36 bouwbedrijven raamovereenkomsten gesloten om verplaatsbare woningen te leveren aan woningcorporaties.¹⁶ Woningcorporaties hebben plannen om de komende jaren fors meer flexwoningen te plaatsen om spoedzoekers en andere woningzoekenden sneller aan een woning te helpen. De raamovereenkomst is een middel om dat eenvoudiger te maken. De raamovereenkomst had een looptijd van een jaar en is voor een periode van een jaar verlengd. De stand van zaken is als volgt:

- Er zijn bijna 1.500 woningen, verspreid over 18 projecten, ingekocht (of in het inkoopproces) via de raamovereenkomst.
- Voor nog eens 3.425 woningen hebben corporaties hun interesse kenbaar gemaakt om deze via de raamovereenkomst in te kopen.

Actieve ondersteuning aan flexprojecten

Het Rijk heeft de realisatie van flexprojecten onder andere gestimuleerd door het bieden van actieve ondersteuning. Deze hulp aan gemeenten, corporaties en andere partijen wordt gerealiseerd door onder andere de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) en het Expertteam Woningbouw van RVO. In december 2023 heb ik u geïnformeerd dat de ondersteuning door de UVTH was verlengd tot medio 2024.¹⁷ Nu het stelsel rondom flexwoningen staat, duizenden flexwoningen met hulp van de UVTH zijn gerealiseerd en het daarmee een meer reguliere bouwvorm is geworden, zal de UVTH per 30 juni 2024 stoppen. De UVTH heeft onmiskenbaar een impuls gegeven aan een verdere versnelling van de bouw van flexwoningen in Nederland voor diegenen in Nederland die het hard nodig hebben. Daar ben ik de UVTH dankbaar voor. De ondersteuning aan projecten zal op een andere manier worden vormgegeven en geborgd, met onder andere RVO, AEDES, VNG en andere partijen. Ook zal het Ministerie van BZK hier een actieve rol in gaan vervullen door gedeeltelijk taken van de UVTH over te nemen.

Van belang is ook om de kennis en kunde die nu wordt opgedaan over te dragen aan iedereen die nu en in de toekomst gaat werken aan flexwoningen¹⁸. Dit wordt bijvoorbeeld al gedaan door middel van webinars, het rekenmodel flexwonen¹⁹, het realisatieboek²⁰, de juridische toolbox²¹ en

¹⁶ Kamerstukken II, 2022 – 2023, 32 847, nr. 1037

¹⁷ Kamerstukken II, 2023 – 2024, 32 847, nr. 1127

¹⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 847, nr. 1037

¹⁹ Rekenmodel flexwonen | Versnellen tijdelijke huisvesting | Home | Volkshuisvesting Nederland

²⁰ Realisatieboek Tijdelijke Huisvesting | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland

²¹ Toolbox | Versnellen tijdelijke huisvesting | Home | Volkshuisvesting Nederland

de communicatietoolbox.²² In het overdragen van deze kennis en kunde wordt opgetrokken met onder andere Platform31, RVO, VNG, Aedes en Provincies. Platform31 heeft aangegeven een centralere rol te willen spelen in het overdragen van de opgedane kennis en kunde op het gebied van flexwoningen. BZK ondersteunt dit graag.

Tegelijkertijd werkt BZK breder aan het versterken van de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Tekorten in de uitvoeringscapaciteit in de planfase is namelijk al langere tijd een knelpunt bij het realiseren en versnellen van de woningbouw. Voor de versterking van de uitvoeringscapaciteit is, samen met IPO en VNG, een plan van aanpak opgesteld om op korte termijn alvast acties te ondernemen.

Tot slot

De afgelopen jaren heb ik mij samen met onder andere medeoverheden en corporaties ingezet om een stelsel voor verplaatsbare woningen neer te zetten voor al die woningzoekenden. Hiermee is een stevig fundament voor een nieuw product binnen de woningbouw neergezet dat de komende jaren nog verder kan worden uitgebouwd. Een nieuwe bouwwijze die ook steeds vaker wordt toegepast voor permanente woningbouw met talloze voordelen. De jaarlijkse groei in de realisatie en plannen stemt mij in ieder geval positief. Belangrijk is dat corporaties, gemeenten en marktpartijen flexwoningen nog meer gaan zien als een regulier onderdeel binnen de woningbouw, zodat in plannen integraal afwegingen worden gemaakt die ertoe leiden dat we nog sneller woningen realiseren. Ik reken op alle betrokken partijen om te zorgen voor realisatie van flexwoningen voor diegenen die het hard nodig hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

²² Communicatietoolbox Bijzonder gewoon wonen | Versnellen tijdelijke huisvesting | Home | Volkshuisvesting Nederland