Evaluatie
Landelijke bouwopdrachten

13 December 2023

Auteur
Drs. M.P.C. Bressers

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

Vooraf 3

1 Opzet evaluatie landelijke bouwopdrachten 5
1.1 Achtergrond bouwopdrachten 5
1.2 Doel van de evaluatie. 6
1.3 Onderzoeksvragen 6
1.4 Aanpak van de evaluatie 7

2 Wat is te leren van het proces van de RVB-bouwopdracht? 9
2.1 Lessons learned inhoudelijke keuzes RVB bouwopdracht / programma van eisen 9
2.2 Lessons learned wijze van aanbesteden 11
2.3 Resultaten en validididiteit aannames 12
2.4 Zijn de doelen gehaald? 14
2.5 Lessons learned rolvervulling betrokken organisaties 15

3 Wat is te leren van het proces van de Aedes bouwopdracht? 18
3.1 Wat is te leren van de inhoud van de Aedes bouwopdracht?/ Programma van eisen 18
3.2 Inhoudelijke wijze van aanbesteden 18
3.3 Resultaten en validiteit aannames 19
3.4 Zijn de doelen gehaald? 21
3.5 Lessons learned rol betrokken uitvoeringsorganisaties (UVTH) 21

4 Werken aan transities 23
4.1 Transitie woningbouw 23
4.2 Kenmerken transitie 23
4.3 Voorkomen van transitiefalen 24
4.4 Elementen transitiebeleid 25
4.5 Landelijke bouwopdrachten en transitie-innovatie 26

5 Conclusies en aanbevelingen 27
5.1 Algemene conclusies 27
5.2 Aanbevelingen 28

Bijlage 1. Overzicht interviews 32

Vooraf

Volkshuisvesting is één van de prioriteiten van dit kabinet en één van de kerntaken van de overheid. Wonen in een goed, duurzaam en betaalbaar huis is een eerste levensbehoefte. Momenteel kunnen veel Nederlanders geen woning vinden die past bij hun wensen en portemonnee. Er zijn onvoldoende woningen, het aantal huishoudens neemt toe en mensen komen in de knel. Een snelle groei van het aantal woningen is noodzakelijk. Het Programma Woningbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) heeft als doel de woningbouw te versnellen en tot en met 2030 900.000 woningen te realiseren, waarbij wordt gestreefd naar het bereiken van 100.000 nieuwe woningen per jaar in deze kabinetsperiode. Onderdeel van het bredere programma Woningbouw is het Programma Versnellen Tijdelijke Huisvesting en de ambitie om tot en met 2024 37.500 flexwoningen te bouwen. Dat wordt onder andere gedaan door middel van twee landelijke bouwopdrachten. Bij de eerste bouwopdracht heeft het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB) in 2022 middels een aanbesteding 2000 woningen ingekocht met als doel gemeenten en corporaties in staat te stellen in 2023 deze zo snel als mogelijk op adressen te plaatsen en voor bewoning geschikt te maken. Daarnaast heeft Aedes een inkooptraject gestart met als resultaat een raamovereenkomsten met zo'n 35 bouwbedrijven. Binnen deze raamovereenkomst kunnen corporaties een uitvraag doen voor de bouw van flexwoningen. Hoofddoel van deze bouwopdrachten is enerzijds het versnellen van de bouw en plaatsing[1] van flexwoningen en anderzijds het 'activeren van de markt' door het geven van leveringszekerheid.

Hoewel er al eerder regionale bouwstromen zijn opgezet, is het daadwerkelijk uitvoeren van een landelijke inkoopopdracht op woningen en het realiseren van een landelijk raamcontract met daaronder een minicompetitie nieuw. Aangezien BZK voorziet dat in de toekomst het modulair en industrieel bouwen[2] een vlucht zal gaan nemen, wil de opdrachtgever verkennen of deze nieuwe, gestandaardiseerde bouwopdrachten ook daadwerkelijk effectief zijn gegeven de toenemende vraag naar woningen en wat er kan worden geleerd en verbeterd in de aanpak zoals deze momenteel wordt gerealiseerd.

Juist ook door deze nieuwe manier van werken is die nu nog volop in ontwikkeling is, heeft deze evaluatie niet tot doel het trekken van definitieve conclusies. Veel meer is het doel te leren van ervaringen en van daaruit waar dat kan aanbevelingen geven voor de toekomst.

Vooruitlopende op de eindconclusie kan gesteld worden dat de landelijke bouwopdrachten nog niet alle doelen hebben bereikt. Tegelijkertijd zien we ook

[1] In dit rapport worden zowel de termen bouw van flexwoningen en plaatsing van flexwoningen gebruikt. Het onderscheid is relevant. Bij bouw wordt bedoeld de fabricage van flexwoningen in een fabriek. Een ''gebouwde'' flexwoning is echter pas bewoonbaar als deze ook daadwerkelijk is geplaatst op een concreet adres en is aangesloten op de relevante nutsvoorzieningen.

[2] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellen-tijdelijke-huisvesting

voorbeelden waar het goed gaat. Dat is dan vaak ook te danken aan de inzet van zeer betrokken lokale medewerkers en bestuurders. Professionals die ondanks alle uitdagingen, of misschien juist daardoor, betekenisvolle stappen hebben kunnen zetten in deze transitie. Want niet alle belemmeringen die staan tussen doel en realisatie zijn weg te nemen met persoonlijke inzet, maar ze maken wel veel verschil. Iedereen die ik sprak, ook diegenen die betrokkenen waren bij projecten waar het niet is gelukt flexwoningen te realiseren, juichten deze evaluatie toe en waren zonder uitzondering open en transparant over alles wat goed ging. Maar ook wat niet goed ging. Al deze geïnterviewden wil ik daarvoor dan ook van harte bedanken.

1 Opzet evaluatie landelijke bouwopdrachten

1.1 Achtergrond bouwopdrachten

Een van de maatregelen in de versnelling tijdelijke huisvesting is het doen uitgaan van twee bouwopdrachten voor het realiseren van flexwoningen (modulair gebouwde, verplaatsbare woningen):

- Een landelijke bouwopdracht vanuit het Rijksvastgoedbedrijf. Dit is, vanuit de Rijksoverheid bezien, de meest innovatieve c.q. radicale opdracht. Enerzijds omdat het RVB deze rol tot op heden niet kende en anderzijds omdat er woningen zijn ingekocht voordat er zicht is op locaties waar de woningen geplaatst kunnen worden (inclusief projectplannen en vergunningen) of investeerders die de woningen willen overnemen. Het idee is dat doordat de woning 'klaar staat' het totale project versneld kan worden. Anders gezegd, door parallellisatie van ruimtelijke ordenings- en ontwikkelprocessen wordt het traditionele lineaire proces versneld.
  Direct na (definitieve) gunning weten de bouwers hoeveel woningen ze wanneer moeten opleveren. Het idee is dat dit zekerheid geeft zodat productielijnen opgestart kunnen worden dan wel bijgeplaatst kunnen worden.
- Een raamcontract tussen Aedes en ca 35 modulaire/industriële bouwpartijen waarbij de daadwerkelijke opdrachtverlening plaatsvindt doordat individuele corporaties woningen afnemen via een nadere offerte-uitvraag en mini competities binnen dat raamcontract. Doel is tenminste 8.000 woningen op deze manier te realiseren. Deze bouwopdracht biedt bouwers minder zekerheid op een daadwerkelijke opdracht dan de RVB aanbesteding. De bouwers zijn geselecteerd als preferred suppliers voor het gestandaardiseerde Programma van Eisen, maar wel in concurrentie met elkaar.

Bijkomende beoogde doelen zijn:

- Ontlasten inkoop corporaties; door dat er al inkoop/raamcontract met standaard documentatie ligt, vraagt inkoop minder van de corporatie, hierdoor kan het proces versneld worden.
- Kwaliteitsborging; doordat er één set van eisen is, kan worden gestuurd op kwaliteit. Dit bevordert het imago van flexwoningen en de kans op herplaatsing.
- Standaard zetten voor kwaliteit flexwoningen, door centraal te sturen op een uitdagende standaard, wordt er een impuls gegeven aan kwaliteit. Dit wordt vervolgens ook ondersteund via de herplaatsingsgaranties[3] van BZK.
- Door concurrentie tussen bouwpartijen en een transparant aanbestedingsproces, markt uitdagen om prijzen van flexwoningen aan te scherpen

[3] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellen-tijdelijke-huisvesting/financiele-herplaatsingsgarantie

1.2 Doel van de evaluatie.

In Nederland zijn eerder al regionale bouwstromen opgezet, waarbij sprake is van gezamenlijke inkoop van conceptuele woningen. Een bouwstroom kan vergelijkbaar zijn met een gezamenlijke opdrachtverlening vanuit het Rijk (bouwstroom Haaglanden) of meer samenwerkingsgericht zijn tussen overheid/corporaties en markt (NH Bouwstroom).

Aedes is al een evaluatietraject is gestart naar de ervaringen met deze regionale bouwstromen, waarbij schaalgrootte en type (directe opdracht of samenwerking) belangrijkste aandachtspunten zijn. Maar het uitvoeren van een landelijke inkoopopdracht van (flex)woningen, danwel het creëren van een landelijk raamcontract is nieuw. Doordat het nieuw is, kunnen fouten worden gemaakt en van fouten kun je leren. Doordat het nieuw is, worden nieuwe inzichten verkregen, ook daarvan wil BZK leren. Dit mede ook omdat de constellatie (BZK – RVB - Taskforce Versnellen Tijdelijke Huisvesting – Uitvoeringsorganisatie versnellen tijdelijke huisvesting (UVTH[4]) – Aedes) nieuw is. Doordat het nieuw is, rijst de vraag of deze wijze van opdrachtverlening ook bruikbaar is voor reguliere of andere type woningbouw (door corporaties) en zo ja, onder welke voorwaarden en condities. Daarnaast zijn er bij aanvang van de opdracht een aantal aannames gedaan op inhoud (wenselijke snelheid, standaardisatie) en vorm (aanbestedingsvorm, afnamebereidheid) etc., waarbij de vraag is of die aannames valide zijn gebleken. Verder zijn er risico's genomen met deze manier van werken, wegen deze voldoende op tegen de beoogde resultaten?

1.3 Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staan de volgende vragen centraal: In hoeverre leiden bouwopdrachten als van RVB en of Aedes – met eventuele aanpassingen op inhoud en proces – tot een succesvolle versnelling van de woningbouw? In hoeverre kunnen dit type bouwopdrachten van toegevoegde waarde zijn voor de woningbouw?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Wat is te leren van het proces van de RVB-bouwopdracht?
    a. Wat is te leren van de inhoud(elijke keuzes) van de RVB bouwopdracht.
    b. Inhoudelijke wijze van aanbesteden.
    c. Programma van eisen.

[4] De UVTH is een tijdelijke werkorganisatie, samengesteld door het ministerie van BZK door middel van een aanbesteding en bestaat uit extern ingehuurde adviseurs van Deloitte, EY, Van Doorne en CMS.

d. Zijn aannames bij aanvang van de opdracht inhoud (wenselijke snelheid, standaardisatie) en vorm (aanbestedingsvorm, afnamebereidheid) valide gebleken.
e. Zijn de doelen gehaald? Het doel van de RVB-aanbesteding was de bouw en versnelde plaatsing van 2000 woningen. Is de oplevering van flexwoningen en de bewoning ervan daadwerkelijk versneld? En hoe zit het met de realisatie van bijkomende doelen (ontlasten inkoop corporaties; kwaliteitsborging; concurrentie en prijsontwikkeling).
f. Lessons learned rol RVB en andere betrokken uitvoeringsorganisatie versnelling tijdelijke huisvesting (UVTH)?

2. Wat is te leren van het proces van de Aedes bouwopdracht?
    a. Wat is te leren van de inhoud van de Aedes bouwopdracht?
    b. Inhoudelijke wijze van aanbesteden
    c. Programma van eisen
    d. Zijn aannames bij aanvang van de opdracht inhoud (wenselijke snelheid, standaardisatie) en vorm (aanbestedingsvorm, afnamebereidheid) valide gebleken.
    e. Zijn de doelen gehaald? Doel van dit inkooptraject is geweest de bouw en plaatsing van 8000 flexwoningen binnen een jaar. Is de oplevering van flexwoningen en de bewoning ervan daadwerkelijk versneld? En hoe zit het met de realisatie van bijkomende doelen (ontlasten inkoop corporaties; kwaliteitsborging; concurrentie en prijsontwikkeling).
    f. Lessons learned rol betrokken uitvoeringsorganisaties (UVTH).

3. Wat is te leren van bestaande regionale bouwstromen?
    a. Doel van deze verkenning is niet het evalueren van de regionale bouwstromen, maar wel kijken wat we hieruit kunnen leren en in hoeverre landelijke bouwstromen meerwaarde hebben t.o.v. deze lokale initiatieven.

4. Kan er op basis van deze eerste ervaringen iets gezegd worden over de vraag of landelijke bouwopdrachten als een meer regulier instrument ingezet kunnen worden. Mogelijk ook voor andere typen woningbouw zoals studentenhuisvesting en ouderenhuisvesting?

1.4 Aanpak van de evaluatie

Governance van de opdracht

De directeur-generaal Volkshuisvesting en Bouwen (opdrachtgever) heeft opdracht verleend aan dhr. M. Bressers (opdrachtnemer) voor het uitvoeren van deze evaluatie. Deze opdracht wordt onafhankelijk uitgevoerd. Opdrachtnemer is directeur-bestuurder van de Nederlands Emissie Autoriteit (Nea). Hij heeft ervaring

met evaluatieonderzoeken en gatewayreviews, ook in het fysieke domein. Daarnaast heeft hij ook ervaring met aanbestedingsbeleid en grote inkooptrajecten. Namens de opdrachtgever treedt Jacos van Zelst, Programmadirecteur Versnellen tijdelijke huisvesting bij het ministerie van BZK op als Single Point of Contact voor de opdrachtnemer en als gedelegeerd opdrachtgever. Bij de totstandkoming van deze evaluatie is gebruik gemaakt van een klankbordgroep, met daarin vertegenwoordigers van BZK, RVB, Aedes en UVTH.

Evaluatiekader

Het evaluatierapport is gebaseerd op informatie verkregen uit deskresearch en interviews met betrokkenen. Daarbij zijn zo'n 25 interviews gedaan met vertegenwoordigers van BZK, Aedes, RVB, Taskforce, de UVTH, gemeenten, corporaties en relevante marktpartijen (zie bijlage 1). Tevens zijn enkele werkbezoeken gebracht aan projecten in het land. Voor deze evaluatie was geen uitgewerkt kader met beoordelingscriteria beschikbaar. Daarmee heeft deze evaluatie vooral een exploratief karakter, dat op de eerste plaats tot doel heeft ''lessons learned'' te verzamelen. De conclusies zijn gebaseerd op de rode draad die de onderzoeker uit deze gesprekken heeft gehaald. Anderzijds zijn er ook conclusies getrokken die gebaseerd zijn de vergelijking van de kwantitatieve doelen van de landelijke bouwopdrachten in termen van aantal op te leveren flexwoningen met praktijk van dit moment. Bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen (zowel aan het einde van hoofdstuk 3 en 4 als in het afsluitende laatste hoofdstuk) heeft de onderzoeker daarnaast op basis van eigen persoonlijke observaties en beoordelingen deze gesprekken informatie gewogen en vertaald naar aanbevelingen voor het vervolg.

2 Wat is te leren van het proces van de RVB-bouwopdracht?

2.1 Lessons learned inhoudelijke keuzes RVB bouwopdracht/programma van eisen

De kern van de RVB bouwopdracht is een aanbesteding van 2.000 flexwoningen (tijdelijke woningen). Onder tijdelijke woningen worden woningen verstaan die voor een bepaalde tijd op een tijdelijke locatie (met woonbestemming of tijdelijke afwijking bestemmingsplan) mogen worden gebouwd. Dit zijn woningen die voldoen aan de eisen die gelden voor nieuwbouw óf die getoetst zijn aan tijdelijke woningen zoals gedefinieerd in het Bouwbesluit (termijn van ten hoogste 15 jaar).
Daarbij is gekozen voor een programma van eisen waarbij er flexwoningen zijn uitgevraagd als een complex van drie verdiepingen. Deze woningen zijn uitgevraagd op het kwaliteitsniveau tijdelijke bouwkwaliteit, conform het bouwbesluit, met aanvullende eisen op o.a. hittestress, energieverbruik en materiaalgebruik. Binnen de algemene beschrijving van de flexwoningen is gekozen voor een onderverdeling in een viertal verschillende product-marktcombinaties (PMC's), die van elkaar verschillen wat betreft de oppervlakte van de woning (en daarmee het aantal bewoners waarvoor de woning geschikt is). Afnemers hebben dus invloed op de verhouding kleinere en grotere woningen. Afnemers kunnen flexwoningen in principe alleen bestellen in een configuratie van 48 woningen (incl. herzieningsclausule van 25% (36-60 woningen) of een veelvoud daarvan. Bij de plaatsing van deze woningen zijn drie verschillende gebouwconfiguraties mogelijk (bv in rijen of in een carré opstelling).
Bij de formulering van de overige inhoudelijk keuzes ten aanzien van bouw, constructie en vormgeving heeft de RVB zich na afstemming met BZK gebaseerd op de inhoudelijke adviezen van de UVTH. De UVTH – die voor een groot deel is samengesteld uit extern ingehuurde deskundigen met ervaring op terrein van vastgoedadvies - heeft op haar beurt deze adviezen gebaseerd op kennis en ervaringen die zij zelf hebben opgedaan en ook hebben gebaseerd op gesprekken met corporaties, gemeenten en andere deskundigen (waaronder de Bouwcampus).

Het doel van deze aanbesteding was enerzijds het versnellen van de bouw en plaatsing van flexwoningen, maar ook het stimuleren en aanjagen van de industrie van modulair bouwen. Vanuit dat doel is gestreefd naar een sterke mate van standaardisatie van de uitvraag. Immers een hoge mate van standaardisatie maakt het beter mogelijk tegen scherpe prijzen snel fabrieksmatig te bouwen. Het maakt het ook mogelijk dat afnemers niet nodeloos veel eigen inspanningen moeten besteden aan het formuleren van een eigen programma van eisen terwijl in de basis veel gemeenschappelijk is. De opgave is dan wel een juiste balans te vinden tussen enerzijds de wens tot standaardisatie en anderzijds de noodzaak rekening te houden met lokale factoren die noodzakelijk zijn voor een goede inpasbaarheid.

Als we kijken naar de geleerde lessen uit de inhoudelijke eisen en het programma van eisen dat is opgesteld dan geven geïnterviewden het volgende mee:

- Een configuratie van minimaal 48 woningen verdeeld over 3 bouwlagen is op sommige locaties toch lastig inpasbaar. In het bijzonder voor plaatsing in relatief kleine gemeentekernen, terwijl in grotere gemeenten meer lagen gewenst zijn. Meer ruimte voor kleinere percelen, mogelijk ook in een andere configuratie, had de inpasbaarheid kunnen vergroten.
- Vormgeving: lopende het proces van aanbesteding is bleek bij de beoordeling van het eerste beeldmateriaal dat de aangeboden kwaliteit van de architectuur/uitstraling onvoldoende aansloot bij de wensen en verwachtingen. Daarom is ervoor gekozen alsnog eisen te stellen aan de buitenkant en de kwaliteit daarvan te vergroten. Het was beter geweest dit van tevoren te doen, want dit tijdens een lopend aanbestedingsproces doen is risicovol en prijsverhogend.
- Toepassen Bouwbesluit permanente kwaliteit: er is bij de start van dit traject bewust gekozen de woningen uit te vragen die voldoen aan kwaliteitsniveau tijdelijke bouwwerken. Daarbij zijn aanvullende eisen gesteld op het gebied van materiaalgebruik, energieprestatie (BENG) en hittestress. Reden hiervoor was om de RO-procedures hiermee eenvoudiger te maken voor gemeenten. In de afgelopen anderhalf jaar is het denken over de meerwaarde van tijdelijke bouwkwaliteit behoorlijk veranderd ten gunste van permanente kwaliteit. Zo is het vinden van een financieringsmodel voor woningen net onder het niveau (permanente) nieuwbouwkwaliteit lastig. Bij een niveau permanente bouw (dat in de bouwkosten naar verwachting beperkt duurder was geweest) zijn er meer mogelijkheden een sluitende business case te maken omdat door de langere levensduur er meer mogelijkheden zijn voor verplaatsing en een langere afschrijving. Daarnaast geldt dat als woning met kwaliteitsniveau tijdelijke bouwwerken op het moment dat een locatie toch definitief wordt waarschijnlijk niet vergund worden door de gemeente. Ook bouwers hebben laten zien dat er steeds meer mogelijkheden zijn om verplaatsbare woningen te leveren met een permanente bouwkwaliteit. En aan woningen met een tijdelijke bouwkwaliteit hangt toch ook het beeld dat dit vooral ‘’container’’ woningen zijn. Dit maakt dat er een opwaartse druk is om te komen tot hoogwaardiger woningen. Dat alles maakt dat het algemene beeld nu is dat bij nieuwe uitvragen naar flexwoningen bouwkwaliteit permanent te verkiezen is boven tijdelijke bouwkwaliteit.
- Bij het formuleren van het programma van eisen zijn de duurzaamheidseisen op hoog niveau gezet, zo liggen er zonnepanelen op de woningen en zijn ze goed geïsoleerd. Specifiek voor de eisen voor biobased en herbruikbare materialen is tijdens de aanbesteding door bouwers aangegeven dat een hoog ambitieniveau (80%) bij de gevraagde snelheid van oplevering niet beschikbaar was en is deze bijgesteld naar 40%. De onderbouwing daarvoor was gelegen in de op dat moment noodzakelijke geachte snelheid van levering. Wat we nu echter zien – we gaan daar verder op nader op in – is dat voor de plaatsing van flexwoningen niet de daadwerkelijke bouw ervan de bottleneck is, maar veel meer het vinden

van juiste locaties en het maken van afspraken daarover met alle betrokkenen. Dat betekent dat zeker ook bij nieuwe uitvragen van de markt het goed is een hoger ambitieniveau op biobased bouwen als perspectief neer te zetten en bouwers de tijd te geven daar naartoe te werken. Op deze manier wordt de markt optimaal uitgedaagd het beste van zichzelf te laten zien.

2.2 Lessons learned wijze van aanbesteden

Er is gekozen aanbestedingsprocedure waarbij de gunning plaatsvond aan de leveranciers die het snelste konden leveren. De prijs werd "beheerst'' door te werken met een prijsplafond. In een situatie waarin snelle levering prioriteit is, is dit een logische keuze. De consequentie is evenwel dat aanbieders niet de financieel scherpste aanbiedingen zullen doen. Immers, de prijs zal bij de uiteindelijke gunning een geringe rol spelen. Dit heeft geleid tot een prijsvorming die tegen het prijsplafond aan zat en door vele betrokkenen in de markt wordt ervaren als "aan de hoge kant''. Temeer omdat de woningen zijn uitgevraagd op kwaliteitsniveau tijdelijke bouw (plus aanvullende eisen).

Let op, op basis hiervan kan niet de conclusie worden getrokken dat de prijs "te hoog'' is. De prijs is een consequentie van de gekozen prioritering op snelle levering. Dat is een keuze. De enige vraag die gesteld kan worden is of gunning op leveringssnelheid zo diende te prevaleren boven andere criteria en derhalve een goede keuze was. Ook hierbij kan geconstateerd worden, gelet op het feit dat de gevraagde snelheid van levering– we zullen dat later zien – niet nodig was omdat het proces van het vinden van geschikte locaties uiteindelijk de ''bottleneck'' zou zijn, een langere levertijd voor tenminste een deel van de hoeveelheid flexwoningen behulpzaam kunnen zijn geweest. Overigens dient ook opgemerkt te worden dat verklaring voor de door velen ervaren relatief hoge prijs van de flexwoningen gelegen is in het feit dat de aanbesteding (najaar 2022) plaatsvond op een moment dat de bouwkosten vanwege diverse redenen (inflatie, tekort aan bouwmateriaal) op een zeer hoog niveau lagen.

2.3 Resultaten en validiteit aannames

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de plaatsing van deze flexwoningen zich in de loop van het afgelopen jaar heeft ontwikkeld. ‘’In optie’’ omvat woningen gecategoriseerd als twijfel. ‘’Concrete interesse’’ omvat woningen waarbij voornamelijk nog bouwtechnische zaken afgestemd dienen te worden en/of er nog planologische en/of bestuurlijke uitdagingen liggen. ‘’Contract getekend’’ omvat percelen waarvoor een leveringsovereenkomst tussen afnemer en RVB tot stand is gekomen. ‘’Geplaatst’’ betekent dat de woningen ook daadwerkelijk op de beoogde locatie zijn geïnstalleerd en aangesloten op nutsvoorzieningen.

Maand	In optie	Concrete Interesse	Contract getekend	Geplaatst	Ingekocht
Januari	426	1186	0	0	1992
Februari	222	882	0	0	1992
Maart	694	1068	0	0	1992
April	1232	1212	0	0	1992
Mei	240	1440	0	0	1992
Juni	396	1456	0	0	1992
Juli	408	1396	0	0	1992
Augustus	360	1444	192	84	1992
September	288	961	744	84	1992
Oktober	248	1008	744	84	1992
November	204	960	744	84	1992
December	0	186[5]	1722[6]	84	1992

Bron: UVTH 13 december 2023

Op dit moment zijn er 84 flexwoningen daadwerkelijk geplaatst (in de gemeente Delft). Dat staat in contrast met de wens alle woningen versneld in 2023 geplaatst en bewoond te hebben. Daar staat tegenover dat op dit moment (dd. 13 december 2023) afname van in totaal 1722 woningen contractueel is vastgelegd en derhalve plaatsing en bewoning in 2024 zeker is. Dit komt bovenop de 84 woningen die al geplaatst zijn. Volgens de opgave van de UVTH en BZK geldt daarnaast dat voor nog eens 96 woningen die nu zijn gecategoriseerd als ‘’concrete interesse’’, de bestuurlijke besluitvorming al heeft plaatsgevonden en dat ondertekening in de tweede helft van december zal plaatsvinden na afronding van een raadsprocedure. Als dat ook daadwerkelijk gaat gebeuren dan is inmiddels voor zo’n 1902 (1722+84+96) woningen plaatsing zeker. Dat komt neer op iets meer dan 95% van

[5] Voor één gemeente (2 percelen, 96 woningen) loopt nog een raadsprocedure op de financiering waarbij de verwachting van de gemeente is dat deze 21 december a.s. het contract kan tekenen.
[6] Gemeente Amsterdam tekent op 18 december voor 4 percelen (216 woningen). Vanwege concrete afspraken met de afnemende partijen zijn deze percelen reeds meegenomen in de categorie getekend.

het aantal ingekochte flexwoningen. Opvallend is de versnelling die in laatste weken heeft plaatsgevonden, hetgeen zondermeer een positieve ontwikkeling is. Het betekent dat van de ingekochte flexwoningen weliswaar slechts een klein deel van de ingekochte flexwoningen in 2023 zal zijn geplaatst, maar in ieder geval uiterlijk 2024 alle ingekochte flexwoningen geplaatst en bewoond zullen zijn.
Niettemin heeft de totstandkoming van dit aantal gecontracteerde woningen langer geduurd dan aanvankelijk gedacht. Herhaaldelijk zijn verwachtingen ten aanzien van de snelheid van contracteren ingehaald door de werkelijkheid. Dat verwachtingen bij UVTH, BZK en RVB over snel te sluiten nieuwe contracten hoog waren, om dan vervolgens een maand later te moeten constateren dat deze verwachtingen niet terecht waren. Dat tekent ook het proces in het afgelopen jaar. Ook is relevant dat een groot deel van de recente versnelling is bereikt dankzij verkoop van woningen aan het COA. Het sluiten van nieuwe contracten met gemeenten en corporaties is en blijft uitdagend. Niettemin heeft de hoeveelheid ingekochte woningen onmiskenbaar geleid tot de nodige bestuurlijke en ambtelijke urgentie en is het positief dat nu voor vrijwel alle woningen een contract voor levering is getekend.

Wat zijn mogelijke redenen dat de verwachtingen ten aanzien van de snelheid van plaatsing niet zijn gerealiseerd? In de zomer van 2022 toen de besluiten werden genomen om deze aanbesteding te starten was er een duidelijk crisisgevoel in Nederland als het gaat om de opvang van asielzoekers, statushouders, Oekraïne-vluchtelingen en spoedzoekers. Er was (en is) veel woonruimte nodig. Tegelijkertijd had de Tasforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting een analyse gemaakt waaruit bleek dat er bij gemeenten op korte termijn ruimte zou zijn voor de plaatsing van 8000 flexwoningen. In dat licht is het in zekere zin verklaarbaar dat BZK de inschatting heeft gemaakt dat een aantal van 2000 flexwoningen snel geplaatst zou moeten kunnen worden en dat derhalve levering op zo kort mogelijke termijn wenselijk was.

Tegelijkertijd moet ook geconstateerd worden dat er sprake geweest is van een vorm van maakbaarheidsdenken. De gemiddelde tijd van een gemiddeld woningbouwprojectkost is 6-8 jaar. De doorlooptijd van een flexwoning is doorgaans wel korter omdat de Crisis- en herstelwet vooruitlopend op de Omgevingswet de mogelijkheid biedt bij het verlenen van de vergunning af te zien van een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Maar ook dan heeft slechts een beperkt deel van de doorlooptijd te maken met de daadwerkelijke bouw. Het merendeel van de tijd is nodig voor het vinden van locaties, de besluitvorming bij gemeenten en corporaties en het vervolgens doorlopen van de noodzakelijke vergunningprocedures, het organiseren van inspraak en de aanleg van nutsvoorzieningen. Met het parallel starten van zowel de bouw van flexwoningen (daarmee wordt dan bedoeld de bouw in fabrieken, niet de daadwerkelijke plaatsing op locaties) met een landelijke aanbesteding, als het zoeken en vinden van concrete adressen ontstaat wel degelijk enig tijdsvoordeel. Maar de verwachting dat het tempo van oplevering van flexwoningen ”uit de fabriek” enigszins gelijk zou oplopen met het daadwerkelijk

realiseren van adressen en het doorlopen van de noodzakelijke procedures, is te optimistisch geweest.

Waarom lukt het soms ook wel?
Deze evaluatie heeft vooral tot doel te leren van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan. Daarom is het ook goed te kijken naar die situaties waarin het wel is gelukt om snel de door de RVB aanbestede flexwoningen geplaatst te krijgen. Want die voorbeelden zijn er ook. Wat zijn hier de bepalende factoren bij geweest?

- locatie: onmiskenbaar is de belangrijkste factor de aanwezigheid van een geschikte locatie. Die geschiktheid wordt bepaald door meerdere factoren: zijn er al goede afspraken over eigendom van de grond, aanwezigheid nutsvoorzieningen, maar vooral ook in hoeverre concurreert het met bestaande bewonersbelangen zodat de inspraak al of niet soepel loopt
- met dat laatste houdt ook verband de samenstelling van de beoogde doelgroep. Het draagvlak voor lokale spoedzoekers is doorgaans groter dan voor Oekraïne vluchtelingen, en het draagvlak daarvoor is weer groter dan voor statushouders. Toch laten de voorbeelden waar flexwoningen op korte termijn zijn gerealiseerd zien dat een combinatie van deze doelgroepen mogelijk is. Daarbij is het relevant op te merken dat vanuit de landelijke overheid geen eisen zijn gesteld aan de samenstelling van de doelgroep voor flexwoningen. Alle doelgroepen kunnen met deze bouwopdrachten worden bediend en er is geen vooraf vastgestelde verhouding daartussen bepaald.
- opvallend is dat bij een groot deel van de locaties waar de flexwoningen snel zijn gerealiseerd, deze opgave is gerealiseerd voor Oekraïne-vluchtelingen en dat hierbij vooral de gemeente en niet de lokale woningcorporatie de belangrijkste rol had. De financiering van de rijksoverheid voor deze doelgroep maakte een snelle aanpak hiervan door gemeenten zelf ook mogelijk.
- zeker daar waar de snelle aanleg van flexwoningen ook een aanjager is voor andere beleidsdoelen (bv. vergroten aanbod lokale woningzoekenden) heeft dit een positief effect op het draagvlak
- in die situaties waar de flexwoningen snel zijn gerealiseerd was onmiskenbaar sprake van een hoge mate van bestuurlijke en ambtelijke prioriteitstelling en persoonlijke inzet en betrokkenheid. Ambtenaren waren in die gevallen vaak ook volledig vrijgemaakt voor deze taak.

2.4 Zijn de doelen gehaald?

Zoals in het voorgaande aangegeven zijn de doelen wat betreft het aantal te plaatsen flexwoningen deels gehaald en deels niet. De ambitie was plaatsing van alle flexwoningen in 2023. Dat is niet gelukt. Op dit moment zijn er 84 woningen daadwerkelijk geplaatst. Aan de andere kant is nu wel voor vrijwel alle flexwoningen een contract voor levering en plaatsing in 2024 getekend. De verwachting is dus gerechtvaardigd dat plaatsing van 2000 flexwoningen wordt gerealiseerd, zij het een

jaar later dan aanvankelijk gehoopt. Daarbij dienen aanvullend op deze kwantitatieve doelen de volgende observaties benoemd te worden:

- Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan dat ze ondanks alles veel waardering hebben voor de keuze van BZK en RVB om met de ondersteuning van de UVTH deze 2000 flexwoningen te hebben aanbesteed.
- Weliswaar wordt het merendeel van de flexwoningen pas in 2024 geplaatst, het is natuurlijk een relevante vraag of dat ook zou zijn gebeurd zonder deze aanbesteding. Een aantal geïnterviewde gemeenten en corporaties gaven ook aan dat de snelle en zekere levering van de flexwoningen ook een belangrijke reden was om deze af te nemen
- De markt heeft wel degelijk een impuls gekregen. Voor enkele bouwers betekent deze opdracht een substantiële investering in een ook voor hen nog nieuw en qua financiering nog ongewis business model
- Beeldvorming: de aanbesteding en de daadwerkelijk plaatsing van een groot aantal flexwoningen hebben laten zien dat het mogelijk is om gezamenlijk flexwoningen aan te besteden en deze ook daadwerkelijk geplaatst te krijgen. Weliswaar is het concept flexwoningen niet helemaal nieuw, maar vormen een aanvulling op het bredere palet aan initiatieven om de behoefte aan flexibele huisvesting in te vullen.
- Zeker voor gemeenten en de kleinere corporaties is het behulpzaam dat de RVB de aanbesteding heeft uitgevoerd en de UVTH ontzorgt waardoor ze zelf minder tijd en energie hoefden te besteden aan het formuleren van een PvE en een ingewikkelde inkoopprocedure.

2.5 Lessons learned rolvervulling betrokken organisaties

De reacties van vrijwel alle betrokkenen laten zien dat er waardering is voor het feit dat BZK en RVB hiermee hun ‘’nek hebben uitgestoken’’. Ook is er breed veel waardering voor de wijze waarop BZK, RVB en UVTH ieder vanuit hun rol concrete ondersteuning hebben geboden aan gemeenten en corporaties. Deze hulp is over het algemeen als behulpzaam, kundig en ter zake ervaren. De aanbieders van deze hulp hebben in de loop van het project ook lerend vermogen laten zien. Waar aanvankelijk ondersteuning en advies in het begin (najaar 2022) nog wel eens als te formalistisch (tav RVB) en soms nog wat te algemeen (UVTH) werd ervaren, is daar gaandeweg in het traject geen sprake meer van. Ook kan worden geconstateerd dat zeker aan het begin van het traject de samenwerkingspartners (UVTH, RVB, BZK) nog aan het zoeken waren naar elkaars rol en dat daar ook zeker spanningen door ontstonden. Met name rondom de vraag wie nu precies wat moest doen om geïnteresseerde gemeenten en corporaties stap voor stap toe te begeleiden naar getekende contracten, was in het begin niet helder genoeg beschreven. En wanneer niet helder is wie welke rol heeft kan een situatie ontstaan waarin partijen op elkaar wachten of teleurgesteld raken omdat de ander niet doet wat verwacht wordt. Dat is hier ook gebeurd. Maar in de loop van het traject is deze rolverdeling duidelijker geworden en zijn partijen complementair aan elkaar gaan werken. Het algemene beeld is dat partijen nu elkaars rol waarderen.

Niettemin is niet de gewenste snelheid behaald. Vanuit de ervaringen die alle betrokkenen hebben gedeeld zouden op zijn minst de volgende lessen kunnen worden getrokken:

- Ga niet uit van veronderstellingen en toets aannames: het traject is gebaseerd op te positieve aannames over het tempo waarmee eenmaal geproduceerde flexwoningen geplaatst kunnen worden. Er zijn vooraf wel degelijk gesprekken gevoerd met bouwers en corporaties over de vormgeving van deze aanbesteding en op basis daarvan is toen de conclusie getrokken dat deze aantallen realistisch waren. Maar gelet op het feit dat de doelen die binnen een jaar gerealiseerd hadden moeten worden voor veel geïnterviewden nu als niet haalbaar worden gezien (oa vanwege het ontbreken van concrete toegewezen locaties), kan afgevraagd worden of voldoende scherp en kritisch is doorgevraagd op de haalbaarheid van deze aannames.
- De gekozen ambitie is ook gebaseerd op het ervaren "crisis'' gevoel in de zomer in 2022. Maar de constatering is dat dit "crisis-gevoel'' blijkbaar niet even breed wordt gedeeld. De realiteit is dat de behoefte aan snel te leveren huisvesting in de vorm van flexwoningen voor gemeenten en corporaties niet groot genoeg is om voor de realisatie daarvan noodzakelijke andere belangen en randvoorwaarden (inpasbaarheid, beschikbaarheid locaties, aanleg nutsvoorzieningen, inspraak, beschikbare ambtelijke capaciteit) terzijde te schuiven. Een van de geïnterviewden wees in dit verband op het verschil in bestuurlijke urgentie aan het begin van het traject (wanneer het vooral nog gaat om het uiten van ambities) en de noodzakelijke handelingsurgentie tijdens de uitvoering (waar sprake moet zijn van voortdurende prioritering gedurende langere tijd). Beide vormen van urgentie gaan in veel gevallen niet gelijk op.
- In dit traject zijn de gunningscriteria vooral gebaseerd op het doel zo snel mogelijk veel flexwoningen ''van de band te laten rollen''. Dat is een bewuste keuze, waarvoor ook argumenten zijn aan te dragen (impuls geven aan de markt, schaalgrootte realiseren). En op dat moment was ook nog niet bekend tegen welke belemmeringen (met name tekort aan beschikbare locaties) de uitrol op zou lopen. Maar met de kennis van nu zou in het vervolg overwogen moeten worden minder eenzijdig te sturen op snelheid van leveren (door bijvoorbeeld meerdere percelen over meerdere tijdvakken uit te vragen) en hierdoor de markt meer uit te dagen op een scherpere prijsstelling of het realiseren van een hoger niveau van duurzaamheid.
- Grootste bottleneck voor de plaatsing van flexwoningen is volgens vrijwel alle geïnterviewden het beperkte aantal door de gemeenten geschikt bevonden locaties. Locaties waar snel flexwoningen geplaatst kunnen worden dienen te voldoen aan een groot aantal criteria: beschikbare grond, ruimtelijke inpasbaarheid van de beschikbare flexwoningen, aanwezigheid van nutsvoorzieningen. Daarnaast is het al of niet verkrijgen van draagvlak

van belanghebbende lokale bewoners een opgave die van situatie tot situatie kan verschillen. Naar het oordeel van veel geïnterviewden zijn locaties die aan al deze voorwaarden voldoen schaars. Tegelijkertijd laten de voorbeelden op die plekken waar aanleg van flexwoningen wel gelukt is dat deze ervaren tekorten aan beschikbare locaties ook geen absoluut gegeven zijn.

- Niettemin is alles dat kan bijdragen aan een beter inpasbaarheid van de geboden oplossing is dat te overwegen. In dat kader is het gewenst om wat meer maatwerk in de opstelling te kunnen leveren. Voor de toekomst zou overwogen kunnen worden meer ruimte te geven voor een lagere afname dan het huidige minimum van 48 woningen en de gestandaardiseerde opstelling van 3 bouwlagen
- Wat ook belangrijk is bij het vinden van geschikte locaties is een optimaal samenspel tussen BZK, RVB en UVTH. Waar op hoofdlijnen de rolverdeling nog helder was (UVTH gaat op zoek naar ‘’leads’’ voor adressen, BZK intervenieert waar nodig bestuurlijk, hakt knopen door en RVB regelt dan contractueel eea met gemeenten en corporaties) was die rolverdeling meer op detailniveau in het begin onvoldoende helder beschreven. Daardoor zijn er voorbeelden geweest waarbij toch onvoldoende duidelijk was wie welke rol speelde, partijen naar elkaar keken wie de volgende stap diende te zetten om een ‘’lead’’ om te zetten naar een daadwerkelijke plaatsing van een flexwoning. Zorg voor een expliciet duidelijke rolverdeling en toets de werking ervan aan de hand van diverse scenario’s.
- Voor een goede businesscase beter uit te gaan van permanente bouwkwaliteit ook omdat het voordeel in de RO-procedure in de praktijk niet wordt gebruikt. Ook om af te rekenen met het imago van flexwoningen als ‘’veredelde’’ containers.
- Investeer in vormgeving: alhoewel flexwoningen op een tijdelijke bestemming staan is het voor inpasbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte noodzakelijk dat er voldoende vormgevingskwaliteit is. Een hoogwaardige afwerking van de gevel en bouwen onder ‘’architectuur’’ zijn ook bij flexwoningen noodzakelijke randvoorwaarden.

3 Wat is te leren van het proces van de Aedes bouwopdracht?

3.1 Wat is te leren van de inhoud van de Aedes bouwopdracht?/Programma van eisen

De Aedes bouwopdracht is op een andere manier vormgegeven dan de RVB aanbesteding. Bij de RVB aanbesteding was een voorop bepaald doel van 2000 flexwoningen de kern van de aanbesteding. Bij het AEDES inkooptraject is er geen vooraf bepaald aantal flexwoningen afgesproken als onderdeel van het inkooptraject. Er geldt dus geen afnameverplichting. Wel hebben de corporaties tot doel gesteld om via dit inkooptraject in het eerste jaar zo'n 8000 woningen en vervolgens jaarlijks 10.000 woningen te plaatsen. Deze ambitie is ook neergelegd in een brief van Aedes aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening[7], waarin is aangegeven (mits voldoende geschikte locaties beschikbaar komen) dat zij in staat zijn in 1 jaar zo'n 10.000 flexwoningen te plaatsen.

Dit Aedes inkooptraject had daarom tot doel een raamovereenkomst af te sluiten met meerdere bouwers. Binnen deze raamovereenkomst kunnen corporaties dan op basis van een zogenoemde mini-competitie op zoek gaan naar de bouwer die het beste in staat is invulling te geven aan de opgave die er ligt. Doordat de inkoopdocumentatie en het inkoopproces is gestandaardiseerd, wilde Aedes de snelheid van bouwen en plaatsen bevorderen.

Het programma van eisen is – net als bij de RVB aanbesteding – gebaseerd op een de PMC's voor verplaatsbare woningen. Corporaties kunnen bij een uitvraag binnen deze mantel desgewenst PMC's aanscherpen en daar maatwerkeisen aan toevoegen. Dat betekent dat bij de woningen die binnen de AEDES raamovereenkomst worden uitgevraagd in theorie meer maatwerk mogelijk is en daardoor beter inpasbaar zijn. Tegelijkertijd ligt hier ook een aandachtspunt. Wanneer er in de praktijk te veel maatwerk wordt gevraagd, dan kan onvoldoende invulling worden gegeven aan de doelstelling om via gestandaardiseerde uitvragen de markt aan te jagen en modulair bouwen maximaal te stimuleren.

3.2 Inhoudelijke wijze van aanbesteden

Deze AEDES aanbesteding is een vorm van aanbesteding van werken waarbij een raamovereenkomst is gesloten met meerdere opdrachtnemers. De raamovereenkomst geeft de aanbestedende dienst voor een vastgestelde periode de mogelijkheid om nadere (deel)opdrachten te verstrekken aan de opdrachtnemer(s) die bij de raamovereenkomst is/zijn aangesloten. In de raamovereenkomst zijn de

[7] https://aedes.nl/media/document/brief-aedes-en-bouwers-aan-minister-de-jonge

voorwaarden bepaald waaronder een nadere overeenkomst kan worden gesloten en welk proces daarvoor moet worden gevolgd. Deze vorm van aanbesteden geeft dus meer ruimte dan de eerdergenoemde RVB aanbesteding. Niettemin is het ook hier nodig dat de opdrachtnemers een beeld wordt geschetst van de omvang van de opdracht. Hierbij is door AEDES het aantal van 8000 flexwoningen genoemd.

3.3 Resultaten en validiteit aannames

In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel woningen binnen het inkooptraject van Aedes inmiddels zijn ingekocht.

Fase	Aantal woningen	Aantal Corporaties
1. Verkenningsfase	2173	24
2. Voorbereidingsfase	190	2
3. Inkoop & Gunningsfase	370	6
4. Contracterings- en realisatiefase	556	5
5. Gerealiseerd	0	0
On hold	100	16
Onbekend	750	3
Inkoop niet via Aedes	900	1
Totaal	**5039**	**57**

bron. UVTH, 13 december 2023

Bij de start van deze aanbesteding is richting de markt een verwachting uitgesproken dat binnen deze raamovereenkomst een bouwopgave van 8000 zou plaatsvinden. Weliswaar staan de corporaties nog relatief aan het begin van de uitnutting van het contract, maar duidelijk is dat vrijwel zeker het verwachtte aantal van 8000 woningen in één jaar niet gehaald zal worden. Voor een deel heeft dit te maken me de dezelfde belemmeringen die ook spelen bij het inpassen van de woningen die vanuit de RVB aanbesteding zijn geproduceerd. De mogelijkheid die de mantelovereenkomst biedt om meerdere verschillende configuraties aan te bieden heeft nog niet geleid tot een versnelling. Niettemin is de verwachting gerechtvaardigd dat de Aedes flexwoningen in vergelijking met de RVB-aanbesteding beter inpasbaar zijn en dat door de samenwerking in inkoop en de standaardisatie die dat met zich meebrengt een impuls wordt gegeven aan de bouw.

De raamovereenkomst is in het voorjaar van 2023 gereedgekomen. Op dit moment is het aantal concrete aanvragen vanuit deze mantel nog beperkt. Daarom is het nog niet mogelijk al definitieve conclusies te trekken over de inhoud van deze bouwopdracht en mate waarin doelstellingen worden behaald. Een aantal voorlopige conclusies kunnen op basis van de ervaringen tot nu toe wel worden geconstateerd:

- In theorie zijn de woningen vanuit de AEDES overeenkomst beter inpasbaar, want er zijn meerdere opties beschikbaar.

- Niettemin zijn de uitdagingen bij het vinden van geschikte locaties ook hier groot. Het aantal geplaatste woningen blijft vooralsnog duidelijk achter bij de verwachtingen die zijn gewekt.
- Van de zijde van de bouwers wordt geconstateerd dat er bovenop de standaard PMC's best nog wel wat maatwerk wordt gevraagd. Niettemin is niet de indruk dat dit heel erg belemmerend is voor de mate waarin opschaling mogelijk is.
- Het grootste aandachtspunt is dat de AEDES raamovereenkomst nog niet heeft geleid tot de kwantitatieve uitvraag naar de markt waarop was gehoopt. Dit leidt tot teleurstelling bij bouwers. Recentelijk zijn hierover ook in de media berichten verschenen[8]. Wat vooral wrijving opwekt zijn situaties waarin wel een gunningstraject is gestart en bouwers zijn gaan offreren, maar – overigens binnen de geldende contractafspraken – een aanbesteding werd gestopt omdat er toch geen geschikte locatie werd gevonden of de locatie niet op tijd bouwrijp kon worden gemaakt.
- Dit traject beoogt door het in concurrentie uitvragen de kans te vergroten dat er scherpere prijzen en betere kwaliteit ontstaan. Maar het aantal deelnemers is nu wel erg hoog. Binnen de Aedes aanbesteding maar liefst 35 leveranciers zijn geselecteerd. Weliswaar zijn deze verdeeld over meerdere percelen, maar in de praktijk weet een bouwer bij een concrete uitvraag vooraf niet met hoeveel andere inschrijvers de strijd aangegaan moet worden. Dit geeft onzekerheid in de markt. Het gemiddelde aantal inschrijvers per uitvraag is maar liefst 7 en er zijn ook uitschieters verder naar boven. Dit maakt dat bouwers wellicht vaker besluiten dat het niet de moeite waard is mee te doen met een aanbesteding, hetgeen dan belemmerend is voor de onderlinge concurrentie.
- Inmiddels is AEDES ook gestart met een interessepeiling onder de bouwers, waardoor meer gericht een beeld ontstaat van de percelen waar bouwers daadwerkelijk in zijn geïnteresseerd. Mogelijk ontstaat er dan binnen de behoorlijk omvangrijke groep inschrijvers iets van een ordening en meer voorspelbaarheid en focus in het aantal inschrijvers per opdracht. Dit effect is nu nog niet precies na te gaan.
- Er zijn signalen dat er een aanvullend indirect effect uitgaat van deze aanbesteding. Namelijk dat het corporaties wel impulsen geeft om fabrieksmatig in te kopen en daarbij ook gebruik maken van de beschikbare documentatie en uitgewerkte PvE, maar daarbij wel kiezen dit zelf te doen en zelf hiermee de markt op te gaan. De mate waarin dit nu gebeurt is niet met precisie vast te stellen.
- Bouwers geven terug dat de kwaliteit van de uitvragen soms onder de maat is. Dat er informatie ontbreekt of dat bijvoorbeeld de lessen uit de ene mini-competitie niet worden doorgetrokken naar een nieuwe aanbesteding. Op deze manier ontstaat een situatie dat bouwers meer malen dezelfde vragen, maar dan op net verschillende manieren moeten beantwoorden.

[8] https://www.cobouw.nl/317919/megatender-flexwoningen-loopt-vast-bouwers-vechten-elkaar-de-tent-uit

3.4 Zijn de doelen gehaald?

Net als bij de door RVB aanbestede woningen is ook hier het beeld zichtbaar dat de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van een snelle uitrol van flexwoningen niet wordt waargemaakt. Niettemin zijn er al enkele interessante projecten opgeleverd. Daarbij is ook op te merken dat – itt de wat meer grootschalige aanbesteding van de RVB – deze raamovereenkomst ook de mogelijkheid biedt aan kleinere bouwers om toegang te krijgen tot de markt. Dat is waar het gaat om het aanjagen van de markt op zich een positieve constatering. Vooral kleine corporaties geven ook aan dat het prettig is dat er een aanbesteding ligt die in belangrijke mate al richting geeft.

Niettemin zijn er ook punten van zorg. Dit inkooptraject van Aedes heeft tot doel door standaardisatie van inkoopproces en bijbehorende documentatie (bijvoorbeeld standaard PvE) bouwers zekerheden te bieden. Maar de vraag is of dat nu ook echt gebeurt. Er zijn diverse voorbeelden van inkopen binnen deze raamovereenkomst waarbij de uitvragende corporaties best wel wat aanvullend maatwerk vraagt. Bouwers geven aan dat dit er soms zoveel zijn dat de noodzakelijke standaardisatie en kostenoptimalisatie onder druk komt te staan.
Daarnaast is voor sommige corporaties niet helemaal duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het AEDES raamcontract tov het zelf inkopen. De PMC's zijn gepubliceerd en herbruikbaar en dus waarom niet zelf naar de markt gaan en kijken wat erin zit. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de verwachting en die de corporaties hebben gewekt met het in de markt zetten van hun raamovereenkomst.

3.5 Lessons learned rol betrokken uitvoeringsorganisaties (UVTH)

Veel van de lessons learned die in hoofdstuk 4 zijn benoemd bij de RVB aanbesteding gelden ook voor het inkooptraject van Aedes. Er is waardering bij betrokkenen voor het initiatief en de wijze waarop BZK en UVTH ieder vanuit hun rol concrete ondersteuning hebben geboden aan gemeenten en corporaties. Deze hulp is over het algemeen als behulpzaam, kundig en ter zake ervaren.
Niettemin zijn lang niet alle doelen gehaald. Bij de Aedes inkooptraject zijn met name de bouwers kritisch. Voor een deel is dat te verklaren uit het feit dat met dit inkooptraject niet vooraf een afnameverplichting richting de markt is afgegeven. Maar dat is niet de enige reden voor kritiek vanuit bouwers. De mogelijkheden om ook zonder een afnameverplichting bij te dragen aan goed opdrachtgeverschap aan de markt en het bieden van duidelijk perspectief worden nog niet allemaal gepakt. De voorbeelden waarbij er bovenop het standaard programma van eisen extra maatwerk wordt gevraagd en in gang gezette selectietrajecten tussentijds worden gestopt vanwege het ontbreken van locaties zijn hier mede debet aan. Daarom zijn de belangrijkste lessons learned voor de voortgang in het Aedes inkooptraject:

- Blijf continuïteit en lange termijnperspectief bieden dus verleng de raamovereenkomst
- Blijf werken in de geest van een raamovereenkomst die een impuls moet geven aan de bouw en ook verwachtingen wekt, dus ga zo veel als mogelijk uit van de beschreven programma's van eisen
- Zorg dat er voor corporaties toegevoegde waarde is voor het deelnemen aan deze raamovereenkomst, investeer daarom in ondersteuning, kwaliteitscontrole en vooral ook bewustzijn en algemene bekendheid van deze raamovereenkomst. Maak daarbij ook duidelijk voor wat voor soort projecten de PMC's uit deze raamovereenkomst het beste inzetbaar zijn en bij welke opgave een regionale bouwstroom de voorkeur heeft.
- Zorg voor goede informatie- en kennisuitwisseling tussen corporaties die binnen deze raamovereenkomst inkopen en zorg dat dit ook leidt tot eenduidige en vergelijkbare uitvragen naar de markt.
- Zorg voor korte lijnen tussen corporaties en bouwers. Deel ervaringen actief met elkaar en leer daar samen van.

4 Werken aan transities

4.1 Transitie woningbouw

Bij het beoordelen en waarderen van de impact van de landelijke bouwopdrachten is het zinvol deze te zien als onderdeel van de transitie van in de bouw en de rol van de overheid. Daarom wordt in dit hoofdstuk de praktijk van het bouwen van flexwoningen bezien vanuit het perspectief van het actuele denken over transities en hoe deze vanuit de overheid aan te jagen. Daarbij is gebruik gemaakt van inzichten die ook binnen het topsectorenbeleid zijn opgedaan met het werken aan transities op het terrein van (duurzame) industrie en energie.[9]

Het woord transitie wordt vaak makkelijk in de mond genomen, maar de opgaven voor de bouw en de volkshuisvesting voor staan vragen lijken wel degelijk te vragen om een transitie. Ook de ontwikkeling van flexwoningen kan om meerdere redenen gezien worden als een transitie. Ook een noodzakelijke transitie in het licht van het tekort aan arbeidskrachten en de noodzaak om duurzaam te bouwen. Transities kenmerken zich door het ontstaan van nieuwe structuren, culturen en werkwijzen.

4.2 Kenmerken transitie

Er zijn vele definities te geven van een maatschappelijke transitie. Maar rode draad is dat in een transitie complexe coördinatieproblemen en fundamentele onzekerheid potentiële investeerders tegenhoudt. En dat deze transitieproblemen mogelijk zijn op te lossen door publieke regievoering en het co-investeren als ondernemende overheid. Deze rol vraagt om een ondernemende overheid die hogere risico's accepteert en meer doet dan marktfalen en systeemfalen voorkomen. ''.. de rol voor de overheid is om een duidelijk perspectief te schetsen en om tevens publieke investeringen in lijn te brengen met langeretermijndoelen …. Daardoor kan de overheid functioneren als een katalysator voor innovatie wat betreft deze richtingen'[10]'. In onderstaande wordt de rationale voor een rol als ondernemende overheid verder uitgediept. Lange termijn perspectief is dan van belang.

''Bij het analyseren van de benodigde overheidsinterventie aangaande de meest complexe opgaven – de ook wel wicked problems genoemde kwesties zoals klimaatverandering, digitalisering, maar ook de opgaven op het terrein van de bouw en de volkshuisvesting – is het denken in termen van marktfalen en systeemfalen niet langer toereikend'' (Frenken en Hekkert, 2017). De complexiteit van het probleem maakt dat alle betrokkenen min of meer gelijktijdig de transitie moeten

[9] Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur, artikel topsectoren, 23-03-2021, https://www.topsectoren.nl/actueel/nieuws/2021/03/23/van-overheid-als-marktmeester-naar-ondernemer-en-regisseur

[10] Overheidsregie in een wereld die verandert, Ongering, 16 januari 2022, ESB

doormaken. In het geval van de bouwopgave van flexwoningen betekent dat niet alleen dat de wijze van de markt bevragen aan moet sluiten bij de wijze waarop de bouw industrieel gebouwde woningen kan aanbieden. Het vraagt ook om een bouwwereld die vooraf kan en wil investeren in deze nieuwe manier van bouwen en de productieprocessen daarop aanpast. Het vraagt om een overheid die in haar toezichthoudende en vergunningverlenende rol duidelijkheid geeft over de standaarden en voorwaarden waaraan deze woningen worden getoetst. En het specifieke karakter van flexwoningen vraagt ook om een praktijk waarbij gemeenten en corporaties mogelijk op een andere manier omgaan met eigendom van grond, het opstellen van een businesscase (want deze woningen staan er tijdelijk) en daarom mogelijk ook andere randvoorwaarden en ondersteunende instrumenten van de landelijke overheid nodig hebben. Dat alles is veel. En de risico's zijn dan groot dat als niet iedereen ''gelijk oversteekt'' de ontwikkeling stokt. Dan spreken we van transitiefalen.

4.3 Voorkomen van transitiefalen

Bij een transitie naar een nieuw evenwicht – met normale marktverhoudingen op nieuwe markten, waar de onderliggende technologie onbekend is – speelt het concept innovatiesysteem een belangrijke rol (Geels, 2005; Frenken en Hekkert, 2017). Een innovatiesysteem bevat alle partijen en regels die gezamenlijk de snelheid en richting van innovatie en diffusie bepalen.

Uit het werk van onder anderen Hekkert (Hekkert en Ossebaard, 2010) over technologische transities is bekend dat het functioneren van een innovatiesysteem op wisselwerkingen berust tussen helder gearticuleerde verwachtingen over wat technologie kan betekenen en hoe het technologische pad eruit kan zien. Een succesvol innovatiesysteem opent nieuwe markten voor radicale nieuwe technologie en het doorbreekt weerstand tegen radicale verandering door spelers in het innovatiesysteem. Van belang is verder ook dat er voldoende ondernemers experimenteren met nieuwe technologie.

Belangrijk bij het voorkomen of het ondervangen van transitiefalen is het formuleren van een stip op de horizon waar vanuit de maatschappij draagvlak voor bestaat. Wanneer de transitie door taaie procesgang tot stilstand komt, met ontwikkel- en opschalingsproblemen te maken krijgt, en investeringen uitblijven, dan past een interventie vanuit de 'ondernemende overheid' (Mazzucato, 2013). De overheid neemt daarbij op zowel macro- als microniveau de regie, op basis van probleemanalyse en kennis, pakt doelgericht en actief belemmeringen voor duurzame, innovatieve investeringen aan, en brengt zo een heel netwerk van partijen in beweging.

Daarbij past de duiding 'ondernemende overheid', omdat ondernemen een hogere risicobereidheid impliceert. De overheid loopt bij gerichter beleid immers een groter risico dat een investering, als onderdeel van het bredere transitiebeleid, niet slaagt.

Alleen het voorkomen van het traditionele marktfalen vanuit een rol als marktmeester is bij transitiefalen onvoldoende – aangezien dit enkel het bestaande systeem optimaliseert en geen recht doet aan de problemen bij transitiefalen, zoals pad-afhankelijkheid, ontbrekende markten, ingebedde routines en lobbykracht vanuit de gevestigde belangen. Het vergt in dit geval gerichte overheidsinterventies om radicalere wendingen bij innovatie en markt-ontwikkeling mogelijk te maken.

Nieuwe duurzame technologieën die al bijna marktrijp zijn, ontberen vaak nog schaalgrootte en concurrentiekracht omdat het bestaande marktevenwicht stoelt op efficiënte en 'klassieke' industriële productieprocessen. Alleen het stellen van duidelijke normen en creëren van prikkels, is noodzakelijk maar nog onvoldoende. Normering en beprijzing nemen namelijk de fundamentele onzekerheid van het investeringsrisico niet weg, en zorgen er niet voor dat het maatschappelijk gewenste transitiepad gevolgd wordt. Gerichte publieke co-investeringen in baanbrekende opschalingsprojecten kunnen dan bijdragen aan meer radicale wendingen in innovatie en marktontwikkeling. De landelijke bouwopdrachten kunnen gezien worden als een poging van de overheid om technologie die al bijna marktrijp is schaalgrootte en concurrentiekracht te bieden. We zien daarbij ook de dilemma's ontstaan die we ook zien bij andere overheidsinterventies richting een maatschappelijke en technologische transitie.

4.4 Elementen transitiebeleid

Uit bovenstaande komen een aantal elementen naar voren die belangrijk zijn voor het beleid van een overheid die wil bijdragen aan transities. Op de eerste plaats is dat het beland van **langetermijndoelen**, en een overheid die daarop durft te sturen. De tijdshorizon van transities vraagt om in te zetten op de welvaart op de langere termijn, en daarmee eventuele verleidelijke kortetermijnwinsten – aangestuurd door gevestigde partijen en routines – te weerstaan.

Ten tweede vraagt de complexiteit van de maatschappelijke transities om een **uitgebreide beleidsmix**. Om transitie- en systeemfalen op te lossen volstaan niet de generieke regelingen en marktprikkels en is er een aanvullend palet aan instrumenten, overlegorganen, publieke kennisinstellingen en overheidsinvesteringen nodig. Het betekent ook dat er structuren zijn dat actoren kunnen leren van elkaars ervaringen en fouten en dat er ook een cultuur is dat fouten zijn toegestaan.

Ten derde vraagt de ondernemende rol van de overheid meer **risicotolerantie**. En dat betekent ook risicotolerantie bij álle publieke partijen in de keten. In dit geval niet alleen bij de aanbestedende dienst, maar ook bij opdrachtgever, eigenaar, financiele afdelingen, ook bij andere betrokken ministeries. Want van een ondernemende overheid moet geaccepteerd worden dat niet alle keuzes succesvol zullen zijn (Mazzucato; 2013). Het risico op verkeerde keuzes kan wel beperkt

worden door te kiezen vanuit een gedegen afwegingskader waarbij ruimte blijft voor opkomende innovaties en om tussentijds bij te sturen. Mazzucato noemt het backing the willing (in tegenstelling tot picking winners). Verstandig kiezen vergt kennis en flexibiliteit bij de overheid.

4.5 Landelijke bouwopdrachten en transitie-innovatie

Vanuit dit theoretisch kader over transities zien we dat de vormgeving van de landelijke bouwopdrachten hier in belangrijke mate op aansluiten. Er is – zeker in het geval van de RVB aanbesteding – een overheid die richting geeft, risico neemt en daarmee helpt een nieuwe markt mogelijk te maken. En alhoewel de AEDES raamovereenkomst niet meteen die concrete investering biedt waarop is gehoopt geeft het in theorie ook een duidelijke richting en schept het de kaders op basis waarvan de markt kan innoveren. Tegelijkertijd kunnen we vanuit de theorie van transitie innovatie ook enkele aandachtspunten formuleren om bij het vervolg van de landelijke bouwopdrachten rekening mee te houden:

- Op de eerste plaats, zorg voor een vervolg. De overheid heeft met de landelijke bouwopdrachten een lange termijnvisie neergelegd en de markt uitgedaagd verder te innoveren. Belangrijk om vast te houden aan dit lange termijnperspectief. Uiteraard moet er geleerd worden van de ervaringen tot nu toe, maar vanuit het perspectief van transitie-innovatie zou zeer contraproductief zijn om nu de praktijk weerbarstiger is dan gedacht en in zeker zin ook tegenvalt, meteen afstand te nemen van dit lange termijnperspectief (namelijk dat er een toekomst is voor modulair conceptueel bouwen, onder andere voor flexwoningen en dat de overheid daarin wil investeren en risico's bij wil nemen).
- zorg dat de Aedes aanbesteding ook daadwerkelijk standaardisatie en kaders biedt die bijdragen aan dit lange termijn perspectief: kijk dus uit met teveel maatwerk
- deze aanbesteding moet duidelijkheid geven naar de markt: maar doet het nu niet voldoende, zorg dat verwachtingen worden waargemaakt en ben een betrouwbaar opdrachtgever
- gebruik eea ook om eisen gaandeweg hoger te maken, bv op duurzaamheid
- denk na over een instrumenten mix, weliswaar is er nagedacht over instrumenten als een herplaatsingsgarantie voor afnemers, maar het is goed te kijken of in de hele instrumenten box van ondersteuning (ook aan bouwers). Zijn er nog meer normerings- en beprijzingsinstrumenten mogelijk? Zijn er wellicht ook aanvullende garantieregelingen nodig voor bouwers? En bedenk dat dat er ook geïnvesteerd moet blijven worden in ondersteuning van de actoren in het veld. Deze transitie betekent een nieuwe manier van werken. Dat vraagt om ondersteuning, begeleiding en de noodzaak te blijven leren van elkaars ervaringen. Leren van zaken die goed gaan, maar vooral ook van zaken die niet goed gaan.

5 Conclusies en aanbevelingen

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de wijze waarop de landelijke bouwopdrachten voor flexwoningen zijn opgezet en wat de geleerde lessen zijn. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn hieronder op een rij gezet.

5.1 Algemene conclusies

De bouwopgave is enorm. Niet alleen in kwantitatieve zin. Ook op het terrein van duurzaamheid en circulariteit zal de bouw meer moeten leveren. Een transitie van de bouw is daarvoor nodig. De landelijke bouwopdrachten kunnen gezien worden als een van de manieren om aan deze transitie vorm en inhoud te geven. Om ervoor te zorgen dat we op een andere manier met de bouwopgave omgaan. Deze manier van werken, waarbij standaardisatie, vraagbundeling, modulair en fabrieksmatig bouwen belangrijke uitgangspunten zijn is daarom toe te juichen.

Deze evaluatie laat zien dat in kwantitatieve zin de doelen van deze bouwopdrachten niet volledig zijn behaald. De ambitie van het RVB inkooptraject was plaatsing van 2000 flexwoningen in 2023. Dat is niet gehaald. Ook de uitvraag van flexwoningen vanuit het inkooptraject van Aedes blijft duidelijk achter bij de verwachtingen. Beide projecten hebben te maken met een vorm van maakbaarheidsdenken bij BZK, RVB, Aedes en de UVTH ten aanzien van de snelheid van plaatsing van flexwoningen. Het idee dat als woningen er eenmaal zijn, deze dan ook snel geplaatst kunnen worden is gebaseerd op te optimistische aannames over wat er nodig is om geschikte locaties te vinden. Verwachtingen vanuit de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van de snelheid waarmee woningen ‘’in optie’’ ook daadwerkelijk worden omgezet in concrete leveringscontracten zijn regelmatig niet uitgekomen. Het vinden van de juiste locaties, het maken van afspraken tussen partijen, planvoorbereiding en het realiseren van nutsvoorzieningen zijn zaken die meer tijd kosten dan alleen het bouwen van flexwoningen.

Maar de eindconclusie moet niet zijn dat het project landelijke bouwopdrachten daarmee is mislukt. Weliswaar zijn niet alle flexwoningen vanuit het inkooptraject van RVB daadwerkelijk geplaatst in 2023, maar inmiddels zijn al wel vrijwel alle woningen contractueel vastgelegd en mag verwacht worden dat al deze 2000 woningen in 2024 bewoond zullen zijn. Minder snel dus dan gehoopt, maar afgevraagd kan worden hoeveel flexwoningen gerealiseerd zouden zijn zonder landelijke aanpak. Of met een bescheidener opzet en ambitie. Een moeilijk te beantwoorden vraag. Maar met name de inkoop van de 2000 woningen door RVB is onmiskenbaar urgentie neergelegd bij alle betrokkenen om alles uit de kast te halen deze woningen geplaatst te krijgen.

Vrijwel alle betrokkenen zijn trots over wat is bereikt en hebben waardering voor het ‘’nek uitsteken’’ van BZK, RVB en Aedes en de ondersteuning door de UVTH. Deze betrokkenen hebben in de loop van het proces blijk gegeven van lerend vermogen. De RVB aanbesteding heeft ook een impuls gegeven aan de bouwsector voor industrieel en conceptueel bouwen. Het heeft – in aanvulling op de bestaande regionale bouwstromen – laten zien dat conceptueel bouwen een reëel perspectief is.

Maar wellicht belangrijker bij het beoordelen van de landelijke bouwopdrachten is dat deze projecten gezien kunnen worden als onderdeel van een bredere transitie van de woningbouw. En zoals met alle maatschappelijke transities vraagt dit om een aanpassing van het systeem en een andere rol van de overheid. Het vraagt om een lange termijnperspectief waarbinnen betrokkenen kunnen leren. Daarbij hoort een overheid die dit langere termijnperspectief schetst, maar zich ook realiseert dat de rol van de overheid meer is dan alleen het voorkomen van systeemrisico’s en marktfalen. Om een markt in beweging te krijgen is het nodig te investeren, ook als dat risico’s met zich meebrengt.

5.2 Aanbevelingen

De ontwikkeling van flexwoningen, maar los daarvan ook het fabrieksmatig, modulair bouwen is onmiskenbaar noodzakelijk in de ontwikkeling van de huidige en toekomstige bouwopgave. Alhoewel de geformuleerde doelen nog niet zijn gehaald, moet gewaakt worden voor negativiteit. De inzet zou moeten blijven op het stimuleren en ondersteunen van de markt bij de bouw en ontwikkeling van conceptueel, fabrieksmatig bouwen. Het verdient aanbeveling dit momentum vast te houden. Want vormgeven aan een transitie betekent vasthouden aan een lange termijnperspectief. En leren van de ervaringen die je onderweg opdoet. Daarom worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Blijf inzetten op het landelijk aanjagen van de flexwoningen en het stimuleren van conceptueel bouwen. Dit is een transitie die om een lange termijn inzet van de overheid vraagt. Ben kritisch, maar waak voor negativiteit als doelen – zoals bij deze landelijke bouwopdrachten – minder snel gerealiseerd worden dan beoogd. Ga fouten maken niet uit de weg, maar leer ervan en communiceer naar de markt ook concreet wat je met deze leerervaringen doet.
2. Weliswaar heeft de Aedes raamovereenkomst nog niet de versnelling geleverd waarop is gehoopt, maar gelet op brede mobilisatie van bouwers rondom deze mantelovereenkomst en de mogelijkheden die het biedt voor maatwerk en inpasbaarheid zou het advies zijn deze overeenkomst te verlengen. Wel zal ook hier voorlichting en bewustwording gericht moeten zijn op de standaard-PMC’s in deze overeenkomst, en deze niet te ‘’verdunnen’’ met veel maatwerk-wensen van gemeenten en corporaties. En er zal echt op korte termijn meer uitvraag dienen plaats te vinden vanuit dezer raamovereenkomst, want het verschil

tussen de ambitie en de werkelijkheid wordt ander te groot. Bouwers geven ook meer en meer uiting aan hun ongenoegen met het gebrek aan voortgang in de uitvraag van woningen via deze raamovereenkomst.

3. Zorg dat er daarom ook voor dat corporaties toegevoegde waarde krijgen door het deelnemen aan deze raamovereenkomst. Investeer bijvoorbeeld in ondersteuning, kwaliteitscontrole en vooral ook bewustzijn en algemene bekendheid van deze raamovereenkomst. Maak daarbij ook duidelijk voor wat voor soort projecten de PMC's uit deze raamovereenkomst het beste inzetbaar zijn en bij welke opgave een regionale bouwstroom de voorkeur heeft.
4. Meer specifiek voor de Aedes raamovereenkomst geldt dat er veel te halen lijkt door de leerervaringen tussen corporaties, bouwers en Aedes beter te delen. Zorg dat daardoor de uitvraag naar bouwers meer uniform en gestandaardiseerd plaatsvindt, deel bijvoorbeeld de antwoorden uit de verschillende nota's van inlichtingen die nu worden opgesteld en overweeg dat Aedes een rol speelt door ook een soort van kwaliteitscontrole uit te voeren op uitvragen die nu onder de Aedes raamovereenkomst worden. Dit zou ook kunnen helpen om de meerwaarde van de Aedes raamovereenkomst boven ''ieder voor zich'' sterker te maken.
5. Met de RVB aanbesteding is een impuls gegeven aan de markt voor flexbouwen. De vraag is of deze impuls herhaald moet worden. Gelet op de tegenvallende snelheid van afzet van deze woningen en de uitdagingen voor inpasbaarheid die er zullen blijven zijn met het landelijk aanbesteden van woningen met een sterke mate van standaardisatie ligt een nieuwe landelijke aanbesteding van flexwoningen op korte termijn niet voor de hand.
6. Er is bij gemeenten en corporaties tevredenheid over de ondersteunende rol van op de eerste plaats UVTH en RVB, maar ook van BZK en Aedes. Alle partijen geven blijk van lerend vermogen. Blijf inzetten op een ondersteuningsstructuur als onderdeel van de instrumentenmix. In deze transitie waar veel nieuwe processen, gewoonten en aanpakken beproefd moeten worden is een verbinding van alle leerervaringen en concrete ondersteuning de komende jaren noodzakelijk. Niet alleen regelgeving, maar ook concreet advies en ''meewerken'' is nodig. Dat hoeft niet per se de huidige UVTH te zijn, maar een ''buitenboordmotor'' die gemeenten en corporaties ondersteunt met deze transitie en ervaringen aan elkaar koppelt is ook voor de middellange termijn wenselijk. Zorg wel voor een hele precieze rolverdeling als het gaat wie wat doet bij het vertalen van ''leads'' naar concrete plaatsing en spreek uit wat de verwachtingen ten aanzien van elkaar zijn.
7. Investeer in opdrachtgeverschap BZK. Dit proces aanjagen is een belangrijke taak die bij BZK ligt en die ook tijd en aandacht vraagt. Dat is een rol die beweegt tussen strategische kaders vaststellen en uitvoering. Een rol die ook vraagt om het nemen van tactisch operationele beslissingen. Er is ''ruimte'' tussen beleid en uitvoering en de huidige organisatiecapaciteit lijkt daarvoor te beperkt.
8. Locatie, locatie, locatie: de uitdaging voor alle bouwopgaven, maar zeker ook voor het creëren van aanbod van flexwoningen is het vinden van geschikte

locaties. Alles wat kan bijdragen aan het ondersteunen van lokale overheden en corporaties bij het vinden van locaties en hen handvatten geeft om ook in uitdagende maatschappelijke gesprekken hier ambitie in te laten zien moet aangepakt worden. De brief van de minister van Volkshuisvesting[11] biedt hiervoor ook al een aantal concrete bouwstenen, maar vanuit geïnterviewden komen ook signalen naar voren dat het Rijk nog verder zou mogen gaan in het voeren van regie en het aanwijzen van concrete locaties.

9. Flexwoningen vragen om conceptueel bouwen, maar conceptueel bouwen is meer dan flexwoningen. De landelijke bouwopdrachten hebben tot doel snel en adequaat te voorzien in huisvesting. Flexwoningen bieden vooral kansen voor locaties waarop een tijdelijke woonbestemming ligt. Voor locaties waar een vaste woonbestemming ligt zijn flexwoningen niet nodig. Maar conceptueel, fabrieksmatig bouwen – de kenmerken waarop ook flexwoningen zijn gebaseerd – is wel noodzakelijk bij het verder versnellen van de bouw van nieuwe woningen in Nederland. Het is belangrijk dit onderscheid tussen flexwoningen en de noodzaak van conceptueel fabrieksmatig bouwen te blijven maken en – los van flexwoningen – de transitie naar conceptueel te blijven aanjagen als overheid.
10. In het verlengde hiervan zien we ook steeds meer voorbeelden van conceptueel geïndustrialiseerd bouwen voor andere vormen van huisvesting (grondgebonden woningen, scholen, kunstwerken). Deze evaluatie is te beperkt om vast te stellen of vormen van landelijke bouwopdrachten ook aan deze bouwopgaven een impuls kunnen geven. Maar afgaande op alle gesprekken is landelijke sturing vooral nodig waar te gaat om standaardisatie van technische eisen en harmonisatie van toezicht (zodat niet iedere gestandaardiseerde ‘’module’’ niet meer op iedere locatie opnieuw goedgekeurd hoeft te worden).
11. Nederland heeft een lange traditie als het gaat om aandacht voor de beeldkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit van volkshuisvesting. Conceptueel en fabrieksmatig bouwen kan daar ook invulling aangeven. Daarvan zijn inmiddels de nodige voorbeelden bekend. Ook flexwoningen dienen een voldoende visuele kwaliteit te hebben. Om meerdere redenen. Ze staan weliswaar een beperkt aantal jaren op een locatie staan (waarbij 15 en zeker 30 jaar zeker niet heel kort is), maar zeker wanneer ze een permanente bouwkwaliteit hebben, worden ze ook daarna weer ergens geplaatst. Investeren in visuele kwaliteit is alleen daarom al van belang. Maar ook om het imago van flexwoningen te verbeteren. Laat met flexwoningen zien dat met conceptueel en fabrieksmatig bouwen en vooral met de juiste aandacht voor de vormgeving hele mooi resultaten haalbaar zijn.[12] Ook het recent door het College van Rijksadviseurs opgestelde Architectonisch kader voor ruimtelijke kwaliteit bij industriële woningbouw[13] zal hier zeker bij behulpzaam zijn.

---

[11] https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0c1f111ba9161f2f725eeb049fb3ebdb2d7b97fc/pdf
[12] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellen-tijdelijke-huisvesting/documenten/publicaties/2023/05/03/boek-frits-palmboom
[13] https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/actueel/nieuws/2023/11/28/college-van-rijksadviseurs-presenteert-architectonisch-kader-voor-ruimtelijke-kwaliteit-bij-industriele-woningbouw

12. Er zijn veel redenen waarom de plaatsing van flexwoningen complex is en vaak niet lukt. Tegelijkertijd zien we ook voorbeelden waar het wel goed gaat. Dat is dan vaak ook te danken aan de inzet van zeer betrokken lokale medewerkers en bestuurders. Professionals die ondanks alle uitdagingen, of misschien juist daardoor, betekenisvolle stappen zetten in deze transitie. Die een lange termijn perspectief hebben en bereid zijn (ook financieel) risico te lopen op weg daarnaar toe. Niet alle belemmeringen die staan tussen doel en realisatie zijn weg te nemen met persoonlijke inzet, maar lef en doorzettingsvermogen maken wel veel verschil.

Bijlage 1. Overzicht interviews

Wie?	Organisatie/Functie
Peter Hennephof	Wnd. DG RVB
Annuska Blummert	RVB
Petra Meijboom	RVB
Yvonne van der Brugge-Wolring	DG RVB
Jacos van Zelst	BZK
Michelle van Dijk	BZK
Henk Peter Kip	Woonin
Maarten Georgius	Aedes
Pieter Schipper	Aedes
Petra Heemskerk	UVTH (CMG)
Carlo Sturm	UVTH (Deloitte)
Lennard Rauh	UVTH (Deloitte)
Gijsbert Duijzer	UVTH (Deloitte)
Rob Haans	De Alliantie
Theo Opdam	Plegt-Vos
Hilde van Slooten	Gemeente Delft
Ryan Kaal	Gemeenten Apeldoorn
Susanne Swinkels	Homes Factory
Bas de Haan	Gaphh
Frans de Sloover	Ressort Wonen
Matthijs Duiven	Ressort Wonen
Annika Wedzinga	Gemeente Leeuwarden
Leon Lijzenga	Gemeente Leeuwarden
Rutger Wondergem,	Gemeente Goed
Peter Sandee	Beveland Wonen

Rien Peekstok	Patrimonium Barendrecht
Ivonne Bulthuis	Bouwcampus
Atto Harsta	Bouwcampus
Louisa Engels	Croon Advocaten