# Eindevaluatie pilots flexibele huisvesting

Den Haag, 27 / 01 / 2022

**Auteur**: Pauline Modderman
Frederique Uyterlinde
Lara Janssen

*Omslagfoto: Gerealiseerde woonunits voor flexibele huisvesting in Castricum.*

KWINK GROEP

# Inhoud


1. Inleiding 3
    1.1. Aanleiding en doel eindevaluatie 3
    1.2. Onderzoeksaanpak 3
    1.3. Leeswijzer 4

2. Achtergrond en selectie pilots 5
    2.1. Totstandkoming pilots flexibele huisvesting 5
    2.2. Overzicht gesubsidieerde pilots 6

3. Reflectie en samenvatting 7

4. Knelpunten en succesfactoren 11

5. Activiteiten en resultaten per pilot 16
    3.1. Gemeente Castricum 16
    3.2. Gemeente Haarlemmermeer 19
    3.3. Gemeente Rotterdam 22
    3.4. Regio Haaglanden 24
    3.5. Alliantie van kleine gemeenten Zuid-Holland 25

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en doel eindevaluatie

In het kader van het Programma Flexibilisering Asielketen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het programma Stimuleringsaanpak Flexwonen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), hebben zeven pilotprojecten op het terrein van flexibele huisvesting van statushouders en/of asielopvang in 2019 subsidie ontvangen. KWINK groep en Rijnconsult begeleidden en evalueerden vijf van deze pilotprojecten in de periode 2019-2021.[1]

Van oktober tot en met december 2020 heeft KWINK groep, samen met Rijnconsult, een tussenevaluatie uitgevoerd. In deze tussenevaluatie zijn de doelen, activiteiten, (verwachte) resultaten en effecten van de pilots geschetst. In de tussenevaluatie zijn ook de succesfactoren en knelpunten die de pilottrekkers hebben ervaren in beeld gebracht. Ook zijn in de tussenevaluatie de wensen voor de toekomst van de pilottrekkers en de ministeries beschreven.

Deze eindevaluatie is een vervolg op de tussenevaluatie. Met de eindevaluatie wordt ook het begeleiden en monitoren van de pilots beëindigd. In deze evaluatie wordt gekeken naar de activiteiten sinds de tussenevaluatie en de tot nu toe behaalde resultaten en doelen van de pilottrekkers. Ook is opnieuw gekeken naar het overzicht van succesfactoren en knelpunten. Nieuwe succesfactoren en knelpunten zijn aan dit overzicht toegevoegd.

## 1.2. Onderzoeksaanpak

De eindevaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober tot en met december 2021. De volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- Het onderzoek is gestart met een documentanalyse waarin, op grond van beschikbare documenten, een eerste aanzet is gemaakt tot het in beeld brengen van de activiteiten en resultaten van de pilots sinds de tussenevaluatie. Hiervoor is gebruik gemaakt van openbare bronnen zoals beleidsprogramma's, moties en websites van de betrokken gemeenten. Daarnaast zijn door de pilottrekkers opgestuurde documenten geraadpleegd.
- Vervolgens hebben interviews plaatsgevonden met de trekkers van de vijf pilots. In deze gesprekken is de informatie uit de documentanalyse verder verdiept en aangevuld. De pilottrekkers hebben gereflecteerd op de resultaten uit de tussenevaluatie en de activiteiten en resultaten van 2021 toegelicht.

[1] Het betreft een pilot van een alliantie van gemeente in de provincie Zuid-Holland, een pilot in de regio Haaglanden en pilots in de gemeenten Castricum, Haarlemmermeer en Rotterdam.

## 1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond en de selectie van de pilots toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting en reflecties op de evaluatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 dieper ingegaan op de succesfactoren en knelpunten die op grond van dit onderzoek zijn geïdentificeerd. In hoofdstuk 5 staan tot slot de activiteiten en resultaten per pilot beschreven.

# 2. Achtergrond en selectie pilots

## 2.1. Totstandkoming pilots flexibele huisvesting

De pilots flexibele huisvesting zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van het Programma Flexibilisering Asielketen (ministerie JenV) en het programma Stimuleringsaanpak Flexwonen (ministerie van BZK).

Het programma Flexibilisering Asielketen liep van begin 2018 tot medio 2020. Het programma was gericht op een asielsysteem dat beter kan meebewegen met schommelingen in de asielstroom en beter bijdraagt aan de integratie dan wel terugkeer van asielzoekers. De doelen van het programma waren:

- Een voorspelbaar, inzichtelijk en goed werkend asielproces;
- Beheersing van de tijd die een asielprocedure kost;
- Opvangcapaciteit laten aansluiten op schommelingen in de instroom;
- Aansluiten op wonen en integreren in de gemeenten. Of een goed werkend terugkeertraject.[2]

Het programma Stimuleringsaanpak Flexwonen is gericht op de totstandkoming van meer tijdelijke en flexibele woningen op korte termijn.[3] Dit biedt de mogelijkheid om op korte termijn te voorzien in een woningvraag, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de bouw van permanente woningen.

Flexwoningen zijn woningen die verplaatsbaar, stapelbaar, schakelbaar of splitsbaar zijn. Daarnaast kunnen de volgende aspecten een tijdelijk karakter hebben: de woning zelf, de bewoning (door het gebruik van tijdelijke huurcontracten) of de locatie.[4] Flexwonen biedt een oplossing voor mensen die snel huisvesting nodig hebben en daar niet jaren op kunnen wachten: zogenaamde spoedzoekers. Voorbeelden van spoedzoekers zijn mensen die net gescheiden zijn, starters, (internationale) studenten, mantelzorgers die tijdelijk op een ander plek moeten wonen om een dierbare tot steun te kunnen zijn, statushouders, mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang of beschermd wonen, mensen met een nieuwe baan in een andere stad, expats en arbeidsmigranten.

Eind 2018 is door de minister van BZK drie miljoen euro beschikbaar gesteld om via ongeveer tien pilots te experimenteren met flexibele opvang- en/of huisvestingsoplossingen die de aansluiting tussen asielopvang, huisvesting en integratie moeten verbeteren.[5]

[2] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/programma-flexibilisering-asielketen.
[3] Ministerie van BZK (2019). *Stimuleringsaanpak Flexwonen*, 29 mei 2019.
[4] Zie: https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/flexwonen.
[5] Ministerie van BZK (2019). *Stimuleringsaanpak Flexwonen*, 29 mei 2019.

## 2.2. Overzicht gesubsidieerde pilots

De ministeries van BZK en JenV hebben in samenwerking met het COA pilots geselecteerd voor de subsidieverstrekking. Er is gezocht naar concepten waar:

- Vergunninghouders en kansrijke asielzoekers dicht bij de gemeente van toekomstige huisvesting kunnen worden opgevangen;
- Kan worden bijgedragen aan flexibele opvang en huisvestingscapaciteit voor tijdelijke bewoning;
- En/of kan worden bijgedragen aan tijdelijke huisvestingsoplossingen voor vergunninghouders en andere spoedzoekers.

Uiteindelijk zijn zeven pilots geselecteerd. De pilots en de ontvangen subsidiebedragen staan weergegeven in onderstaande tabel. Daarbij is aangegeven of ze gericht zijn op huisvesting of op opvang.

| Pilot | Gericht op huisvesting of opvang | Ontvangen subsidie |
|---|---|---|
| 1. Gemeente Rotterdam | Huisvesting | €300.000 |
| 2. Gemeente Haarlemmermeer | Huisvesting | €300.000 |
| 3. Alliantie gemeenten Zuid-Holland | Huisvesting | €300.000 |
| 4. Regio Haaglanden | Huisvesting | €300.000 |
| 5. Gemeente Castricum | Huisvesting | €300.000 |
| 6. Regio Hart van Brabant | Opvang | €313.860 |
| 7. Gemeente Tynaarlo | Opvang | €755.565 |

Tabel 1. Overzicht geselecteerde pilots flexibele huisvesting.

Vijf van de zeven pilots zijn gericht op flexibele huisvesting van spoedzoekers (de precieze doelgroepen waar de pilots zich op richten verschillen per gemeenten, zie hoofdstuk 3). De pilots van de gemeente Tynaarlo en de regio Hart van Brabant zijn gericht op opvang van vergunninghouders en kansrijke asielzoekers dicht bij de gemeente van toekomstige huisvesting. Deze pilots zijn geen onderdeel van deze tussenevaluatie. Besloten is om deze pilots via afzonderlijkje trajecten te evalueren.

Er hebben ook verkennende gesprekken plaatsgevonden met de gemeente Amsterdam en de provincie Limburg. Hier is geen subsidie aan verstrekt, omdat in beide gemeenten uiteindelijk toch geen pilot werd gestart. In de provincie Limburg was een belangrijke reden hiervoor dat de trekker van de pilot bij de provincie vertrok en er geen opvolger in zijn plaats kwam.

Anders dan beoogd, zijn uiteindelijk niet meer pilots gestart gericht op flexibele opvang van asielzoekers (dat wil zeggen opvang waarbij op de opvanglocatie ook andere doelgroepen tijdelijk kunnen worden gehuisvest). Vanwege de grote behoefte aan direct inzetbare opvangcapaciteit is momenteel geen ruimte voor meer pilots rond flexibele opvang.

# 3. Reflectie en samenvatting

### Reflecties

Een les uit deze pilots is dat het realiseren van flexibele huisvesting meer tijd kost dan aanvankelijk werd gedacht. Zo was de verwachting in 2019 dat veel pilots eind 2020 gerealiseerd zouden zijn. Eind 2021 blijkt echter pas één pilot daadwerkelijk bewoners te huisvesten. Tijd is onder andere nodig geweest om kennis op te bouwen over flexibele huisvesting (bijvoorbeeld over wet- en regelgeving), geschikte locaties te zoeken, participatietrajecten met omwonenden te doorlopen, en samenwerkingsafspraken te maken met corporaties en/of marktpartijen. Ook de bouw of plaatsing van de flexwoningen zelf bleek soms meer tijd te kosten dan verwacht door allerlei technische aspecten die om de hoek kwamen kijken (bijvoorbeeld het heien van de grond).

Ook komt naar voren dat flexibele huisvesting in de praktijk qua plaatsingsduur vaak minder flexibel is dan vooraf verwacht of gehoopt. Het is voor corporaties en marktpartijen niet rendabel om te investeren in een project van bijvoorbeeld maximaal drie jaar. Als gevolg daarvan is er bij de pilots uit dit onderzoek vaak voor gekozen de flexwoningen voor een langere periode neer te zetten, bijvoorbeeld tien jaar. Op deze locaties concurreren flexwoningen dan in sommige gevallen met het bouwen van reguliere nieuwbouwwoningen. Ook waar het gaat om flexibiliteit in het bewonen van de flexwoningen zijn door de gemeenten zorgen geuit: door de krapte op de woningmarkt zijn woningen waar bewoners naar kunnen doorstromen beperkt. Inmiddels is nieuwe wetgeving van kracht op basis waarvan huurcontracten kunnen worden afgesloten zo lang als de flexwoning een omgevingsvergunning heeft. Dat maakt een langere bewoningsduur mogelijk, maar dat was ten tijde van deze pilots nog niet het geval.

Tot slot ligt er een uitdaging in het verspreiden en delen van kennis over flexibele huisvesting. Kennis is intussen namelijk wel degelijk opgebouwd. Zo zijn er het Expertisecentrum Flexwonen, Platform 31 en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), waar veel informatie te vinden is in de vorm van handreikingen, rapporten en andere documenten over het beleid en de praktijk van het realiseren van flexibele huisvesting. Ook is er kennis en ervaring bij de gemeenten die reeds flexwonenprojecten hebben gerealiseerd. De pilots zijn echter al in 2018 gestart en voor hen was het lastig om de benodigde kennis te vergaren. De uitdaging zit met name in het helpen van gemeenten aan de specifieke kennis die zij nodig hebben. De aard van de flexwonenprojecten en de lokale, gemeentelijke context lopen namelijk uiteen en als gevolg hiervan is de informatiebehoefte van gemeenten ook verschillend.

### Bijdrage van de pilots

In de tussenevaluatie hebben de ministeries van JenV en BZK de volgende verwachtingen uitgesproken over de opbrengsten van de pilots:

- Kennis over de mogelijkheden voor het flexibiliseren van de woningmarkt.
- Meer woonruimte voor spoedzoekers, waaronder statushouders. Dit draagt bij aan het verlagen van de druk op de woningmarkt.
- Een snellere doorstroom van statushouders vanuit opvangcentra, wat bijdraagt aan het verlagen van de druk op de asielketen.

Uit deze eindevaluatie blijkt dat de pilots inderdaad hebben bijgedragen aan kennis over de mogelijkheden voor het flexibiliseren van de woningmarkt. Verschillende gemeenten hebben ervaring opgedaan door ruim twee jaar lang te

werken aan het realiseren van flexibele huisvesting. Hierdoor hebben ze kennis vergaard op de vele verschillende onderwerpen die komen kijken bij het opzetten van flexibele huisvesting in een gemeente. Denk aan wet- en regelgeving, technische mogelijkheden, participatietrajecten met omwonenden, en samenwerking met marktpartijen en corporaties. De inzichten en kennis over knelpunten en succesfactoren op deze onderwerpen bij flexibele huisvesting zijn in dit onderzoek gebundeld in een overzicht (zie hoofdstuk 4).

Een tweede verwachting was dat de pilots zouden bijdragen aan meer woonruimte voor spoedzoekers, waaronder statushouders. Dit zou bijdragen aan het verlagen van de druk op de woningmarkt. Het tekort aan woningen is groot: half 2021 waren er 279.000 woningen te weinig.[6] Eind 2021 zijn door één gemeente (Castricum) in totaal 46 woonunits gerealiseerd voor spoedzoekers, waaronder statushouders. De verwachting van deze en drie andere gemeenten is dat in de loop van 2022 nog 800-1200 woonunits gerealiseerd zullen worden (waarvan 700-1000 in Rotterdam). De omvang van de pilots is daarmee relatief beperkt.

Tot slot was de verwachting dat de pilots zouden bijdragen aan een snellere doorstroom van statushouders vanuit opvangcentra, wat bijdraagt aan het verlagen van de druk op de asielketen. In totaal zijn 16 woonunits gerealiseerd specifiek voor statushouders. Daarmee kan niet worden gesteld dat de vijf pilots hebben bijgedragen aan een snellere doorstroom. Het betreft namelijk zeer kleine aantallen, zeker afgezet tegen de taakstelling van gemeenten. Gemeenten moesten in 2021 volgens de taakstelling in totaal 24.500 vergunninghouders huisvesten.[7] Voor de eerste helft van 2022 is de taakstelling vastgesteld op 10.000 te huisvesten vergunninghouders.[8]

### Realisatie doelen van de pilots

Eind 2018 is door de minister van BZK drie miljoen euro beschikbaar gesteld om via ongeveer tien pilots te experimenteren met flexibele opvang- en/of huisvestingsoplossingen die de aansluiting tussen asielopvang, huisvesting en integratie moeten verbeteren. In deze evaluatie zijn de doelen, activiteiten en resultaten van vijf van de zeven pilots die subsidie hebben ontvangen in beeld gebracht.

Het startpunt voor de uitvoering van de pilots verschilde. Zo hadden sommige pilots reeds een locatie op het oog en een doelstelling voor een specifiek aantal te realiseren flexwoningen, waar andere pilots de doelstellingen en doelgroepen nog moesten concretiseren. Ook de beschikbare personeelscapaciteit voor de pilots liep uiteen. In sommige gemeenten was de realisatie van de flexibele huisvesting iets in aanvulling op het bestaande werkpakket kwam (bijvoorbeeld regio Haaglanden), waar in een andere gemeente met de subsidie speciaal een projectleider is aangesteld (Haarlemmermeer).

De pilots zijn ook divers als het gaat om de doelstellingen en doelgroepen, maar er zijn ook overeenkomsten. Zo hebben de pilots met elkaar gemeen dat gemeenten meerdere doelgroepen willen huisvesten, waarvan één van de doelgroepen statushouders betreft. Een uitzondering hierop is de pilot van de Alliantie van kleine gemeenten Zuid Holland, met als enige doelgroep arbeidsmigranten.

[6] Ministerie van BZK (2021). *Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2021.*
[7] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning.

[8] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/10/01/taakstelling-huisvesting-vergunninghouders-eerste-helft-2022.

In de tabel hierna is een samenvattend overzicht opgenomen van de doelstellingen en doelgroepen van de pilots, en de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. Bij de doelstellingen geven we steeds aan wat de bij aanvang van de pilot geformuleerde doelstelling was en welke doelstelling tijdens de tussenevaluatie in 2020 voor eind 2021 is geformuleerd.

| Doelstellingen en doelgroepen | Realisatie eind 2021 |
|---|---|
| **Castricum** | |
| *Doelen en doelgroep bij aanvang pilot:*<br>• 80 bewoners huisvesten in flexwoningen.<br>• Goed beheer, ten behoeve van een prettige leefomgeving.<br>• Een traject van participatie doorlopen met bewoners en betrokkenen.<br>• Een duurzaam project ontwikkelen, onder andere door (circulaire) bouwwijze toe te passen en zoveel mogelijk aan te sturen op hergebruik van materialen.<br>• Doelgroepen: vergunninghouders, spoedzoekers, jongeren, starters en arbeidsmigranten.<br><br>*Doelen voor eind 2021:*<br>• Een eerste locatie ontwikkeld. | De gemeente heeft op één locatie 48 woonunits gerealiseerd, waarvan 16 voor statushouders en 30 voor overige spoedzoekers. Eén woonunit is bestemd voor de beheerder.<br><br>Het participatietraject bestond uit een informatieavond voor omwonenden.<br><br>De woonunits betreffen voormalige studentenwoningen uit Amsterdam die nu worden hergebruikt voor de flexibele huisvesting in Castricum. De woningen zijn gasloos. |
| **Haarlemmermeer** | |
| *Doelstellingen bij aanvang pilot:*<br>• Op korte termijn een verruiming op de woningmarkt bieden.<br>• Ontlopen van verhuurdersheffing bij tijdelijke locaties (tot 15 jaar).<br>• Tijdelijke woningen moeten aan de voorschriften voor bestaande bouw (woonfunctie) voldoen tenzij bij een desbetreffend artikel in het Bouwbesluit anders is aangegeven.<br>• De flexwoningen worden ontwikkeld door en zijn bij voorkeur eigendom van derden.<br>• De pilot komt in de buurt van een grotere kern (Badhoevedorp, Cruquius, Hoofddorp, Nieuw-Vennep).<br>• De pilot wordt budgettair neutraal gerealiseerd.<br>• De doelgroepen worden gemixt waar kansen gezien worden.<br>• De gemeente zet in op de volgende doelgroepen: studenten, arbeidsmigranten en ouder-kind gezinnen, in samenhang met vergunninghouders.<br><br>*Doelen voor eind 2021:*<br>• Locatie Oosterdreef gestart met bouw (25 – 60 units).<br>• Locatie Sarabande opgeleverd (20 units). | Er zijn stappen gezet voor het realiseren van flexwoningen op de resterende locaties Sarabande en Oosterdreef (o.a. locaties selecteren en vergunningen aanvragen, participatietraject doorlopen, overeenkomsten met de betrokken vastgoedorganisatie en corporatie). De verwachting van de gemeente is dat in 2022 op de locaties in totaal 70 tot 90 flexwoningen gerealiseerd zullen zijn. Deze flexwoningen worden ontwikkeld en zijn eigendom van derden.<br><br>Wat betreft het mixen van doelgroepen is de gemeente tot de conclusie gekomen dat niet alle locaties zich lenen voor het huisvesten van alle verschillende doelgroepen. Het streven is wel nog steeds om 50% statushouders en 50% spoedzoekers te huisvesten. |

| Rotterdam | |
|---|---|
| *Doelen en doelgroep bij aanvang pilot:*<br>• In totaal 750 tot 1000 woonruimtes.<br>• Woningen voor de duur van tien jaar.<br>• Doelgroepen: studenten en *young professionals*, statushouders, (kwetsbare) jongeren, herhuisvestingskandidaten, scheidingsgevallen, stadsnomaden (zoals expats, seizoenswerkers, arbeidsmigranten).<br><br>*Doelen voor eind 2021:*<br>• Op ten minste twee locaties flexwoningen gerealiseerd. | Er zijn stappen gezet voor het realiseren van flexwoningen in Rotterdam en in 2021 zijn 30 flexwoningen gerealiseerd. Voor het eind van 2022 verwacht de gemeente 700 tot 1000 woonunits te realiseren. De doelgroep is nog hetzelfde. |
| **Regio Haaglanden** | |
| *Doelen en doelgroep bij aanvang pilot:*<br>• Met betrekking tot flexwonen staat in de Woondeal als doelstelling voor de regio Haaglanden dat wordt gezocht naar een oplossing voor de huisvesting van grote gezinnen die een verblijfsvergunning hebben, maar nog in de asielopvang zitten.<br>• Er zijn geen afspraken gemaakt of doelstellingen geformuleerd over het aantal te huisvesten gezinnen.<br><br>*Doelen voor eind 2021:*<br>• Ten minste gestart met het transformeren van de locatie. | Er is nog niet gestart met het transformeren van de locatie. De gemeente en de betrokken woningbouwcorporatie hadden aanvankelijk verschillende beelden en zijn nog verschillende scenario's aan het verkennen. Wanneer een geschikt scenario is geselecteerd en daar overeenstemming over is, kan worden gestart met de transformatie (naar verwachting begin 2022). |

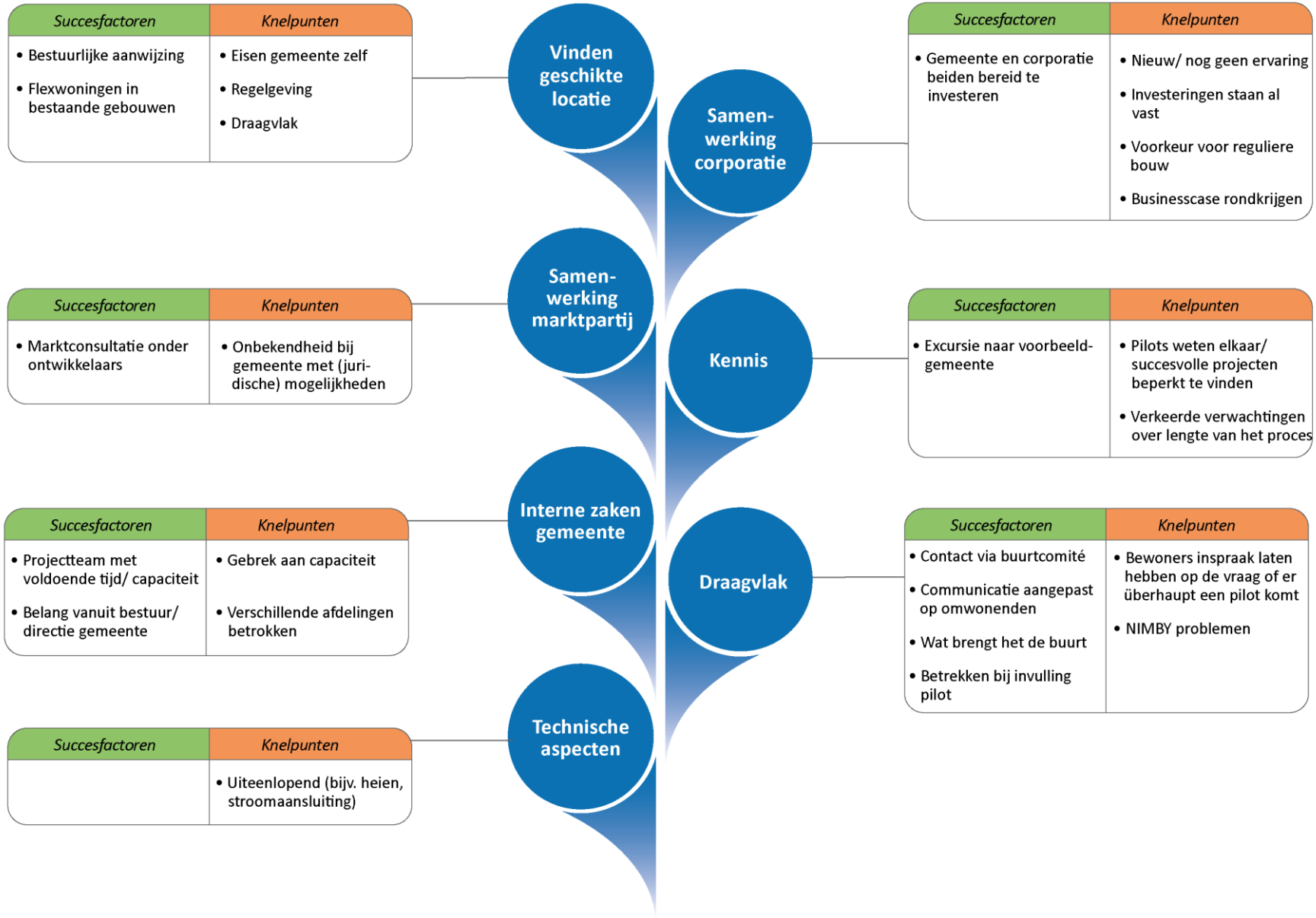
| Alliantie van kleine gemeenten Zuid-Holland | |
|---|---|
| *Doelen en doelgroep bij aanvang pilot:*<br>• Er is geen concrete doelstelling geformuleerd voor deze pilot.<br>• Doelgroep: arbeidsmigranten.<br><br>*Doelen voor eind 2021:*<br>• Op een locatie aan het experimenteren met flexwoningen. | Deze pilot is stil komen te liggen en niet gerealiseerd. |

Figuur 1. Overzicht doelstellingen en doelgroepen van de pilots en de realisatie daarvan eind 2021.

# 4. Knelpunten en succesfactoren

Op basis van de gespreksrondes in 2020 en 2021 hebben we zes onderwerpen gedestilleerd die belangrijk zijn bij de totstandkoming van flexwoningen. Elk van deze onderwerpen kennen knelpunten en succesfactoren die zijn geïdentificeerd in deze evaluatie. Succesfactoren zijn factoren waarover gemeenten hebben aangegeven dat ze de realisatie van flexwoningen faciliteerden of vergemakkelijkten. Knelpunten werken juist belemmerend. De in de tussenevaluatie geïdentificeerde knelpunten en succesfactoren hebben we verder aangevuld op basis van de gesprekken in de eindevaluatie. De figuur hierna geeft een overzicht van de onderwerpen met bijbehorende succesfactoren en knelpunten. Onder de figuur is een nadere toelichting weergegeven.

Een kanttekening bij de informatie in dit hoofdstuk is dat deze is gebaseerd op gesprekken met slechts zes gemeenten (de vijf gemeenten die we gesproken hebben omdat ze als pilot zijn gesubsidieerd en één gemeente die niet is gesubsidieerd, maar waar reeds flexwoningen zijn gebouwd). Het is dus goed mogelijk dat voor andere gemeenten weer andere knelpunten en succesfactoren gelden.




Figuur 2. Overzicht succesfactoren en knelpunten.

### Vinden geschikte locatie

Uiteraard is het vinden van een geschikte locatie om flexwoningen te bouwen essentieel. Knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen zijn ten eerste de eisen vanuit de gemeenten zelf. Bijvoorbeeld de eis dat een locatie een bepaalde omvang moet hebben om voldoende flexwoningen te kunnen realiseren of dat een locatie in de nabijheid van openbaar vervoer moet zijn. Hierdoor neemt het aantal potentiële locaties af. Een tweede knelpunt bij het vinden van een geschikte locatie is regelgeving, uiteenlopend van regelgeving rondom stikstof tot bestemmingsplannen en een verbod op het splitsen van eengezinswoningen. Een derde knelpunt is ontbrekend draagvlak onder de omwonenden of ondernemers in de buurt van de locatie die de gemeente op het oog heeft. Voorbeelden zijn dat bewoners niet blij zijn dat er flexwoningen gebouwd worden op een van de weinige 'groene' plekken in hun buurt, of ondernemers die het grondgebied graag als parkeerplaats zouden gebruiken.

Een succesfactor bij het realiseren van flexwoningen is het aanwijzen van locaties middels een bestuurlijke aanwijzing. Er kan dan namelijk een participatietraject worden gestart dat zich richt op de invulling van de flexwoningen (bijvoorbeeld welke wensen omwonenden daarbij hebben of op welke manier het de omgeving ook iets brengen), in plaats van de vraag of er überhaupt flexwoningen komen. Ook hebben verschillende gemeenten inmiddels goede ervaringen opgedaan met het realiseren van flexwoningen in bestaande gebouwen, zoals oude kantoorpanden en een voormalig ziekenhuis.

### Samenwerking woningcorporaties

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij een voorkeur hebben voor het werken met woningbouwcorporaties bij het realiseren van flexwoningen. Een knelpunt in deze samenwerking was echter dat veel woningcorporaties nog geen ervaring hadden met deze woonvorm. Hoewel de afgelopen jaren wel eerste ervaringen zijn opgedaan met flexwonen is het bouwen van flexwoningen nog steeds relatief nieuw voor woningbouwcorporaties. Ook is in interviews genoemd dat woningcorporaties hun investeringen voor de komende jaren hebben vastgelegd, wat het doen van een grote investering in flexwoningen bemoeilijkt. Ook noemden de meeste gemeenten dat woningcorporaties er de voorkeur aan geven te investeren in reguliere, permanente bouw, omdat ze daar reeds een grote opgave aan hebben. Tot slot is vaak genoemd dat het voor woningcorporaties lastig is de businesscase voor flexwoningen rond te krijgen, bijvoorbeeld doordat de investeringen al in vijftien jaar terugverdiend moeten worden. Immers, flexwoningen worden vaak voor een termijn van tien tot vijftien jaar neergezet.

Een succesfactor in het werken met een woningcorporatie is wanneer de gemeente en de corporatie accepteren dat het bouwen van flexwoningen extra investeringen vraagt en ze beiden bereid zijn deze investeringen te doen.

### Samenwerking marktpartijen

Een aantal van de gesproken gemeenten werkt bij het bouwen van flexwoningen samen met marktpartijen, in aanvulling op de samenwerking met corporaties. Een knelpunt hierbij is dat gemeenten meestal niet gewend zijn om met marktpartijen samen te werken in het ontwikkelen van woningen, waardoor ze relatief onbekend zijn met de (juridische) mogelijkheden wanneer ze met een marktpartij samenwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de invloed die de gemeente dan nog kan hebben op de specifieke doelgroepen die geplaatst worden, op het moment dat de flexwoningen zijn gerealiseerd. Een succesfactor in het werken met marktpartijen is het uitvoeren van een marktconsultatie. Zo kan de gemeente namelijk meer inzicht krijgen in hoe marktpartijen werken en wat de juridische (on)mogelijkheden zijn. Bijvoorbeeld inzicht in welke regels er verbonden zijn aan het realiseren van flexwoningen in bestaande gebouwen, benodigde technische voorbereidingen in de omgeving (zoals heien), en kosten voor de uitvoering door marktpartijen.

### Kennis

Voor de gemeenten is het bouwen van flexwoningen vaak nieuw. Daarom is kennis over de mogelijkheden belangrijk. Een knelpunt hierbij is dat de gemeenten die zich richten op het creëren van flexwoningen elkaar beperkt weten te vinden, terwijl ze wel vaak met dezelfde soort vraagstukken worstelen. Gemeenten moeten daardoor bijvoorbeeld bij het maken van afspraken met woningbouwcorporaties en marktpartijen telkens zelf het wiel uitvinden. Ook is als knelpunt benoemd dat gemeenteraden beperkt kennis hebben over de procedures en regelgeving omtrent het plaatsen van tijdelijke woningen. Hierdoor ontstaat ongeduld en verkeerde verwachtingen van de duur, terwijl het realiseren van flexwoningen een langdurig proces is.

Een succesfactor is dat een aantal gemeenten een (digitale) excursie heeft gedaan naar flexwonenprojecten. Een aantal gemeenten is naar Den Bosch gegaan, waar reeds flexwoningen zijn gebouwd. Dit is als zeer positief ervaren. Gemeenten hebben bijvoorbeeld benoemd dat ze in Den Bosch hebben gezien dat het goed werkt als een projectteam binnen de gemeente werkzaam is dat al zijn tijd aan het realiseren van flexwoningen kan wijden. Hiernaast is aangegeven dat het expertteam van het ministerie van BZK ondersteuning heeft geboden door hen in contact te brengen met andere gemeenten. Dit is ervaren als een succesfactor.

### Interne zaken gemeente

Het realiseren van flexwoningen vraagt veel van gemeenten, aangezien het vaak om nieuwe en complexe projecten gaat. De geïnterviewde pilots geven regelmatig aan een gebrek aan capaciteit te ervaren. Ook wordt als knelpunt ervaren dat voor het realiseren van flexwoningen veel verschillende afdelingen binnen de gemeente betrokken moeten worden. Deze afdelingen hebben verschillende ideeën bij de doelgroepen die in de flexwoningen zouden moeten gaan wonen (waaronder statushouders, studenten, en mensen die uitstromen uit een zorginstelling) en hebben dus ook verschillende wensen en ideeën wat betreft de invulling van de flexwoningen (bijvoorbeeld woningen geschikt voor grote gezinnen of juist een studio voor studenten).

Een succesfactor als het gaat over interne zaken bij de gemeente is een projectteam met voldoende tijd en capaciteit dat zich (bijna) volledig met flexwoningen kan bezighouden. Dit is nodig om echt stappen te kunnen zetten: het realiseren van flexwoningen kost veel tijd en inzet. In gemeenten zonder projectteam of projectleider is minder gerealiseerd. Ook werkt het bevorderend als het bestuur of de directie van de gemeente veel belang hecht aan de totstandkoming van flexwoningen. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat het prioriteit krijgt binnen de organisatie en dat er meer tijd en middelen beschikbaar zijn. Verschillende gemeenten verwachten dat flexwonen in de nabije toekomst in hun gemeente niet meer als project aangevlogen wordt, maar onderdeel zal worden van de reguliere organisatie.

### Draagvlak

Het laatste onderwerp dat uit alle gesprekken naar voren is gekomen, is het draagvlak voor flexwoningen onder bewoners en ondernemers in de buurt van beoogde locaties. Als de gemeente ervoor kiest om bewoners eerst te laten instemmen met het feit dat er flexwoningen komen op een locatie, kan dit een knelpunt vormen, aangezien er bij omwonenden en ondernemers vaak weerstand bestaat. Vaak ontstaan *not in my backyard* (*NIMBY*) problemen: bewoners zien wel dat voorzieningen nodig zijn om de woningnood terug te dringen, maar willen deze voorzieningen niet in hun nabije omgeving. De redenen hiervoor lopen uiteen, soms is er bijvoorbeeld weerstand tegen de bouw, omdat hiermee een (schaars) stuk groen in de buurt verdwijnt. Soms zijn omwonenden bang dat bepaalde doelgroepen overlast zullen veroorzaken in hun buurt.

Succesfactoren bij het creëren van draagvlak is om een buurtcomité te betrekken, om de communicatie aan te passen aan de omwonenden van de specifieke locatie en om te benadrukken wat de flexwoningen de buurt juist kunnen brengen. Een voorbeeld dat door een gemeente werd benoemd is dat in de communicatie vermeld werd dat een leerplek werd gecreëerd in het complex van de flexwoningen waar omwonende jongeren gebruik van kunnen maken. Tot slot is het een succesfactor voor het realiseren van flexwoningen als bewoners inspraak hebben in de invulling van de flexwoningen (bijvoorbeeld hoe ze eruit zien, welke voorzieningen er aanwezig zullen zijn), en niet op de vraag óf er flexwoningen gaan komen.

### Technische aspecten

Verschillende gemeenten zijn bij het realiseren van flexwoningen tegen (uiteenlopende) technische problemen aangelopen. Een gemeente benoemde dat het bouwen van flexwonen niet zoiets is als ‘een paar ketens neerzetten’. Een voorbeeld van een specifiek knelpunt is dat er op een locatie geheid moest worden om de flexwoningen te kunnen bouwen. Op een andere locatie moest een stroomaansluiting komen. Deze kan pas worden aangevraagd op het moment dat er een bouwvergunning wordt verleend en vervolgens gaat de netbeheerder ervan uit dat tussen het verlenen van de bouwvergunning en de oplevering gemiddeld één jaar zit, terwijl het proces van het bouwen van deze flexwoningen sneller ging.

# 5. Activiteiten en resultaten per pilot

## 3.1. Gemeente Castricum

### Context

Op 8 november 2018 is in de gemeente Castricum een motie van het CDA en de Vrije Lijst aangenomen (raad 18/159), waarin het college wordt opgeroepen een voorstel te doen voor het realiseren van tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders en spoedzoekers in 2019.[9] In de gemeente is een grote groep woningzoekenden en de gemeente ziet flexwonen als één van de manieren om hen op korte termijn huisvesting aan te bieden.

### Doelstellingen en doelgroepen

In 2019 zijn bij aanvang van het project de volgende doelstellingen geformuleerd:[10]

- Het project tot stand brengen: circa 80 bewoners huisvesten in flexwoningen.
- Goed beheer, ten behoeve van het creëren van een prettige leefomgeving.
- Een traject van participatie doorlopen met bewoners en betrokkenen.
- Een duurzaam project ontwikkelen, onder andere door (circulaire) bouwwijze toe te passen en zoveel mogelijk aan te sturen op hergebruik van materiaal.

De gemeente beoogt daarbij de volgende doelgroepen te huisvesten: vergunninghouders, spoedzoekers (zonder urgentieverklaring), jongeren, starters en arbeidsmigranten.

In 2021 heeft de gemeente 48 woonunits gerealiseerd (zie activiteiten en resultaten 2021) en geeft aan dat het realiseren van de overige 32 woonunits een doelstelling is die nog openstaat.

### Activiteiten en resultaten 2019/2020

- **Zoeken en selecteren locaties.** Eind 2019 is een inventarisatie uitgevoerd naar mogelijke locaties. In januari 2020 zijn deze locaties bekend gemaakt, waarna in februari inloopavonden zijn georganiseerd voor omwonenden en andere belanghebbenden. In Akersloot ontstond dermate veel weerstand tegen het project, dat de zoeklocaties aldaar zijn teruggetrokken.[11] In Castricum is toen wel één geschikte locatie geselecteerd.
- **Doorlopen participatietraject.** In Akersloot is een werkgroep opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en bewoners uit Akersloot. De werkgroep is, in samenwerking met een extern bureau, de behoefte van flexwonen in Akersloot gaan onderzoeken. Het onderzoek stond eind 2020 klaar om te worden uitgevoerd, maar kon pas worden gestart nadat over de hiervoor

[9] Gemeente Castricum (2019). *Notitie flexwonen. Globale aanpak*.
[10] Gemeente Castricum (2019). *Notitie flexwonen. Globale aanpak*.
[11] Deze weerstand kwam met name voort uit het feit dat de bewoners de indruk hadden dat er in Akersloot geen behoefte is voor flexwoningen. Ook was men van mening dat bewoners te weinig betrokken waren geweest bij het selecteren van de conceptzoeklocaties. Men had (onterecht) de indruk dat de zoeklocaties al definitieve locaties waren.

besproken moties gestemd was. De reden hiervoor was dat men wilde voorkomen dat aannames over de uitkomsten van de stemming over de moties in Castricum, de opvattingen van bewoners in Akersloot beïnvloedde. Bijvoorbeeld dat men (onterecht) zou aannemen dat er in Castricum geen flexwoningen zouden komen en dat er daardoor extra flexwoningen in Akersloot bijkwamen. De verwachting was dat het onderzoek binnen 1 à 2 maanden na start kon worden afgerond. Op grond van de uitkomsten zou vervolgens een advies uitgebracht worden aan het college van B&W.

- **Communicatie met omwonenden.** Over de locatie in Castricum onderhield de gemeente contact met een buurtcomité en de ondernemers Castricummer Werf.
- **Verkennen samenwerking met corporatie.** Eind 2019 hebben twee gesprekken plaatsgevonden met de plaatselijke corporatie. De corporatie gaf aan op dat moment nog niet klaar te zijn voor het concept flexwonen en daar eerst zelf nog beleid voor op te gaan stellen. Eind 2020 is dit beleid opgesteld. De gemeente heeft goed contact met de corporatie en staat open voor samenwerking bij eventuele toekomstige flexwonen projecten.
- **Marktpartij zoeken.** Er is een marktpartij gevonden waarmee de gemeente voorlopige afspraken heeft gemaakt voor de bouw van 40 units op de locatie in Castricum. Het buurtcomité heeft echter aangegeven akkoord te gaan met de bouw van maximaal 24 units. Dit heeft gevolgen voor het rondkrijgen van de businesscase en hierover was de gemeente eind 2020 nog in gesprek met de marktpartij. De marktpartij had een modelunit opgeleverd om omwonenden en betrokkenen een beeld te geven van de flexwoningen.
- **Werkbezoek bij gemeente Den Bosch.** De gemeente is langsgegaan bij de gemeente Den Bosch om te leren van de best practices van deze gemeente op het gebied van flexwonen.

### Activiteiten en resultaten 2021

Op 24 november is de locatie Puikman officieel geopend.[12] Op deze locatie zijn 48 woonunits gebouwd: één unit bestemd voor de beheerder, één unit voor technische installaties en een washok, zestien units voor statushouders en de overige 30 units voor andere spoedzoekers. Elke woonunit bestaat uit een eigen toilet, douche en wastafel, eenvoudige pantry en het woon/slaapgedeelte. De beheerder is verantwoordelijk voor het onderhoud en het beantwoorden van vragen van bewoners.

Voor de woningen is gebruik gemaakt van units die voorheen op de NDSM-werf in Amsterdam fungeerden als studentenwoningen. De woningen zijn van binnen en buiten opgeknapt. Ook zijn de woningen gasloos. De mogelijkheid om zonnepanelen te plaatsen is onderzocht, maar bleek een te grote investering te zijn voor de exploitant van de woningen.

[12] Zie: https://www.castricummer.nl/flexwoningen-gearriveerd/.

Figuur 3. Woonunites locatie Puikman.

De locatie Puikman is voor minimaal drie jaar beschikbaar voor flexibele huisvesting. De grondeigenaar wil namelijk zo spoedig mogelijk permanente woningen bouwen, maar om daar een vergunning voor aan te kunnen vragen moet eerst een bestemmingsplanprocedure doorlopen worden. Het is daarvoor noodzakelijk dat aan alle eisen rondom stikstof, verkeersafwikkeling en dergelijke voldaan kan worden. Deze procedure zal nog de nodige jaren in beslag nemen. Daarom zal na drie jaar worden beoordeeld of, en zo ja, voor hoe lang de flexibele huisvesting nog kan blijven bestaan op de locatie. Dit is een formeel proces welke de grondeigenaar volgt. De bewoners van de locatie Puikman hebben in eerste instantie een contract voor maximaal twee jaar getekend.

Hierna volgt een overzicht van de uitgevoerde en lopende activiteiten en de directe resultaten van deze activiteiten.

- **Zoeken en selecteren locaties.**
  - De **locatie** participatieproject locatie Akersloot. De concept zoeklocaties in **Akersloot** zijn in 2020 teruggetrokken. Er was veel weerstand vanuit de bewoners (zie: Doorlopen participatietraject).
  - Het ontwikkelen van flexwoningen op de locatie Castricummer Werf is vooralsnog stilgezet. Er kwam weerstand van ondernemers van het nabij gelegen industrieterrein. De gemeente wil eerst de uitkomst van het onderzoek naar het toekomstbestendig maken van het bedrijventerrein afwachten voordat zij verdere besluiten nemen over de bestemming van de locatie.
  - In de loop van 2021 is de locatie Puikman in beeld gekomen. Deze locatie stond aanvankelijk al op de *longlist* van de gemeente, maar kwam niet op de *shortlist*. De grondeigenaar wenste geen medewerking te verlenen, omdat die er op korte termijn permanente woningbouw wilde ontwikkelen. Toen bleek dat een langdurig proces niet te vermijden was vanwege onder andere de eisen rondom stikstof, is de gemeente weer met de eigenaar in gesprek gegaan over de mogelijkheid om de grond tijdelijk te gebruiken voor flexibele huisvesting. Dit heeft geresulteerd in een afspraak om de locatie voor minimaal drie te jaar gebruiken voor flexibele huisvesting.

- **Doorlopen participatietraject.**
  Locatie Akersloot:
  - In 2021 is het onderzoek naar draagvlak voor flexwoningen in Akersloot uitgevoerd en afgerond.[13] Het onderzoek is uitgezet onder alle 2000 huishoudens en ingevuld door 400 van hen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat 35 inwoners van Akersloot behoefte hebben aan tijdelijke flexibele huisvesting. Ook bleek 53% van de inwoners van Akersloot tegen de bouw van flexwoningen te zijn.
  - De werkgroep in Akersloot heeft advies gegeven aan de gemeente voor het vergroten van draagvlak onder de inwoners van Akersloot. Het advies was om de ontwikkeling van flexwonen in Akersloot te beperken tot kleinschalige projecten van maximaal negen units en deze te bouwen voor maximaal drie jaar op locaties waar in de toekomst permanente woningen gebouwd zullen worden. Ook adviseerden zij dat dergelijke ontwikkelingen in de toekomst in zeer nauw overleg met de bewoners van Akersloot zouden moeten worden opgepakt. De eerder gekozen concept zoeklocaties in Akersloot waren al in 2020 ingetrokken.

  Locatie Puikman:
  - Voor de locatie Puikman is door de exploitant en de gemeente een informatieavond georganiseerd. In verband met de maatregelen rondom Covid-19 vond dit digitaal plaats. Overigens ligt deze locatie tussen een spoor, sportvelden en een doorgaande route. Er zijn daardoor relatief weinig (direct) omwonenden.

[13] Enquête is uitgestuurd naar 2000 omwonenden. 400 van deze omwonenden hebben de enquête ingevuld.

- **Verkennen samenwerking met corporaties.** De gemeente en de woningcorporatie hebben in 2021 niet veel contact meer gehad over flexibele huisvesting. Wel heeft de corporatie aangegeven achter het concept flexwoningen te staan en bereid te zijn samen met de gemeente te werken aan het ontwikkelen van de woningen. De corporatie en gemeenten willen een intentieovereenkomst opstellen, met daarin hun gedeelde beeld over de voorwaarden voor samenwerking bij flexibele huisvesting.
- **Marktpartij zoeken.** Voor het ontwikkelen van woningen op de locatie Puikman heeft de gemeente samengewerkt met de exploitant waar zij reeds in 2020 een samenwerkingsovereenkomst mee had gesloten. De nu ontwikkelde locatie betreft geen gemeentegrond, daarom heeft de exploitant een huurovereenkomst gesloten met de grondeigenaar. De business case voor het bouwen van de woningen is uiteindelijk rondgekomen doordat de gemeente heeft toegezegd de eerste drie jaar €10.000 te zullen meebetalen aan de huur (betaald vanuit de verkregen subsidie voor de pilot flexibele huisvesting).

## 3.2. Gemeente Haarlemmermeer

### Context

De pilot flexwonen is opgestart om een flexibele schil van woningen te creëren, om spoedzoekers die niet voor een reguliere sociale huurwoning in aanmerking komen te huisvesten.[14] In gemeente Haarlemmermeer is namelijk een grote groep woningzoekenden en de gemeente zoekt naar oplossingen om de wachtrij

[14] Gemeente Haarlemmermeer (2019). Woonbeleidsporgramma 2019-2025; Gemeente Haarlemmermeer (2020). *Nota van B&W: Beleidsregel Doorstroming (Verblijfs)Vergunninghouders, 28 januari 2020*.

te verkorten. Eén van de manieren waarop de gemeente hier invulling aan geeft, is het project flexwonen. Op 31 oktober 2019 is een motie aangenomen waarin het college van B&W wordt opgeroepen om locaties in kaart te brengen waar het mogelijk is om de plaatsing van flexwoningen te realiseren.[15]

### Doelstellingen en doelgroepen

In 2019 zijn bij aanvang van het project de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Op korte termijn een verruiming op de woningmarkt bieden.
- Ontlopen van verhuurdersheffing bij tijdelijke locaties (tot 15 jaar).
- Tijdelijke woningen moeten aan de voorschriften voor bestaande bouw (woonfunctie) voldoen tenzij bij een desbetreffend artikel in het Bouwbesluit anders is aangegeven.
- De flexwoningen worden ontwikkeld door en zijn bij voorkeur eigendom van derden.
- De pilot komt in de buurt van een grotere kern (Badhoevedorp, Cruquius, Hoofddorp, Nieuw-Vennep).
- De pilot wordt budgettair neutraal gerealiseerd.
- De doelgroepen worden gemixt waar kansen gezien worden.
- De gemeente zet in op de volgende doelgroepen: studenten, arbeidsmigranten en ouder-kind gezinnen, in samenhang met vergunninghouders.

Hierna hebben we een overzicht opgenomen van de uitgevoerde en lopende activiteiten en de directe resultaten van deze activiteiten.

### Activiteiten en resultaten 2019/2020

- **Zoeken en selecteren locaties.** In 2020 is een longlist van locaties gemaakt en getoetst op criteria. Drie mogelijk haalbare locaties werden benoemd in de nota voor verder onderzoek. Uiteindelijk zijn twee locaties geselecteerd. Dit is in het najaar van 2020 bekend gemaakt.
- **Contact met dorpsraad over beoogde locaties.** De gemeente heeft de dorpsraad betrokken bij de selectie van beoogde locaties. De dorpsraad heeft een advies uitgebracht over de locaties, op grond waarvan één locatie is afgevallen.[16]
- **Werkbezoek bij gemeente Den Bosch.** De gemeente is langsgegaan bij de gemeente Den Bosch om te leren van de *best practices* van deze gemeente op het gebied van flexwonen.
- **Doorlopen van een participatietraject.** De gemeente geeft eind 2020 aan een regulier participatietraject te willen doorlopen voor communicatie. Ook is een emailadres geopend waarnaar bewoners hun vragen kunnen sturen. Daarnaast is de gemeente een *social design* traject gestart. Daarbij is een uitvraag gedaan onder bewoners en andere belanghebbenden over de thema's die bij hen leven ten aanzien van flexwonen. Op grond van de uitvraag wilde de gemeente vijf thema's identificeren waarmee de participatie kon worden uitgebreid of waarop interventies konden worden ontworpen.
- **Afstemming met corporaties.** De gemeente is eind 2020 in gesprek gegaan met woningcorporaties om met hen de totstandkoming van flexibele woningen op één van de twee locaties te realiseren.
- **Afstemming met vastgoedorganisaties.** De gemeente is eind 2020 in gesprek gegaan met de mogelijke exploitanten van het pand op één van

[15] Motie VVD, CDA, PvdA, EH Flexwoningen, 31 oktober 2019.

[16] De gemeente Haarlemmermeer bestaat uit verschillende plaatsen. De bestaande flexwoningen liggen voornamelijk in Hoofddorp. De drie beoogde locaties in dit project liggen in de plaats Nieuw-Vennep. Vanuit de politiek is participatie en de ervaring van omwonenden van belang, daarom is ervoor gekozen om naar aanleiding van advies van de dorpsraad één van de locaties af te laten vallen. Dat specifiek deze locatie afviel, had te maken met het feit dat de locatie momenteel voorziet in een van de weinige speelvoorzieningen in de buurt. Door daar flexwoningen te bouwen, zou een belangrijke voorziening in de wijk wegvallen.

de twee locaties over het flexwonen in het betreffende pand. Ook is de gemeente gestart met het verder uitzoeken van de (juridische) mogelijkheden.

### Activiteiten en resultaten 2021

Er zijn stappen gezet voor het realiseren van flexwoningen op de geselecteerde locaties: Sarabande en Oosterdreef. De verwachting van de gemeente is dat in 2022 op de locaties 70 tot 90 flexwoningen gerealiseerd zullen zijn. Er zijn verschillende redenen dat het doel om de flexwoningen reeds in 2021 gebouwd te hebben niet zijn gehaald.

Ten eerste zit de gemeente Haarlemmermeer vlakbij het luchthavengebied (LIB-gebied) van Schiphol, waardoor het ministerie toestemming moet geven voor het bouwen van (flex)woningen in dit gebied. De gemeente heeft lang moeten wachten op deze verklaring van geen bezwaar. Daarnaast heeft het op de locatie Sarabande langer geduurd vanwege de inkoopregels. Het projectteam was al eerder klaar om met een partij te starten met de bouw, maar er moest eerst een aanbesteding worden gedaan. De aanbesteding is vervolgens verstuurd, hier is echter in eerste instantie bezwaar op aangetekend, waardoor het proces langer heeft geduurd. De aanbesteding is inmiddels afgerond. Verder is één van de gebouwen beoogd voor flexibele huisvesting op de locatie Sarabande afgebrand, wat het proces heeft vertraagd.

Over het algemeen zijn de doelstellingen zoals hierboven benoemd behaald. De tijdelijke woningen voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw, de flexwoningen worden inmiddels ontwikkeld door en zijn eigendom van een derde partij, de flexwoningen komen in de buurt van een grotere kern. Op de locatie Oosterdreef gaat woningcorporatie Ymere ongeveer 60 woningen realiseren.[17] Op de locatie Sarabande gaat Flexwonen NH een gebouw in bezit van de gemeente ombouwen tot 10 – 28 flexwoningen.[18] Naast de subsidie in het kader van deze pilot heeft de gemeente Haarlemmermeer ook subsidie ontvangen voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Met deze subsidie is de inrichting, de woonbegeleiding en het contractmanagement in Sarabande betaald. Wat betreft het mixen van doelgroepen is de gemeente tot de conclusie gekomen dat niet alle locaties zich lenen voor het huisvesten van alle verschillende doelgroepen. Het streven is wel nog steeds om 50% statushouders en 50% spoedzoekers te huisvesten.

Hierna volgt een overzicht van de uitgevoerde en lopende activiteiten en de directe resultaten van deze activiteiten.

- **Zoeken en selecteren locaties.** De gemeente is bezig met het realiseren van flexibele huisvesting op de locaties die in 2020 zijn geselecteerd: Oosterdreef en Sarabande. Op de locatie Oosterdreef is inmiddels een verklaring van geen bezwaar afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De verwachting is nu dat de bouwvergunning in februari uitgegeven zal worden. Voor de locatie Sarabande is ook een vergunning aangevraagd.
- **Doorlopen participatietraject.** Het aangekondigde *social design* onderzoek is uitgevoerd. Uit dit onderzoek zijn een aantal perspectieven gekomen die in gedachte kunnen worden gehouden tijdens de bouw van de flexwoningen. Zo is het bijvoorbeeld voor de locatie Oosterdreef van belang dat er gekeken wordt hoe een groengebied op de locatie ontwikkeld kan worden samen met de oude en de 'nieuwe/tijdelijke' bewoners. De gemeente heeft het onderzoek onder de aandacht gebracht van de externe partijen die nu verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen van de flexwoningen (de woningcorporatie en de marktpartij).

[17] Zie: https://haarlemmermeergemeente.nl/nieuw-vennep/flexwonen-oosterdreef.

[18] Zie: https://haarlemmermeergemeente.nl/nieuw-vennep/flexwonen-sarabande.

- **Locatie Sarabande**
    - Contact met dorpsraad. Voor het selecteren van de locaties heeft de gemeente zich laten adviseren door de dorpsraad. De dorpsraad heeft in het advies over Sarabande onder andere zorgen geuit over problemen die zouden kunnen ontstaan met betrekking tot verkeer en parkeren. Dit wordt feitelijk getoetst alvorens over wordt gegaan tot vergunningverlening. Hierover zijn vanuit de politiek en door omwonenden vragen gesteld.
    - Afstemmen met vastgoedorganisatie. De gemeente heeft een concessieovereenkomst gesloten met een marktpartij, Flexwonen NH, die zich bezig houdt met het vastgoed van de gemeente.[19] In de afgesloten concessieovereenkomst zijn voornamelijk aandachtspunten vastgesteld en geen verplichtingen, zoals afspraken waar de flexwoningen minimaal aan moeten voldoen.
- **Locatie Oosterdreef**
    - Afstemming met corporaties. Er is een samenwerkingsovereenkomst met de woningcorporatie Ymere afgesloten.[20]

## 3.3. Gemeente Rotterdam

### Context

In de Woondeal Zuidelijke Randstad (juni 2019 ondertekend door de minister van BZK, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten in de Zuidelijke Randstad, waaronder Rotterdam) zijn reeds afspraken gemaakt over flexwonen. Hierin is onder andere de afspraak gemaakt dat ook in Rotterdam mogelijke locaties worden onderzocht voor tijdelijk wonen. Tijdelijke huisvesting past verder binnen de Woonvisie 2030 van de gemeente Rotterdam, waarin is gesteld dat er onder meer moet worden ingezet op 'tijdelijkheid'. Verder is in november 2019 de motie *Tijdelijke woningbouw biedt oplossingen* aangenomen in de Rotterdamse gemeenteraad. Met deze motie is het college verzocht een inventarisatie te maken van locaties waar op korte termijn tijdelijke woningen kunnen worden gerealiseerd en inzichtelijk te maken hoe tijdelijke woningen passen binnen het Rotterdamse woonbeleid.[21]

### Doelstellingen en doelgroepen

In 2019 zijn bij aanvang van het project de volgende doelstellingen geformuleerd:

- In totaal 750 tot 1000 woonruimtes.
- Woningen voor de duur van tien jaar.

De doelgroepen waar de gemeente op inzet zijn: studenten en *young professionals*, statushouders, (kwetsbare) jongeren, herhuisvestingskandidaten, scheidingsgevallen, stadsnomaden (zoals expats, seizoenswerkers, arbeidsmigranten).

Hierna hebben we een overzicht opgenomen van de uitgevoerde en lopende activiteiten en de directe resultaten van deze activiteiten.

### Activiteiten en resultaten 2019/2020

- **Bestuurlijk besluit.** In maart 2020 heeft het gemeentebestuur besloten om negen locaties te verkennen met als doelstelling 750-1000 flexwoningen te realiseren.

[19] Zie: https://haarlemmermeergemeente.nl/nieuw-vennep/flexwonen-sarabande
[20] Zie: https://haarlemmermeergemeente.nl/nieuw-vennep/flexwonen-oosterdreef
[21] Motie Tijdelijke woningbouw biedt oplossingen, raadsleden N. Balwantsingh (PvdA) e.a.

- **Inventarisatie van geschikte locaties.** Er hebben verschillende studies, onderzoeken en verkenningen plaatsgevonden naar de haalbaarheid/geschiktheid van locaties voor flexwonen. Uit de onderzoeken naar de negen initieel geselecteerde locaties is gebleken dat drie locaties niet geschikt waren.[22] Eind 2020 zijn twee locaties toegevoegd en wordt weer een negende locatie gezocht.
- **In kaart brengen consequenties.** De financiële en juridische consequenties van flexwonen zijn in kaart gebracht.
- **Communicatie met omwonenden.** Eind 2020 is er communicatie met de omwonenden van de beoogde locaties. Zo is er contact geweest met een gebiedscommissie en hebben direct omwonenden brieven met informatie ontvangen. Ook is een emailadres geopend waarnaar bewoners hun vragen kunnen sturen.
- **Afstemming met corporaties.** De gemeente is eind 2020 in gesprek gegaan met woningcorporaties om met hen de totstandkoming van flexibele woningen te realiseren.
- **Onderzoeken mogelijkheden samenwerking marktpartijen.** Er is een marktconsultatie gedaan onder marktpartijen. Hiermee heeft de gemeente een nader beeld gekregen van wat er mogelijk is op het gebied van flexwonen. De gemeente is eind 2020 gestart met het verder uitzoeken van de (juridische) mogelijkheden van de samenwerking met marktpartijen.

### Activiteiten en resultaten 2021

De gemeente gaf aan dat zij op weg is om voor het eind van 2022 700 tot 1000 woonunits in de gemeente te realiseren. Ze zijn wel tot inzicht gekomen dat dit niet gaat lukken met nieuwbouwwoningen alleen. Om het doel te behalen zullen ook bestaande gebouwen gebruikt worden. Villex[23] heeft bijvoorbeeld al 30 tijdelijke wooneenheden gerealiseerd in het oude Havenziekenhuis.

De doelgroep is nog steeds hetzelfde. De verhouding tussen vragers en dragers blijft ook hetzelfde. Het plan is om 40% vragers te plaatsen en 60% dragers. Binnen de vragers-groep ligt vanwege de hoge instroom de focus op statushouders. Het doel is om deze groep met verhoogde prioriteit te plaatsen.

Hierna hebben we een overzicht opgenomen van de uitgevoerde en lopende activiteiten en de directe resultaten van deze activiteiten.

- **Inventarisatie van geschikte locaties.** Sinds de tussenevaluatie heeft de gemeente Rotterdam een aantal locaties aangewezen voor ontwikkeling van flexwoningen.
    - Delfshaven: er zijn gesprekken gestart tussen de gemeente, bedrijven en de woningcorporatie voor het bouwen van 100 woningen. De procedure voor de vergunningsaanvraag zal in februari 2022 starten. Het plaatsen van de woningen staat gepland in 2022.
    - Hoogvliet: er is gestart met het ontwerpen van 40 flexwoningen. De bouwvergunning is aangevraagd en de bouw van deze woningen staat gepland voor februari/mei 2022. Bovendien wordt in Hoogvliet gezocht naar meer locaties. Daarnaast wordt in Hoogvliet gekeken naar het ontwikkelen van flexwoningen in bestaande gebouwen. Hiervoor was een leegstaand kantoorgebouw geselecteerd. Dit bleek echter toch

[22] Voor één locatie was inmiddels een voorstel van een ontwikkelaar voor reguliere bouw, waardoor de locatie niet meer beschikbaar was. Op een tweede locatie is tijdelijke woningbouw gezien de hoge geluidsbelasting als ongewenst bestempeld. Bovendien bestond in dat gebied de kans dat er vleermuizen zaten. De derde locatie was van een particuliere partij en bleek niet meer beschikbaar, omdat in de aandeelhoudersvergadering is besloten dat een tijdelijke woonfunctie niet gewenst is. Dit had te maken met milieuaspecten en met verhuur van een bedrijf/industrieterrein naast de locatie.

[23] Villex verhuurt (tijdelijk), beheert, verkoopt en transformeert vastgoed.

een te grote investering. De ervaring is namelijk dat investeerders toch liever investeren in permanente woningen.
    - Vreewijk: de plannen voor de locatie Vreewijk gaan niet door. Voor de bouw van de woningen moesten heipalen geplaatst worden en moest een heel nieuw rioolnetwerk worden aangesloten, waardoor de bouw langer zou duren en duurder zou worden. Daarnaast lag de locatie dicht bij een manege, waardoor er bezwaren vanuit de milieudienst kwamen. Ook waren er bezwaren vanuit de wijk. De gemeente is bovendien begonnen met het realiseren van flexwoningen op geheel nieuwe locaties.
    - IJsselmonde: Er is een aanvraag voor subsidie toegekend en een omgevingsvergunning ingediend voor 200 tot 300 woningen. De start van de werkzaamheden zal plaatsvinden in kwartaal twee van 2022 en de plaatsing van de woningen in kwartaal drie en vier van 2022.
    - Nesselande: Een woningcorporatie is begonnen met het omzetten van kantoorkavels naar 100 tot 140 flexwoningen. De eerste schetsen zijn hiervoor gemaakt en de besprekingen tussen de gemeente en de corporatie zijn bezig.
    - Havenziekenhuis. In het oude ziekenhuis zijn reeds 100 tijdelijke woningen gerealiseerd, waaronder 30 woningen voor statushouders.
    - Feijenoord. In Feijenoord heeft de gemeente een nieuwe locatie gevonden waar circa 115 woningen gebouwd kunnen worden.
- **Communicatie met omwonenden.** In Hoogvliet is een beheergroep van bewoners opgezet om meer draagvlak in de omgeving te creëren.
- **Afstemming met corporaties.** In Delfshaven zijn de strategische onderhandelingen met de grondeigenaar afgerond en is de grond definitief beschikbaar gesteld. De grondeigenaar en de woningcorporatie Woonbron zijn op dit moment bezig met het opstellen van een concreet plan en willen zo snel mogelijk starten met de bouw van twee woonblokken. Het doel van de partijen is om in december 2022 klaar te zijn met de bouw. In Nesselande is woningcorporatie Woonstad bezig met het ombouwen van kantoorkavels naar meer dan 100 flexwoningen. De eerste schetsen hiervoor zijn gemaakt en de besprekingen voor het realiseren van woningen zijn op dit moment bezig. De gemeente heeft bovendien afspraken gemaakt met woningcorporaties voor het realiseren van eventuele doorstroomlocaties, waarna kwetsbare groepen terecht kunnen in een flexwoning.

## 3.4. Regio Haaglanden

**Context**

In de zuidelijke Randstad hebben de woningmarktregio's Haaglanden en Rotterdam een forse woningbouwopgave, zowel op de korte termijn (tot 2025) als de lange termijn (tot 2040). Medio 2019 sloten het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten in de regio een Woondeal, met als doel om op korte termijn tot doorbraken te komen voor de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven in de gebieden waar de spanning op de woningmarkt het grootst is.[24] In deze deal

[24] Woondeal zuidelijke Randstand: Samenwerkingsagenda voor toekomstbestendige verstedelijking. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/06/05/woondeal-zuidelijkerandstad.

spraken partijen onder andere af zich in te zetten voor meer mogelijkheden voor flexwonen.

### Doelstellingen en doelgroepen

Met betrekking tot flexwonen staat in de Woondeal als doelstelling voor de regio Haaglanden dat wordt gezocht naar een oplossing voor de huisvesting van grote gezinnen die een verblijfsvergunning hebben gekregen, maar nog steeds in de asielopvang zitten. Er zijn geen afspraken gemaakt of doelstellingen geformuleerd over het aantal gezinnen dat moet worden gehuisvest.

Eind 2021 gaf de gemeente Den Haag in het kader van deze eindevaluatie aan de doelstelling te hebben om in 2022 de beoogde locatie te hebben verbouwd en daadwerkelijk nieuwe bewoners te huisvesten. Het doel is om in 50% van de woningen statushouders te huisvesten. Voor de overige 50% is nog niet bekend wat de doelgroep is. Ook is niet zeker of dit tijdelijke huisvesting wordt.

### Activiteiten en resultaten 2019/2020

- **Locatie geselecteerd.** Vanaf het beginnen hadden de pilottrekkers een locatie op het oog waar ze de pilot willen realiseren. Het betreft een complex in de gemeente Den Haag dat in het bezit is van een woningcorporatie.
- **Afstemming met corporaties.** Eind 2020 is de gemeente Den Haag in gesprek gegaan met de woningcorporatie om met hen de totstandkoming van flexibele woningen op de locatie te realiseren. Daarbij zochten ze naar een overeenkomst ten aanzien van het aantal grote gezinnen dat in het complex gehuisvest zal worden en wat nodig is om het complex daarvoor geschikt te maken.

### Activiteiten en resultaten 2021

- **Afstemming met corporaties.** De gemeente heeft in 2021 verder afgestemd met de betrokken woningcorporatie. Het contact heeft zich met name gericht op het creëren van een gedeeld beeld over de bestemming van het gebouw (o.a. aantal personen per studio/woning en doelgroepen). De gemeente en de woningcorporatie hadden aanvankelijk verschillende beelden hierbij. Inmiddels hebben de gemeente en de woningcorporatie samen verschillende scenario's uitgewerkt. Een aantal scenario's wordt op dit moment verder onderzocht op haalbaarheid. De verwachting is dat de gemeente Den Haag en de corporatie in het eerste kwartaal van 2022 tot een gezamenlijk plan komen. De partijen zijn in ieder geval tot de overeenstemming gekomen dat 50% van de woningen bestemd is voor statushouders. Voor de overige 50% staat de doelgroep nog niet vast en is ook niet zeker of dat flexibele huisvesting zal worden.

## 3.5. Alliantie van kleine gemeenten Zuid-Holland

### Context

In 2018/2019 hebben de gemeenten Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden meegedaan aan een onderzoek flexwonen van Platform 31. Hierbij is onderzoek gedaan naar de behoefte aan flexwonen door de omvang en ontwikkeling van de doelgroepen in kaart te brengen. Hieruit bleek dat arbeidsmigranten in de regio de grootste groep vormen die behoefte heeft aan flexwonen. De gemeenten, aangevuld met de gemeente Hardinxveld en in samenwerking met de provincie Zuid-Holland, hebben vervolgens een aanvraag gedaan (en toegekend gekregen) voor de subsidie pilots Flexibele Huisvesting. Daarnaast kreeg het onderwerp huisvesting van arbeidsmigranten in mei 2019 extra relevantie, aangezien in de gemeente Molenlanden raadsvragen zijn gesteld over het principeverzoek van een ondernemer voor huisvesting van

arbeidsmigranten op een camping. De gemeente heeft daarop beleid ten aanzien van arbeidsmigranten vastgesteld. Ook de andere gemeenten hebben beleid in voorbereiding.

### Doelen en doelgroepen

Arbeidsmigranten zijn een doelgroep. De andere doelgroepen zijn nog niet vastgelegd, maar genoemd door de gemeenten zijn: jongeren, spoedzoekers, statushouders, mensen met een zorgachtergrond en ex-gedetineerden.

### Activiteiten en resultaten 2019/2020

- Er is door verschillende gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gezocht naar mogelijkheden voor flexibele huisvesting voor arbeidsmigranten. De gemeenten werkten daarin samen om te zorgen voor een goede spreiding van locaties over de regio. Eind 2020 zijn nog geen flexibele woonconcepten van de grond gekomen. Van een aantal concrete initiatieven is dan duidelijk dat die niet doorgaan.[25] Er zijn daarnaast diverse initiatieven ontvangen (van marktpartijen bij de verschillende gemeenten uit de alliantie) en beoordeeld specifiek voor de flexibele huisvesting van arbeidsmigranten. Deze zijn vaak afgewezen omdat ze niet pasten in het bestemmingsplan, de locatie niet geschikt werd geacht en/of niet werd voldaan aan de SNF[26]normen. Andere initiatieven zijn eind 2020 nog in onderzoek door de gemeenten. Er zijn geen activiteiten ontplooid om flexibele woonconcepten voor andere doelgroepen dan arbeidsmigranten te realiseren.

### Activiteiten en resultaten 2021

Deze pilot is uiteindelijk niet meer van de grond gekomen. Er zijn in 2021 geen activiteiten meer ontplooid om flexibele huisvesting te realiseren *door de alliantie van kleine gemeenten Zuid-Holland*. Dit laat onverlet dat de individuele gemeenten hier wel activiteiten op hebben kunnen ondernemen. Zo heeft de gemeente Molenlanden een intentieverklaring getekend met marktpartijen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het doel van deze verklaring is het creëren van een gedeeld beeld en verwachtingen over de (voorwaarden voor) huisvesting van deze doelgroep. Het in beeld brengen van individuele activiteiten van gemeenten op het vlak van flexibele huisvesting valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

[25] In de gemeente Molenlanden is een initiatief behandeld voor het gedeeltelijk omvormen van een bestaande camping naar een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. Voordat de afweging voor de aangevraagde vergunning volledig gemaakt is door de gemeente en haar partners, is de locatie verkocht aan een nieuwe eigenaar, die de locatie volledig recreatief wil blijven exploiteren. In de gemeenten Gorinchem is een voormalig belastingkantoor door het Rijksvastgoedbedrijf te koop gezet in het najaar 2018. De gemeente Gorinchem heeft randvoorwaarden meegegeven voor de verkoop en flexwoningen was een van de mogelijkheden. De tendertermijn liep af rond april 2019. De Staat heeft besloten het voormalig belastingkantoor niet te gunnen, aangezien de hoogte van de geldige biedingen niet aan de taxatiewaarde voldeden.

[26] Stichting Normering Flexwonen (SNF). Een organisatie die is opgenomen in het 'reguliere' register van SNF voldoet aan de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten. Zie: https://www.normeringflexwonen.nl/de-norm.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP