



Delft University of Technology

Locatieonderzoek en grondbeleid voor flexwoningen

Hobma, Fred

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Published in
Tijdschrift voor Bouwrecht

Citation (APA)

Hobma, F. (2023). Locatieonderzoek en grondbeleid voor flexwoningen. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 16(5), 391-397. Article TBR 2023-53.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

Locatieonderzoek en grondbeleid voor flexwoningen

mr. dr. F.A.M. Hobma^[1]

1. Definities

Dit artikel gaat in op één van de lastigste problemen rondom de bouw van **flexwoningen**: het vinden van geschikte locaties en de rol die het gemeentelijk **grondbeleid** daarbij kan vervullen. De centrale vraag is: wat zijn de mogelijkheden van actief en faciliterend **grondbeleid** voor de bouw van **flexwoningen**?

'**Grondbeleid**' kunnen we omschrijven als het geheel van (voorgenomen) overheidshandelingen betreffende grondtransacties en -ontwikkeling. Het **grondbeleid** geeft aan welke rol de overheid aanneemt (actief, faciliterend of een positie er tussenin) om met grond een locatie of gebied tot ontwikkeling te brengen.

Grondbeleid is erop gericht om (1) de grond die benodigd is voor een in het bestemmingsplan op te nemen of reeds opgenomen ruimtelijke ontwikkeling beschikbaar te krijgen en (2) de kosten van publieke voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan zoveel mogelijk te dekken uit de opbrengsten van de planontwikkeling (het zogeheten kostenverhaal).

Grond is een noodzakelijke voorwaarde voor elke ruimtelijke ontwikkeling; zonder grond geen wonen, infrastructuur, natuurontwikkeling of bedrijventerrein. **Grondbeleid** is dan ook dienend: de kern is hoe met grond de doelstellingen op de genoemde (en andere) beleidsterreinen kunnen worden bereikt. In deze bijdrage staat **grondbeleid** ten behoeve van het beleidsterrein 'wonen' centraal en wel specifiek '**flexwoningen**'.



Grondbeleid is altijd relevant als het om woningbouw gaat, maar bij **flexwoningen** speelt een bijzonderheid. **Flexwoningen** hebben van oudsher een minder goed imago. Er kleeft het stigma aan van containerwoningen op minder gunstige plekken, ook al komen moderne **flexwoningen** niet met het beeld van containerwoningen

overeen.^[2] Een zorgvuldig gekozen locatie voor **flexwoningen** is daarom belangrijk om de stigmatisering te doorbreken.

Van '**flexwoningen**' bestaan twee sterk van elkaar verschillende definities. De eerste en oudere omschrijving is dat het modulaire woningen zijn die daarom gemakkelijk aanpasbaar, verplaatsbaar of demontabel zijn. Dit soort woningen past in het streven naar meer industriële woningbouw. De tweede en nieuwere omschrijving is dat **flexwoningen** woningen zijn die worden gekenmerkt door tijdelijkheid op tenminste één van de volgende drie aspecten: de woning zelf, de bewoning (via de tijdelijkheid van de huurovereenkomst voor bijvoorbeeld studenten, arbeidsmigranten en zogeheten spoedzoekers^[3]) of de locatie.^[4] De tweede definitie schaart eigenlijk geheel verschillende zaken onder één begrip. De woning kan immers in deze definitie een permanente locatie hebben. Verder is complicerend dat het in de praktijk niet altijd even duidelijk is welke definitie wordt gehanteerd.

Dat er verschillende zaken onder hetzelfde begrip 'flexwoning' worden geschaard heeft ook juridische betekenis. Het Bouwbesluit en de Wet geluidhinder stellen namelijk andere eisen aan tijdelijke woningen dan aan permanente.^[5] Juridisch maakt het dus nogal uit of onder het begrip '**flexwoningen**' de tijdelijke of de permanente worden verstaan.

2. Ambities

Op nationaal niveau zijn de ambities voor **flexwoningen** hoog. In het Programma Woningbouw^[6] is het streven van 15.000 **flexwoningen** per jaar genoemd.^[7] Ter vergelijking: de afgelopen twee jaar zijn telkens 5.000 **flexwoningen** gebouwd.^[8] De gedachte is dat verplaatsbare **flexwoningen** snel aan de woningvoorraad toegevoegd kunnen worden.^[9] De recente ervaringen met het plaatsen van **flexwoningen** wijzen evenwel niet op snelle realisatie.^[10] Uit evaluaties blijkt dat een belangrijke belemmering ligt in het **grondbeleid**: er is gebrek aan geschikte locaties. Slechts bij één op de drie woningbouwcorporaties - traditioneel grote opdrachtgevers voor tijdelijke woningen - zijn in hun werkgebied locaties voor tijdelijke woningen beschikbaar. Voor die locaties geldt dan ook nog dat er geen specifiek gemeentelijk grondprijsbeleid voor tijdelijke woningen is. Meer dan 80 procent van de corporaties stelt dat de grondprijs van gemeenten te hoog is om tijdelijke woningen, gezien de kortere terugverdientijd, financieel haalbaar te maken.^[11]

Voorts laat een kwantitatieve analyse van 7500 gebouwde tijdelijke woningen zien dat ruim driekwart is gerealiseerd op locaties die geschikt zijn voor reguliere woningbouw.^[12] Het Economisch Instituut voor de Bouw concludeert dan ook dat daar sprake is van een verdringingseffect: waar tijdelijke woningen worden geplaatst, kunnen geen reguliere worden gebouwd.^[13] Het netto-effect voor de woningbouw is dan gering.

Een andere met locatiekeuze samenhangende bevinding is dat **flexwoningen** in het verleden veelal voor de huisvesting van spoedzoekers zijn gebruikt, wat vaak leidde tot bezwaren van omwonenden. Dat bleek niet bevorderlijk voor de snelle realisatie.^[14] Bezwaren van zittende omwonenden houden veelal verband met de 'leefbaarheid van de wijk' en vermindering van privacy. Overigens is het frame '**flexwoningen** zijn voor statushouders' inmiddels onjuist. Passender is het om **flexwoningen** te zien als vorm van circulaire gebiedsontwikkeling. De tijdelijke woningen worden immers na verloop van tijd op een andere locatie hergebruikt.

3. Locaties als probleem

In publicaties over de plaatsing van **flexwoningen** wordt gewezen op twee belangrijke barrières: (1) het vinden van geschikte locaties en (2) de (te) korte termijn van vijftien jaar (ingevolge art. 5.16 Bor en art. 1.1 Bouwbesluit) voor een financieel haalbare exploitatie van tijdelijke woningen.^[15] Aan het tweede punt is tegemoetgekomen door de regeling van een financiële herplaatsingsgarantie.^[16] Deze komt er in de kern op neer dat als er na 10 of 15 jaar geen andere locatie voor de flexwoning is - en dus de inkomsten voor de verhuurder wegvallen - er een financiële compensatie is. Daarvan wordt 60% betaald door het Rijk, 25% door de gemeente en 15% is eigen risico van de verhuurder. Met die garantie wordt het financiële risico voor de verhuurder sterk verkleind. Deze bijdrage gaat in op de, nog steeds actuele, eerste barrière: het vinden van een locatie en de rol van het gemeentelijke **grondbeleid** daarin. Daarbij is een belangrijke rol toegekend aan locatieonderzoek voor **flexwoningen**. Zulk onderzoek dient ertoe om locaties in beeld te krijgen en vervolgens te selecteren. De focus in dit artikel ligt voornamelijk bij locatieonderzoek en **grondbeleid** van gemeenten.

4. Overeenkomsten over locaties

Om het zoeken naar concrete locaties voor **flexwoningen** te bevorderen maken verschillende bestuursorganen afspraken met elkaar en met andere organisaties. Zulke overeenkomsten staan ook bekend als woondeals, regiodeals en realisatieovereenkomsten. De voor dit artikel geraadpleegde overeenkomsten hebben alle het karakter van een inspanningsverbintenis.

In vele woondeals en regiodeals zijn afspraken gemaakt tussen de Staat der Nederlanden (vertegenwoordigd door de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) en gemeenten en provincies over (snel) te realiseren locaties voor **flexwoningen**. De deals bevatten doorgaans concrete zoeklocaties voor **flexwoningen**. De overeenkomsten bevatten ook bepalingen over financiële steun door de rijksoverheid.

In bijvoorbeeld de 'realisatieovereenkomst' voor de Metropoolregio Amsterdam zijn overheden jegens elkaar verplichtingen aangegaan met betrekking tot het vinden van locaties voor **flexwoningen**. Partijen bij die overeenkomst zijn de Staat der Nederlanden, twee provincies en zeven gemeenten. De overeenkomst bevat een bijlage die met name genoemde projectlocaties voor **flexwoningen** aangeeft. Partijen verklaren zich gezamenlijk in te zetten voor het zo spoedig mogelijk realiseren van de **flexwoningen** op deze projectlocaties.

Het Rijksvastgoedbedrijf stelt gronden beschikbaar voor **flexwoningen**. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de wijk Valkenhorst die wordt gebouwd op grond van het voormalige marinevliegkamp Valkenburg in de gemeente Katwijk.

De verplichte prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties (art. 44 lid 2 Woningwet) kunnen betrekking hebben op **flexwoningen**. Overigens zijn ook huurdersorganisaties bij de afspraken betrokken. Het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, neergelegd in de woonvisie, is het vertrekpunt voor prestatieafspraken. Woningcorporaties leveren op grond van de Woningwet (Ww) een redelijke bijdrage aan dit beleid (art. 42 lid 2 Ww). Dit kan inhouden dat de woningcorporaties in de gemeente zich inspannen voor de bouw van (een genoemd aantal) **flexwoningen**. De afspraken kunnen betrekking hebben op concrete locaties, maar het kunnen ook procesafspraken zijn. Dat wil zeggen dat een proces wordt afgesproken waarmee tot besluiten over **flexwoningen** wordt gekomen.

Het type overeenkomsten dat hier is besproken vormt het 'voorwerk' voor concreet locatieonderzoek en de inzet van gemeentelijk **grondbeleid**. De volgende paragraaf gaat daar nader op in.

5. Beschikbaarheid en geschiktheid

Voor de zoektocht naar locaties voor **flexwoningen** is het zinvol om eisen met betrekking tot *beschikbaarheid* van locaties los te zien van eisen met betrekking tot *geschiktheid*. Beschikbaarheidseisen en geschiktheidseisen vormen beide groepen van randvoorwaarden voor **flexwoningen**.

Beschikbaarheid

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderscheidt drie *beschikbaarheidseisen* voor locaties voor **flexwoningen**.^[17] Beschikbaarheidseisen zorgen voor een eerste (groe) selectie van locaties die in aanmerking komen voor bouw van tijdelijke **flexwoningen**. De eerste eis is dat het huidige gebruik van de locatie extensief is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij braakliggende gronden of grond die agrarisch gebruik kent (exclusief glastuinbouw en intensieve veeteelt). Ook 'pauzelandschappen' voldoen aan deze beschikbaarheidseis. Het zijn locaties waar een functie is verdwenen en nog geen nieuwe is gevonden.^[18] Extensief gebruikte gronden kennen in beginsel de mogelijkheid om **flexwoningen** (bij) te plaatsen.

De tweede eis is dat er geen harde omgevingsrechtelijke beperkingen gelden. Zulke beperkingen zijn bijvoorbeeld beschermde natuurgebieden, militaire terreinen, kustfundamenten en veiligheidscontouren. Het zijn beperkingen die **flexwoningen** ter plaatse onmogelijk maken. Geluid hoort in beginsel niet tot de harde omgevingsrechtelijke beperkingen, omdat tijdelijke woningen wat dit betreft een aparte juridische status hebben.^[19]

De derde eis is dat er voor de locatie geen harde plannen zijn voor permanente woningbouw. Dat wil zeggen: geen mogelijkheid om de eerstkomende tien jaren permanente woningen te bouwen. Dan zou immers het verdringingseffect optreden wat hierboven is beschreven en zou de plaatsing van **flexwoningen** geen extra woonruimte opleveren.

Geschiktheid

Locaties die op grond van de beschikbaarheidseisen zijn geïdentificeerd zijn niet altijd *geschikt* voor **flexwoningen**.^[20] Er moet daarom worden nagegaan of de locatie past bij de behoeften van de beoogde bewoners. Er zijn verschillende doelgroepen voor **flexwoningen**. Het PBL noemt: spoedzoekers, arbeids- en kennismigranten, studenten, starters, statushouders en instellingsverlaters.^[21] Daarbij moet worden bedacht dat verschillende doelgroepen tot nu toe vaak samen in een flexwoongebouw zijn gehuisvest - niet altijd met evenveel succes. De doelgroepen hebben verschillende voorwaarden. Die hebben betrekking op de wooneenheid zelf (bijv. vloeroppervlak) en de locaties (bijv. situering ten opzichte van openbaar vervoer). Om die reden heeft het PBL drie (fictieve) 'flexmilieus' onderscheiden: Interstedelijk, Gedeeld en Vrijbuiten.^[22] Flexmilieu 'Interstedelijk' richt zich op woningzoekenden voor wie de nabijheid van een treinstation belangrijk is. Er worden geen voorzieningen gedeeld met andere bewoners. De oppervlakte van een wooneenheid is ongeveer 40 m² en de wooneenheden zijn gestapeld. Voor bewoners in flexmilieu 'Gedeeld' is betaalbaarheid erg belangrijk. Het zijn waarschijnlijk geen autobezitters. Bepaalde voorzieningen, zoals een badkamer, worden gedeeld. De oppervlakte

van een wooneenheid is ongeveer 25 m² en ook deze wooneenheden zijn gestapeld. De woningen in flexmilieu 'Vrijbuiten' zijn daarentegen vrijstaand, hebben buitenruimte en bevinden zich niet noodzakelijkerwijs dicht bij een openbaar vervoersknooppunt. De bewoners hebben veelal een auto.

Locaties die zowel beschikbaar als geschikt zijn komen overigens niet automatisch in aanmerking voor de plaatsing van **flexwoningen**. Er zullen immers concurrerende ruimteclaims zijn, zoals ruimte voor energievoorzieningen (windmolens, zonneakkers), landbouw of recreatie. Bovendien kan het maatschappelijk draagvlak voor de locaties ontbreken, waardoor ze alsnog niet worden gekozen.

6. Locatieonderzoek

Er zijn twee varianten te onderscheiden in onderzoek naar beschikbaarheidseisen en geschiktheidseisen. De eerste variant is dat een gemeente start met onderzoek naar beschikbare locaties en, nadat die zijn geïdentificeerd, bestudeert hoe verschillende doelgroepen daarbij passen. Maar andersom is ook mogelijk. Een gemeente bepaalt dan eerst de doelgroep(en) (of het 'flexmilieu' in de hierboven genoemde PBL-terminologie) voor de **flexwoningen**. Daarop volgen haalbaarheidsonderzoeken voor een aantal potentiële locaties. Daarbij wordt de ruimtelijke en financiële haalbaarheid geanalyseerd. Dat houdt in dat er onderzoeken plaatsvinden naar onder meer geluidshinder, stikstofdepositie, bodemgesteldheid, impact op flora en fauna, bedrijfs- en milieuzonering, externe veiligheidsrisico's en landschappelijke inpassing. Ook wordt de bereikbaarheid van de locaties onderzocht, vooral voor bewoners die afhankelijk zijn van openbaar vervoer.

Het onderzoek naar beschikbaarheid van locaties kan worden ondersteund door een 'locatiescan'. Verschillende adviesbureaus bieden een locatiescan aan waarmee kansrijke locaties voor flexwonen in kaart worden gebracht. Ook het Kadaster ontwikkelde een locatiescan. Deze combineert bronnen als de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, Basisregistratie Kadaster, Basisregistratie Topografie en Ruimtelijkeplannen.nl.^[23] Gemeenten kunnen zelf criteria instellen, zoals de minimale grootte van het perceel (zodat er bijvoorbeeld ruimte is voor ten minste 10 **flexwoningen**), het percentage onbebouwd oppervlak en de maximale afstand tot de bebouwde kom en openbaar vervoer. Uit verdichtingsstudies blijkt dat in bestaande wijken vrijwel altijd ruimte is voor inbreiding.^[24] In veel naoorlogse wijken hebben corporaties grootschalig bezit. Inbreiding maakt daar de bouw van **flexwoningen** mogelijk.

Een locatiescan levert een lijst van mogelijke locaties op. Vervolgens zal een aantal criteria gehanteerd worden om tot beschikbare en geschikte locaties te komen. In de praktijk zijn dit de belangrijkste:

- Stedenbouwkundige criteria: passen de **flexwoningen** in de omgeving of leveren ze daarentegen een onevenredige belemmering op van bijvoorbeeld de privacy van omwonenden?;
- Ontsluiting: is er reeds infrastructuur aanwezig of zou die aangelegd moeten worden? Het eerste heeft uit kostenoverwegingen de voorkeur;
- Parkeren: zijn er in de directe omgeving reeds parkeerplaatsen aanwezig waarvan de bewoners van de **flexwoningen** gebruik kunnen maken of zouden deze aangelegd moeten worden? Het eerste heeft de voorkeur;
- Milieuhinder: zijn er geur- of veiligheidscontouren die de plaatsing van **flexwoningen** verhinderen?;
- Bestemmingsplan: is het een locatie waar volgens het bestemmingsplan bebouwing is toegelaten?;

- Permanente woningbouw: is het een locatie waar binnen 10 jaar permanente woningbouw, of een andere permanente ontwikkeling, is voorzien? Zo ja, dan valt de locatie af;
- Eigendom: een locatie met grondeigendom van de gemeente heeft de sterke voorkeur.

De volgende paragraaf gaat, in samenhang met locatieonderzoek, nader in op de rol van het gemeentelijk **grondbeleid**.

7. Actief en faciliterend grondbeleid voor flexwoningen

In deze paragraaf worden op hoofdlijnen de mogelijkheden van actief en faciliterend **grondbeleid** voor de bouw van **flexwoningen** besproken. Bij actief **grondbeleid** verwerft de gemeente de gronden zelf (of heeft deze reeds in eigendom) en geeft die vervolgens uit in eigendom of erfpacht. Bij faciliterend **grondbeleid** wordt grondverwerving overgelaten aan private partijen, waaronder ook woningcorporaties worden begrepen. In de praktijk bestaan verschillende tussenvormen van **grondbeleid**.^[25]

Een beoogd voordeel van **flexwoningen**, ten opzichte van reguliere woningen, is de snelheid waarmee ze kunnen worden geplaatst. Grondeigendom is in dat opzicht relevant. Daar waar de gemeente reeds eigenaar is van locaties, is dat geen belemmerende factor. Om deze redenen zien we dat in de praktijk, zoals aangegeven in de vorige paragraaf, grondeigendom een criterium voor locatieselectie is. Als de gemeente grond in eigendom heeft, kan ze die, na het bouwrijp maken, uitgeven aan een woningcorporatie of eventueel andere ontwikkelaar. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak-Didam.^[26] Kort gezegd: de gemeente is niet zonder meer vrij om de grond voor **flexwoningen** te verkopen aan een woningcorporatie of ontwikkelaar naar keuze. Er moeten gelijke kansen worden geboden bij uitgifte van grond. Dit geldt echter alleen indien er voor de transactie meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn.^[27]

Soms is grond weliswaar in eigendom van een gemeente, maar niet direct beschikbaar voor de plaatsing van **flexwoningen**. Bepaalde bestaande functies kunnen evenwel eenvoudig worden opgeheven of verplaatst, waarna de locatie beschikbaar is. Een voorbeeld is het opheffen of verplaatsen van een sportveld.

Verkoop van gemeentegrond is de snelste wijze waarlangs grond beschikbaar kan komen voor **flexwoningen**. Daarbij heeft de gemeente het voordeel dat de grondprijs, binnen de grenzen van de staatsteunregels, verlaagd kan worden om de bouw van **flexwoningen** mogelijk te maken.^[28] De verhuur van **flexwoningen** door woningcorporaties kan worden aangemerkt als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Een DAEB kan worden uitgezonderd van de gewone mededingingsregels van het EU-Werkingsverdrag als dat nodig is voor het functioneren ervan.^[29] In dat kader kan de gemeente grondkostensubsidie verlenen: grond wordt onder de marktprijs verkocht, terwijl dit anders een 'selectief voordeel' zou opleveren.

Er kunnen locaties zijn die weliswaar in een gemeentelijke notitie over zoeklocaties gunstig scoren, maar niet in eigendom zijn van de gemeente. Toch kan de gemeente zo'n locatie in eigendom willen verkrijgen, bijvoorbeeld om via gronduitgiftevoorwaarden privaatrechtelijk invloed te kunnen uitoefenen. Ze kan er dan voor kiezen om te trachten een dergelijke locatie minnelijk te verwerven. Een koopovereenkomst of ruilovereenkomst kan daartoe dienen. Ook dit is een relatief snelle manier om grond voor **flexwoningen** beschikbaar te krijgen.

Een gemeente kan nog verder gaan in haar actief **grondbeleid** en zelf opdrachtgever zijn voor de bouw van tijdelijke woningen. In Purmerend zijn op deze wijze 200 tijdelijke woningen gerealiseerd.^[30] Het is weliswaar een uitzondering dat gemeenten zelf opdrachtgever zijn voor woningbouw, maar juridisch niet onmogelijk. In het verleden waren gemeenten op grote schaal opdrachtgevers van sociale woningbouw, waarbij de woningen werden ondergebracht in gemeentelijke woningbedrijven. Daaraan is in 1997 met de zogeheten bruterij een einde gekomen.^[31] De woningen zijn overgedragen aan woningcorporaties of verzelfstandigd. Redenen voor het beëindigen van het verschijnsel 'gemeentelijk woningbedrijf' waren: de zwakke financiële positie van de woningbedrijven en de 'dubbele pet' van de gemeente als uitvoerder en toezichthouder. Het werd onwenselijk geacht dat gemeenten optraden als sociale verhuurder en tegelijkertijd de budgetten daarvoor verdeelden en toezicht hielden. De (politieke) opvatting was dat de gemeente zich moest beperken tot het maken van beleid en het houden van toezicht.^[32] De uitvoerende taak moest volledig bij de woningcorporaties komen te liggen. Inmiddels zijn een paar gemeenten op kleine schaal zelf weer verhuurder geworden. De gemeente Assen ontwikkelde 30 sociale huurwoningen en Rijswijk 90 woningen in het middensegment. Voor **flexwoningen** in het sociale segment is dit in beginsel ook mogelijk en reeds in praktijk gebracht in Purmerend.

Tot de instrumenten van actief **grondbeleid** behoren ook het vestigen en uitoefenen van het voorkeursrecht (art. 3, 4, 5 en 6 Wvg) en uiteindelijk onteigening (art. 78 Onteigeningswet). De Omgevingswet maakt onteigening voor tijdelijke functies mogelijk.^[33] Toepassing van deze instrumenten voor grondverwerving ten behoeve van de bouw van **flexwoningen** is evenwel onaantrekkelijk. Er is zoveel tijd mee gemoeid dat het beoogde voordeel van **flexwoningen** - de snelle plaatsing - uit beeld raakt.

Tot de instrumenten van actief **grondbeleid** behoort ook de erfpacht. In plaats van de verkoop aan een ontwikkelaar of woningcorporatie, kan grond door de gemeente in erfpacht worden uitgegeven.^[34] De lagere grondkosten bij uitgifte in erfpacht, in vergelijking tot verkoop, bevorderen de haalbaarheid van betaalbare **flexwoningen**. Op deze wijze kan niet alleen grond worden uitgegeven aan woningcorporaties voor de bouw van huurwoningen, maar ook aan particulieren voor de bouw van **flexwoningen**. **Flexwoningen** zijn niet per se huurwoningen. Kleine duurzame woningen (zoals *tiny houses*) kunnen in eigendom worden verkregen en er kan een hypothecaire lening worden verkregen in combinatie met erfpacht. De 'tijdelijkheid' die flexwonen kenmerkt is dan niet gelegen in de bewoner (die blijft constant), maar in de locatie van de woning. Kortom, de woning en zittende eigenaar-bewoner worden na 15 jaar verplaatst naar een andere locatie voor 10 jaar binnen de gemeentegrenzen. In de gemeente Aarle-Rixtel is deze erfpachtconstructie op kleine schaal toegepast.^[35] In feite is hier sprake van projectontwikkeling met **flexwoningen** voor eigenaar-bewoners.

Tot dusver zijn in deze paragraaf alleen voorbeelden van actief **grondbeleid** voor de bouw van **flexwoningen** genoemd. Voor zover een gemeente faciliterend **grondbeleid** voert is een woningcorporatie de eerste aangewezen partij om **flexwoningen** op haar gronden te realiseren. De doelgroepen van **flexwoningen** - dat zijn volgens het PBL spoedzoekers, arbeids- en kennismigranten, studenten, starters, statushouders en instellingsverlaters^[36] - vallen namelijk binnen de doelgroep waaraan toegelaten instellingen krachtens art. 46 lid 1 sub b Woningwet voorrang geven bij het huisvesten. Dat zijn de personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Een corporatie kan (a) grond kopen van een gemeente en zelf **flexwoningen** bouwen, (b) grond kopen van een ontwikkelaar en zelf de **flexwoningen** bouwen, of (c) **flexwoningen** afnemen van een commerciële ontwikkelaar die ze heeft

gebouwd. Daarbij is relevant dat sinds de herziening van de Woningwet in 2015 de mogelijkheden voor grondverwerving door woningcorporaties zijn aangescherpt.^[37] De strekking van die wetswijziging was dat woningcorporaties zich primair zouden moeten bezighouden met de kerntaak, zijnde sociale huisvesting. Aanleiding daartoe was een aantal schandalen dat door de Parlementaire enquête Woningcorporaties is onderzocht.^[38] Veel projecten van corporaties vinden dan ook plaats op gronden die zij reeds in bezit hebben. Door verdichting of door sloop en nieuwbouw worden dan woningen aan de voorraad toegevoegd. Daaronder kunnen ook **flexwoningen** zijn begrepen. Overigens kunnen woningcorporaties bij verdichting op grond die in erfpacht (en ook bij volledige eigendom) is uitgegeven nog wel worden geconfronteerd met een meerwaardeafdracht^[39] aan de gemeente. De meerwaardeafdracht voor een extra woning is in de basis gelijk aan de grondprijs bij de uitgifte van bouwrijpe grond. Alhoewel de achterliggende gedachte is dat door toevoeging van woningen de waarde van de grond stijgt, is het in feite een ontmoediging voor verdichting. De mogelijkheid bestaat dat de gemeente besluit af te zien van het innen van een meerwaardeafdracht om projecten financieel haalbaar te maken voor woningcorporaties.

8. Slot

In dit korte artikel is ingegaan op een van de lastigste problemen rondom de bouw van **flexwoningen**: het vinden van geschikte locaties en de rol die het gemeentelijk **grondbeleid** daarbij kan vervullen. 'Snelheid' is een belangrijk beoogd doel in het proces van besluitvorming over **flexwoningen**. Om die reden is bestaand gemeentelijk grondeigendom doorgaans een prominent selectiecriteria bij locatieonderzoek voor **flexwoningen**. Voor zover grond niet reeds in gemeentelijk eigendom is, zijn grondverwervingsinstrumenten met een korte procestijd, zoals koop en grondruil, sterk te prefereren boven instrumenten die veel tijd vergen, met name het voorkeursrecht en onteigening. Bij gemeentelijke gronduitgifte aan een corporatie voor de bouw van sociale **flexwoningen** kan subsidie worden verleend door een grondprijs te rekenen die beneden de marktaande ligt. Uitgifte van grond in erfpacht verlaagt de investeringskosten en bevordert daarmee de financiële haalbaarheid. Opvallend is dat ook koop-**flexwoningen** op erfpachtgrond kunnen worden gerealiseerd en dat blijkt dat daarvoor hypotheek kan worden verleend. Daarvoor is wel een garantie nodig dat de gemeente na de initiële 15 jaar een andere locatie heeft voor de woningen. Daarenboven kan een gemeente zelf als opdrachtgever voor de bouw van **flexwoningen** optreden. Zonder dat er grondtransacties aan te pas komen zijn het vooral woningcorporaties, op eigen grond of op erfpachtgrond, die tot verdichting met **flexwoningen** overgaan. Bij grond die in erfpacht is uitgegeven kan de financiële haalbaarheid dichterbij worden gebracht door als gemeente af te zien van een meerwaardeafdracht voor woningcorporaties.

1 Fred **Hobma** is universitair hoofddocent omgevingsrecht aan de TU Delft.

2 J. van der Velden, A. Heeger, B. Prins & F. Wassenberg, *Omgaan met weerstand tegen flexwonen*, Den Haag: Platform 31, 2023, p. 5.

3 Spoedzoekers zijn woningzoekenden die door uitzonderlijke situaties per direct op zoek zijn naar onderdak.

4 *Kamerstukken II* 2018/19, 32 847, nr. 521, p. 3.

5 Art. 1.14 Bouwbesluit en art. 49, 58 en 76a Wgh en art. 4.2 Bgh. Zie hierover: H. Koolen & A. Franken van Bloemendaal, 'De toets der kruimels: geen brokken maken!', [TBR 2016/3](#).

- 6 Het Programma Woningbouw is aangeboden door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 11 maart 2022 (zie *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 878).
- 7 VRO, *Programma woningbouw*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2022, p. 30.
- 8 *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 919, p. 2.
- 9 *Kamerstukken II* 2021/22, 32 847, nr. 919, p. 3.
- 10 P. Modderman, F. Uytterlinde & L. Janssen, *Eindevaluatie pilots flexibele huisvesting*, Den Haag: KWINK-groep, 2022, p. 7.
- 11 Aedes, *Corporatiemonitor tijdelijke woningen*, Den Haag: Aedes, 2020, p. 2.
- 12 T. Endhoven, M. Koning, S. van Meurs & M. de Lange, *Nationale Woon- en Bouwagenda: Onderzoek naar de haalbaarheid van 100.000 nieuwe woningen per jaar*, Amsterdam: EIB, 2022, p. 30.
- 13 Endhoven e.a. 2022, p. 30.
- 14 Endhoven e.a. 2022, p. 31.
- 15 Zie o.m. Aedes, *Corporatiemonitor tijdelijke woningen*, Den Haag, 2020, p. 2 en J. Groot, B.C. Rijken, F.B.C. Daalhuizen, M.S. van Bommel & F.P.W. Schilder, *Ruimte voor **flexwoningen**. Naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte*, Den Haag: PBL, 2020, p. 19.
- 16 De definitieve tekst van de regeling is nog niet vastgesteld. Wel is er € 20 miljoen beschikbaar gesteld binnen de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 17 Groot e.a. 2020.
- 18 T. Luijkx & W. Reedijk, *Verplaatsbare woningen bouwen*, Den Haag: Aedes, 2021, p. 7.
- 19 Zie noot 5.
- 20 Groot e.a. 2020, p. 5.
- 21 Groot e.a. 2020, p. 9. Instellingsverlaters zijn personen die een penitentiaire of zorginstelling achter zich laten.
- 22 Groot e.a. 2020, p. 12.
- 23 Zie <www.kadaster.nl/-/flexwonen-sneller-realiseren-met-locatiescan>.
- 24 Zie <www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/flexwonen/verdichtingsstudie-flexwonen>.
- 25 R.A.E.M. Kersten, S.M.F. Schroots, H. Amerika & A.G. Bregman, *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2019, p. 35.
- 26 HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), [TBR 2022/17](#), m.nt. A.G. Bregman.
- 27 Voor een actueel overzicht van jurisprudentie sinds de Didam-uitspraak, inclusief de bijzondere status van woningcorporaties gezien hun wettelijke taak, zie: A.G. Bregman & N. van Wijk-van Gilst, 'Een jaar na Didam: stand van zaken', [TBR 2022/125](#).
- 28 Art. 61 lid 1 sub d Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.
- 29 Art. 106 lid 2 VWEU.
- 30 Zie <www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/praktijkverhalen/2019/11/11/purmerend-neemt-verantwoordelijkheid-en-bouwt-flexwoningen-zelf>.
- 31 *Stb.* 1995, 313 (Wet Balansverkortung Geldelijke Steun Volkshuisvesting).
- 32 *Kamerstukken II* 1988/89, 20 691, nr. 3 (Nota volkshuisvesting in de jaren negentig).
- 33 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 7, p. 18.

- 34 Naast verkoop en uitgifte in erfpacht zien we in de praktijk ook verhuur van grond aan corporaties voor de bouw van **flexwoningen**.
- 35 Zie daarover <www.dehopman-aarlerixtel.nl>.
- 36 Groot e.a. 2020, p. 9.
- 37 In dit verband is vooral art. 47 Woningwet relevant. Dit artikel beschrijft (en beperkt) wat tot Diensten van Algemeen Economisch Belang behoort.
- 38 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 606, nr. 7.
- 39 Meerwaardeafdracht (ook wel 'suppletie' genoemd) heeft betrekking op een contractuele bepaling op grond waarvan de erfpachter een aanvullend bedrag is verschuldigd bij bepaalde wijzigingen, bijvoorbeeld omzetting van sociale huurwoningen in vrije sector verhuur. Zie Fakton, *Handboek modelmatig waarderen marktwaarde*, 2022, p. 67.