



# Flexwonen op private gronden

Een verkennende studie naar de realisatie van  
flexwoningen op private gronden

Machteld Hooyman

Dirk Weulen Kranenberg

## Uitgave

Platform31

Den Haag, december 2023

Dit document is een verdieping op het thema [Flexwonen](#). Het is onderdeel van het programma 'Flexwonen' dat Platform31 in 2023 uitvoert. Dit programma is mogelijk dankzij een financiële bijdrage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Auteurs:** Machteld Hooyman, Dirk Weulen Kranenberg

**Redactie:** Platform31

**Foto's:** Harwoonie, gemeente Leidschendam-Voorburg, De Achterhoekse Wooncoöperatie

### Met dank aan:

2

|                     |                                       |
|---------------------|---------------------------------------|
| Peter van Heek      | Achterhoekse Wooncoöperatie           |
| Philip Vaartjes     | Scriba van Protestantse kerk Wichmond |
| Martin Tillema      | Kadaster                              |
| Jolien Groot        | Planbureau van de Leefomgeving        |
| Martijn Blankestijn | Arcadis   Over Morgen                 |
| Ronja van der Roest | Arcadis   Over Morgen                 |
| Helen Amerika       | Arcadis                               |
| Sander van der Wal  | Provincie Overijssel                  |
| Carl de Koning      | Gemeente Leidschendam-Voorburg        |
| Michel Vos          | Kleissen Bouwmanagement               |
| Herro Zoutendijk    | Homeflex                              |
| Coos Schouten       | Schouten Techniek                     |
| Marten Jansen       | Mensink Bouwbedrijf                   |
| Willem Uitentuis    | NoZebra                               |
| Frank Wassenberg    | Platform31                            |

### Platform31

Bestuurders, beleidsmakers, professionals, inwoners en ondernemers zoeken oplossingen voor complexe vraagstukken in stad en regio. Hoe komen we tot een inclusieve en duurzame samenleving? Met voldoende woningen in een passende omgeving. Waar een innovatieve overheid en economie bijdragen aan brede welvaart. Om tot toekomstbestendige oplossingen te komen, brengen we partijen bij elkaar en onderzoeken we maatschappelijke opgaven in samenhang. We signaleren trends en verbinden beleid, praktijk en wetenschap. Zo komen we samen tot een aanpak waar bestuurders en uitvoerders direct mee aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                | <b>4</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                 | <b>5</b>  |
| 1.1 Inleiding                                                      | 5         |
| 1.2 Aanpak en leeswijzer                                           | 5         |
| <b>2 Locaties</b>                                                  | <b>6</b>  |
| 2.1 Locatiescan                                                    | 6         |
| 2.2 Criteria                                                       | 6         |
| 2.3 Proces van longlist naar shortlist                             | 6         |
| 2.4 Gevoelige informatie                                           | 7         |
| 2.5 Bestemmingsplannen en procedures                               | 7         |
| <b>3 Voorbeelden dat het (niet) kan</b>                            | <b>8</b>  |
| 3.1 Casus flexwoningen op kerkgrond in Wichmond                    | 8         |
| 3.2 Casus flexwoningen in een oude varkensschuur in Raalte         | 10        |
| 3.3 Casus flexwoningen op private gronden in Leidschendam-Voorburg | 13        |
| 3.4 Analyse                                                        | 15        |
| <b>4 Oplossingen</b>                                               | <b>18</b> |

# Samenvatting

## Hoe kunnen we flexwonen op gronden van private grondeigenaren stimuleren?

Het gebrek aan locaties is een van de grootste struikelblokken voor de realisatie van flexwoningen (en eigenlijk van alle woningen). We onderzochten of en hoe (kleine) particuliere grondeigenaren bereid zijn om ruimte te geven aan flexwoningen op hun terrein.

## Locatiescans laten groot potentieel aan private gronden zien

Uit de door diverse organisaties uitgevoerde locatiescans komen vele private gronden naar voren. In 2020 was 80% van de locaties in Noord-Holland in private handen. Private terreinen blijken veelal buiten het stedelijk gebied liggen; denk hierbij aan agrarisch land en boomgaarden. Binnen de bebouwde kom bezitten kerken soms ook veel gronden. In Goeree Overflakkee en Overijssel kwamen we grote tuinen in particulier eigendom als mogelijke locaties tegen.

Het blijkt overigens dat de uitkomsten van locatiescans (bestuurlijk) gevoelig kunnen liggen, en dat een gemeente ze daarom niet openbaar maakt. Dit omdat de gemeente andere plannen heeft met de locatie, weerstand vreest of angst heeft voor ongewenste grondprijsspeculatie.

## Overheden kijken niet snel naar private gronden

Bij het zoeken naar locaties kijken gemeenten en corporaties altijd naar eigen bezit, of hooguit van een 'bevriende maatschappelijke organisatie'. Immers, de businesscase voor flexwonen is al moeilijk genoeg zonder het verwerven of pachten van private gronden. Ook het aanleggen van voorzieningen en infrastructuur is erg kostbaar en weegt zwaar in de overweging.

4

## Praktijkervaringen

We spraken initiatiefnemers van drie flexwoningprojecten in de gemeenten Bronckhorst (12 woningen op kerkgrond), Raalte (7 woningen in een voormalige agrarische schuur) en Leidschendam-Voorburg (70 tot 140 woningen op grond van een woonzorginstelling). De eerste twee projecten zijn uitgevoerd/in uitvoering, het derde project is afgeblazen omdat het financieel niet haalbaar bleek. Ook in Bronckhorst en Raalte stond de financiële haalbaarheid onder druk, maar de grondeigenaren waren bereid de grond tegen een gereduceerde prijs ter beschikking te stellen. Zij hebben een binding met het gebied en willen woonstarters uit de regio helpen. Op hun beurt doen deze woonstarters in Raalte ook iets terug voor de omwonenden door het organiseren van activiteiten. Andere stimulansen voor het slagen van de twee projecten waren een positieve houding van de lokale politiek en de gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld door het versnellen van de gemeentelijke procedures en de intentie tot het verlenen van een krediet (nog in besluitvorming bij de gemeente Bronckhorst).

## Oplossingen

Maatregelen om het bouwen van flexwoningen op private gronden te stimuleren zijn:

- Constructieve medewerking van de gemeente; niet alleen qua snelheid van procedures maar ook de bereidheid te overwegen om in ruil voor flexwoningen op het terrein de bestemming van de grond te wijzigen in wonen.
- Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen, per 1 november 2023 via RVO beschikbaar.
- Investeren en toepassen van technische ontwikkelingen die 'semi off grid' woningen mogelijk maken. Dit kan een oplossing bieden om congestie op het elektriciteitsnet te ontwijken.
- Provincies en gemeenten die flexibeler omgaan met de regelgeving om buiten het stedelijk gebied te bouwen, bijvoorbeeld door het toestaan van experimenten.

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Het gebrek aan locaties is een van de grootste struikelblokken voor de realisatie van flexwoningen (en eigenlijk van alle woningen). Bij het zoeken naar locaties kijken gemeenten en corporaties altijd naar eigen bezit, of hooguit van een 'bevriende maatschappelijke organisatie'. Tegelijkertijd: er liggen best veel private terreinen braak, en lang niet alle eigenaren hoeven hiervoor de hoofdprijs. Echter: ze willen hun terrein niet voor 10 of 15 jaar weg bestemmen, want dan zitten ze daaraan vast. Dit is jammer; veel locaties blijven zo onbedoeld heel lang ongebruikt.

De vraag is: hoe kunnen we wél flexwoningen realiseren op private terreinen? Welke type eigenaren hanteren welke motieven en randvoorwaarden bij het plaatsen van flexwoningen op welk type terrein? Tegen welke hindernissen lopen ze aan? Hiertoe voerden we een verkenning uit naar voorbeelden waar dit wél gebeurt.

## 1.2 Aanpak en leeswijzer

Om antwoord te geven op bovenstaande vragen onderzochten we of en hoe particuliere grondeigenaren bereid zijn om ruimte te geven aan flexwoningen op hun terrein. Hierbij sloten we in eerste instantie grote private partijen als ontwikkelaars uit, en zochten we naar kleinere initiatiefnemers die projecten van circa tien flexwoningen wilden realiseren. We interviewden uitvoerders en betrokkenen van locatiescans: het PBL, Kadaster, Arcadis | Over Morgen en de provincie Overijssel (hoofdstuk 2). Vervolgens spraken we met een gemeente en initiatiefnemers voor het realiseren van flexwoningen op private terreinen. De hieruit geleerde lessen staan in hoofdstuk 3. Tenslotte presenteren we een aantal oplossingen om het flexwonen op private gronden te vergemakkelijken (hoofdstuk 4). Eén daarvan is de zich snel ontwikkelende techniek van zogenoemde 'semi off grid' woningen. Deze woningen zijn grotendeels zelfvoorzienend en hebben daarmee de potentie om het plaatsen van flexwoningen op private gronden te vergemakkelijken.

## 2 Locaties

Hoe vind je locaties geschikt voor het plaatsen van flexwoningen? Van longlist naar shortlist.

### 2.1 Locatiescan

Voor het realiseren van een voorraad tijdelijke woningen is het vinden van geschikte locaties een van de kritieke succesfactoren. Een instrument dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), provincies en gemeenten hiervoor inzetten is de locatiescan. Dit is een ruimtelijke analysemethode om het grondgebied te scannen op potentieel geschikte locaties. Hierbij wordt gebruikgemaakt van verschillende databronnen. In 2020 voerde het Planbureau voor de Leefomgeving, in opdracht van BZK, een locatiescan uit in de provincie Noord-Holland. Hier bleek 80% van de locaties in private handen; grotendeels agrarische gronden. Ook het Kadaster<sup>1</sup> en adviesbureaus als Arcadis | Over Morgen voerden locatiescans uit voor provincies en gemeenten. Uit deze locatiescans komen vele locaties van private grondeigenaren naar voren: agrarische gronden, tuinen, boomgaarden, bedrijfsterreinen en ook gronden in het bezit van kerken.

### 2.2 Criteria

De locatiescan wordt uitgevoerd aan de hand van een aantal vooraf, meestal door de opdrachtgever, vastgestelde criteria. Veel gehanteerde uitgangspunten zijn de beschikbaarheid van de grond voor minimaal 10 jaar en geschiktheid voor aanleg van infrastructuur, energievoorzieningen en riolering. Ook de afstand tot voorzieningen en de positionering van een locatie binnen of buiten de bebouwde kom spelen mee. Zo wil de provincie Zeeland alleen binnenstedelijk bouwen. De provincie Utrecht hanteert als een belangrijke voorwaarde voor locaties dat ze passen in het provinciale omgevingsbeleid. Het zoekgebied concentreert zich daarmee op binnenstedelijk gebied of uitleglocaties waarvan vaststaat dat er op termijn woningen zullen worden gebouwd. Wel kijkt de provincie naar mogelijkheden om te experimenteren met locaties buiten het stedelijke gebied<sup>2</sup>, om daarmee af te kunnen wijken van beleid en voorschriften te verbinden aan de vergunning. Naast deze 'harde' criteria zijn ook andere aspecten, zoals de wensen van de toekomstige bewoners en draagvlak in de omgeving, van belang.

### 2.3 Proces van longlist naar shortlist

De locatiescan levert een longlist van potentieel geschikte locaties. Om te komen tot een shortlist is een zorgvuldig proces samen met gemeenten noodzakelijk. Voor de provincie Overijssel richtte de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hiervoor een actief vervolgproces in. De kaarten met locaties werden gedeeld met 24 (van de 25) gemeenten. Samen met de provincie en de gemeenten is met behulp van versnellingstafels een verdieping uitgevoerd. Een voorbeeld is de gemeente Zwolle die met meerdere disciplines de kansrijke locaties heeft besproken en geselecteerd.

Ook Arcadis | Over Morgen begeleidt gemeenten in de zoektocht naar geschikte locaties. Zij geven aan dat het opstellen van een lijst locaties voor flexwonen een iteratief proces is. Hun advies aan gemeenten is elk kwartaal opnieuw te kijken naar nieuwe locaties.

<sup>1</sup> Het Kadaster voert als semi overheid geen locatiescans meer uit, nu de markt deze dienstverlening overgenomen heeft. Wel levert het Kadaster benodigde data uit voor de scans.

<sup>2</sup> Provincie Utrecht. (2021). *Actieplan Flexwonen*.

Uit de locatiescans komen meer locaties naar voren dan dat de gemeenten vooraf denken. Zij kijken als eerste naar eigen gronden en die in het bezit zijn van corporaties. De private locaties vallen al snel af. Immers, de businesscase voor flexwonen is al moeilijk genoeg zonder het verwerven of pachten van private gronden. Ook het aanleggen van voorzieningen en infrastructuur is erg kostbaar en weegt zwaar in de overweging.

## 2.4 Gevoelige informatie

De uitkomsten van een locatiescan liggen vaak (bestuurlijk) gevoelig. De locaties kunnen in strijd zijn met andere gemeentelijke plannen, weerstand oproepen bij bewoners, en er is angst dat de locatiescan leidt tot stijging van grondprijzen. Om deze reden worden de scans vaak niet breed gecommuniceerd. Het vertrouwelijk houden van de resultaten van de locatiescan is overigens niet altijd mogelijk. De provincie Overijssel kreeg te maken met een Woo-verzoek<sup>3</sup> van een ondernemer en heeft alle informatie gedeeld. Overigens bleek de angst voor stijging van de grondprijzen ongegrond; deze lijken ongewijzigd te zijn.

## 2.5 Bestemmingsplannen en procedures

In de zoektocht naar geschikte locaties voor flexwonen is de bestemming 'wonen' in het bestemmingsplan niet een harde voorwaarde. Voor tijdelijke flexwoningen kan je van de bestemming afwijken en een tijdelijk besluit nemen tot 10 jaar. Een bestemmingsplanwijziging is dus niet nodig en dit verkort de doorlooptijd van de realisatie. Overigens zijn locaties waar over een langere tijd structurele woningbouw komt wel interessanter. In dat geval dienen de flexwoningen als tijdelijk beheer en is het aanleggen van leidingen en infrastructuur goedkoper.

7

De gemeentelijke procedures voor het realiseren van flexwonen mogen dan sneller zijn dan die voor vaste woningbouw; de initiatiefnemer is voorafgaand hieraan wel tijd kwijt aan het rondkrijgen van de businesscase en het creëren van draagvlak in de omgeving.

Andere regels die van toepassing zijn voor het toestaan van flexwoningen op locaties zijn:

- Ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen eerst binnenstedelijk, bij ov-knooppunten, vervolgens aan de randen en pas in laatste instantie buitenstedelijk plaats kunnen vinden. De provincies hebben dit verwerkt in hun omgevingsbeleid.
- Voormalige agrarische bedrijfsbebouwing (VAB): veel provincies hanteren kaders en richtlijnen voor de herbestemming van voormalige agrarische bebouwing. Elke gemeente kan haar eigen beleid ontwikkelen, rekening houdend met de lokale situatie, wensen en mogelijkheden.
- Crisis -en herstelwet (Chw): Wanneer flexwoningen voor meer dan 10 jaar worden neergezet, is de procedure via Crisis -en herstelwet de aangewezen route. Hiervoor moeten de flexwoningen bij een vergunning van meer dan 15 jaar wel voldoen aan het Bouwbesluit voor permanente nieuwbouw.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De [Wet open overheid \(Woo\)](#) regelt het recht op informatie over alles wat de overheid doet.

<sup>4</sup> Groot, J., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., & Schilder, F. (2022). [Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod: Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces](#). Planbureau voor de Leefomgeving.

## 3 Voorbeelden dat het (niet) kan

Maar hoe nu verder te gaan met een shortlist? Je hebt een locatie en (hopelijk) welwillende partijen bij de realisatie van je flexwoningen. Er wachten nog steeds een hoop obstakels zoals de procedures, businesscase, weerstand (tegen het concept van flexwonen) en grondgebruik. In drie casussen gaan we in op projecten waar deze uitdagingen wel, of juist niet, zijn overwonnen of nog moeten worden opgelost.

Deze projecten zijn klein van schaal, gericht op de lokale gemeenschap en verdeeld over Nederland in Wichmond (gemeente Bronckhorst), Raalte en Leidschendam-Voorburg. In de casussen gaan we in op de aanleiding tot de projecten, belanghebbenden, grondeigendom, participatie, businesscase en de *lessons learned*.

### 3.1 Casus flexwoningen op kerkgrond in Wichmond

**In Bronckhorst startte in 2021 het project Wichmond-Vierakker. Op het terrein van de Protestantse Kerk in het dorp Wichmond zal de Achterhoekse Wooncoöperatie 12 flexwoningen realiseren. De planning van de realisatie hangt af van de besluitvorming van de gemeente Bronckhorst over de kredietaanvraag.**

#### 3.1.1 Aanleiding: krimp?

8

Een woningmarktonderzoek uit 2015 concludeerde dat er sprake was van krimp in Wichmond, een dorp in de gemeente Bronckhorst. Woningcorporaties bouwden geen huizen meer en gronden voor nieuwe woningen werden zelfs teruggetrokken. Koopprijzen zijn sindsdien geëxplodeerd. Resultaat is dat starters op de woningmarkt geen woning kunnen vinden in Wichmond en noodgedwongen het dorp verlaten. Ook senioren in het dorp die kleiner willen gaan wonen, kunnen geen passende woning vinden. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken startte de Protestantse kerk in Wichmond in juli 2021 een onderzoek naar de mogelijkheid van flexwonen op het terrein van de kerk.

#### 3.1.2 Achterhoekse Wooncoöperatie

De kerk kwam in contact met de [Achterhoekse Wooncoöperatie](#). Deze organisatie realiseert tijdelijke woningen in dorpskernen in de Achterhoek voor starters op de woningmarkt (de zogenaamde Uuthuskes) en senioren. De woningen zijn betaalbaar en duurzaam. Het dorp, via de Wooncoöperatie, kan de huurwoningen vrij toewijzen. Niet het inkomen maar de sociale en maatschappelijke binding met de kern van de bewoners spelen hierbij een hoofdrol. Het tijdelijk wonen wordt gestimuleerd om later door te stromen naar een eigen koophuis in de kern. Zo wordt de leefbaarheid in het dorp versterkt.

#### 3.1.3 Project Wichmond-Vierakker

Het project betreft vooralsnog 12 flexwoningen en er is ruimte voor meer. De zaal achter de kerk kan gebruikt worden als gemeenschappelijke ruimte voor de toekomstige bewoners om elkaar te ontmoeten. Er komen flexwoningen van één bouwlaag, in grootte variërend van 60 tot 120 vierkante meter. De initiatiefnemers zoeken hiervoor een bouwer in de Achterhoek.

De planning van oplevering van het project is nog onduidelijk; deze hangt af van de besluitvorming van de gemeente over de aangevraagde lening. De Achterhoekse Wooncoöperatie zal de woningen



exploiteren en beheren. De maximale huur bedraagt €808<sup>5</sup>, zodat huursubsidie mogelijk is. De wooncoöperatie mag de woningen desgewenst wel verhuren aan bewoners die meer inkomen hebben dan de sociale huurinkomensgrens. Op deze wijze kunnen de huurders sparen voor een vaste eigen woning.

### 3.1.4 Grondeigendom

Het projectgebied is eigendom van de Protestantse kerk en Diaconie van Wichmond-Vierakker. Het terrein grenst aan de Baakse Beek. Achter de kerk staan twee schuren met asbestdaken die plaats zullen maken voor de flexwoningen. Deze grond heeft bestemming wonen, de rest van het terrein heeft een agrarische bestemming. De kerk verhuurt de grond voor 15 jaar aan de Achterhoekse Wooncoöperatie tegen een beperkte pachtsom.



Bestaande situatie van het projectgebied. Bron: Achterhoekse Wooncoöperatie

9

### 3.1.5 Participatie en weerstand

Voordat de gemeente het project in behandeling zou nemen, dienden de initiatiefnemers eerst een compleet plan te formuleren en dit af te stemmen met de omgeving. Dit vond plaats via een inloopbijeenkomst in de kerk. Er ontstond veel weerstand; bewoners voelden zich overvallen met een vergevorderd plan. Vooral bewoners die pas kort in Wichmond woonden, vreesden dat hun woning in waarde zou dalen door een beperking van hun uitzicht. Het participatietraject leidde uiteindelijk tot een wijziging van het plan.

### 3.1.6 Voorzieningen en bouwrijp maken

Om het terrein van de kerk bereikbaar te maken is de aanleg van een weg noodzakelijk. Daarnaast worden de asbestdaken van de schuren gesaneerd. Liander gaat de energieaansluiting verzorgen. Het Waterschap Rijn en IJssel ziet kansen in het project en wil de oude meander in de beek weer actief maken. Voor de situering van de flexwoningen betekent dit de aanleg van een terp of een dijkje. De kosten van bovenstaande maatregelen en het bouwrijp maken van het terrein zijn ongeveer € 40.000 per woning.

<sup>5</sup> De normgrens voor de huurtoeslag bedraagt in 2023 €808 voor bewoners van 23 jaar en ouder.

### 3.1.7 Gemeente Bronckhorst

De contacten met de gemeente Bronckhorst zijn goed. De gemeente wil voor de flexwoningen een omgevingsvergunning afgeven voor 15 jaar. Na 10 jaar volgt een evaluatiemoment om te kijken of de woningen er ook voor 30 jaar kunnen staan en of een wijziging in het bestemmingsplan nodig is. Daarnaast is het college van B en W gevraagd om akkoord te gaan met het verlenen van een krediet van 40% van de totale projectkosten.

### 3.1.8 Businesscase

De businesscase is rond met het toegekende krediet van de gemeente. Dit krediet wordt in 15 jaar terugbetaald, waarbij de eerste betaling in het 5<sup>e</sup> jaar plaats zal vinden. Het plan is om hiervoor in het dorp obligaties uit te geven tegen een rente van 2%. Zo kunnen dorpsgenoten en huurders het project financieel ondersteunen. De bank financiert de andere 60% van de projectkosten in de vorm van een hypothecaire lening. Factoren die positief bijdragen aan de businesscase zijn het feit dat senioren een duurdere huur kunnen betalen dan de starters, dat de Achterhoekse Wooncoöperatie een subsidie ontvangt van de Regio Achterhoek voor de procesbegeleiding en dat de kerk een beperkte huur voor de grond vraagt. Voor de businesscase is het overigens belangrijk dat de woningen er 30 jaar kunnen staan. De vraag staat uit bij de gemeente om een vervolglocatie te vinden, mocht dit nodig zijn.

### 3.1.9 Lessons learned

De gemeente wilde pas in gesprek met de initiatiefnemers nadat een uitgewerkt plan gereed was. Dit heeft onnodige onrust veroorzaakt bij de omwonenden. Advies is om deze procedure anders in te richten. Ga als gemeente al in de denkfase samen met initiatiefnemers en bewoners aan de slag om op een informele en interactieve manier verschillende projectontwerpen uit te werken.

10

## 3.2 Casus flexwoningen in een oude varkensschuur in Raalte

**Vier bouwtechnische bedrijven in de regio Salland ontwikkelden het woonconcept 'Harwoonie' en pasten dit toe in Raalte. In december 2022 realiseerden zij in een oude varkensschuur zeven tijdelijke starterswoningen. De initiatiefnemers komen voort uit de Innovatiehub Salland. Dit is een samenwerkingsverband van vier bouwtechnische bedrijven in de regio Salland.**

### 3.2.1 Locatie: The Green East

The Green East is een oude diervoeder-proeflocatie van Wageningen University & Research. De universiteit verkocht de locatie aan een agrarische partij, de Maan Group, die er een proeftuin voor agrarische producten van maakte.

Maan Group zocht voor twee oude ongesaneerde varkensschuren een nieuwe functie. Het experimentele woonconcept van Harwoonie paste hier goed. Het concept betreft woningen binnen een bestaand gebouw, met gebruik van de bestaande gevel en nutsinstallaties. Eerst werd de bestaande inrichting van de stal verwijderd, en vervolgens ook een deel van de buitenschil. De staalconstructie van de stal maakte het mogelijk de gevel aan te passen voor flexwoningen. Alle nutsvoorzieningen waren al aanwezig; enkel de huisnummers moesten nog worden aangevraagd.



### 3.2.2 Doelgroep

De flexwoningen zijn bedoeld voor starters op de woningmarkt uit de regio. Om voor een woning in aanmerking te komen moet de bewoner bereid zijn iets terug te doen voor de buurt. De huidige bewoners komen allemaal uit Raalte en omgeving. De selectie vond plaats via een 'sollicitatie'.

### 3.2.3 Participatie

Rondom The Green East wonen veel bewoners die in de agrarische sector werken. Zij boden aanvankelijk weerstand tegen de tijdelijke woningen uit angst dat een groter deel van het buitengebied naast Raalte zou worden volgebouwd. Tijdens een informatiebijeenkomst lichtten de initiatiefnemers het plan toe en maakten zij de afspraak dat het project er drie jaar zal staan. Tweemaal per jaar evalueren The Green East, Harwoonie, de bewoners en de omwonenden de voortgang van het project.

De bewoners van de flexwoningen doen ook iets terug voor de omgeving. Zo realiseerden zij een moestuin met een kas waar de bewoners uit de omgeving groente kunnen halen. Ook organiseren zij activiteiten als fietstochten waarmee zij de binding met de buurtbewoners versterken. De hoop is dat een goede verbinding met de buurt ervoor zal zorgen dat de woningen langer dan drie jaar mogen blijven staan. Mocht de buurt hier toch niet achter blijken te staan, dan zal Harwoonie de woningen naar een andere plek verplaatsen.

### 3.2.4 Gemeente Raalte

De gemeente Raalte stond positief tegenover de plannen en hielp met een korte doorlooptijd van de procedures. The Green East is gesitueerd buiten het stedelijk gebied. Door gebruik te maken van een provinciale beleidsregel voor VAB-gronden<sup>6</sup> kon Harwoonie de tijdelijke flexibele woningen realiseren.

11



<sup>6</sup> VAB: Vrijkomende Agrarische Bebouwing.

### 3.2.5 Businesscase

De innovatiehub Salland zocht een locatie om hun Harwoonie-woonconcept in de praktijk te brengen. The Green East fungeert als een testcase, waarbij een sluitende businesscase geen randvoorwaarde was. Dit was ook niet mogelijk met een gebruiksperiode van 3 jaar en slechts 7 woningen.

Om toch te kunnen laten zien wat mogelijk is met flexwoningen, hebben de initiatiefnemers zelf geïnvesteerd in dit project. Daarnaast stelde de grondeigenaar de grond tegen een gereduceerd tarief ter beschikking, onder de voorwaarde dat de bewoners iets terug zouden doen voor de buurt. Ten slotte stelde de provincie Overijssel vanuit de subsidie 'Stimuleren wooninitiatieven' € 100.000 beschikbaar voor dit project<sup>7</sup>. De bewoners betalen maandelijks een huur van € 670 voor ongeveer 30 vierkante meter. Dit is een lager tarief dan gebruikelijk is voor flexwoningen. De initiatiefnemers verzorgen zelf de verhuur en het beheer van de woningen.

Voor een positieve businesscase zijn minimaal 8 Harwoonie-woningen nodig met een gebruiksperiode van 20 jaar. Voor het Green East-project is het wachten op een nieuwe locatie of hopen dat de woningen langer op deze locatie kunnen blijven staan. Bij verplaatsing van de woningen naar een nieuwe locatie neemt de demontage en het klaarmaken voor transport slechts één dag in beslag.

### 3.2.6 Lessons learned

De gemeente Raalte ondersteunde het project. Het college van burgemeester en wethouders stak zijn nek uit en maakte de noodzaak om starters uit de regio een plek te geven duidelijk aan bewoners en ambtenaren. De initiatiefnemers, die ervaring hebben met meerdere gemeenten, noemen dit cruciaal: "Op het moment dat je als college enige twijfel toelaat, of geen ambtelijke capaciteit beschikbaar stelt, dan wordt het een vrij lastige opgave."

12

Verschillende ambtenaren van bodem, flora & fauna, omgevingsvergunning et cetera zaten letterlijk samen om het proces te versnellen. Dit lukte door verschillende procedurele stappen in het voortraject gelijktijdig te doorlopen. Ook het feit dat de initiatiefnemers en de grondeigenaar genoeg namen met (het risico op) een lagere financiële opbrengst heeft de realisatie van dit project bevorderd. Ten slotte bracht de omliggende bedrijvigheid rondom de leegstaande schuren geen zware milieukring met zich mee, zodat de bouw van tijdelijke woningen mogelijk was.

#### **Gelijksoortige casus in Stompwijk**

In de zoektocht naar gronden voor flexwoningen meldde een voormalige varkensboer in Stompwijk zich bij de gemeente Leidschendam-Voorburg. Zijn oude stallen deden nu dienst als opslagloodsen en konden worden omgebouwd naar flexwoningen. De eigenaar stelde de grond beschikbaar voor 10 jaar onder voorwaarde dat de grond een bestemmingswijziging kreeg naar de functie wonen. Hoewel de gemeente hier niet negatief tegenover stond, verhinderden de gemeentelijke regels van de ladder voor duurzame verstedelijking de bestemming wonen buiten het stedelijk gebied (in lijn met de regels van de provincie Zuid-Holland).

<sup>7</sup> [Versnelling door flexwoningen: in Raalte gebeurt het.](#) (2022, 29 november). De Overijsselse Aanpak.



### 3.3 Casus flexwoningen op private gronden in Leidschendam-Voorburg

De gemeente Leidschendam-Voorburg onderzocht de haalbaarheid van het plaatsen van flexwoningen op de grond van een woonzorgaanbieder voor ouderen. Naast hun complex in Voorburg ligt een braakliggend terrein waarvoor in de nabije toekomst geen plannen zijn. Het project is uiteindelijk gestrand omdat het financieel niet haalbaar bleek.

#### 3.3.1 Aanleiding: locatiescan

De gemeente Leidschendam-Voorburg voerde in april 2022 een locatiescan uit in haar zoektocht naar geschikte locaties voor het plaatsen van flexwoningen. Hierbij hanteerde de gemeente de volgende criteria:

- minimaal 25 woningen;
- grond is beschikbaar voor 10 jaar – tijdelijke woonbestemming;
- voldoende voorzieningen in de omgeving, zoals winkels en ov;
- aanwezigheid van kabels en leidingen in directe omgeving;
- locaties zo veel mogelijk verdeeld over de kernen van de gemeente;
- bij voorkeur locaties van de gemeente wegens de financiële haalbaarheid.

De locatiescan resulteerde in [vier locaties](#) waar de gemeente mee verder ging. Eén daarvan was de locatie Sonneruyter van WoonZorgcentra Haaglanden (WZH).

#### 3.3.2 Locatie: woonzorgcomplex Sonneruyter

De Sonneruyter is een woonzorgcomplex van WoonZorgcentra Haaglanden (WZH), een huisvester op het gebied van ouderenzorg in de regio Haaglanden. Naast één van hun woonzorgcentra in Voorburg, ligt sinds 2014 een stuk grond braak door sloop van de bebouwing. Deze grond zal ook voor de komende jaren niet bebouwd worden. Het complex zelf ligt in een woonwijk in Voorburg waar de door de gemeente gewenste voorzieningen en kabels/leidingen aanwezig zijn. Op de braakliggende grond zouden op twee vlekken ongeveer 140 woningen gerealiseerd kunnen worden. De gemeente zou de grond bouwrijp maken en de lokale woningcorporatie (Vidomes) was de beoogde exploitant van de flexwoningen.

13



Bestaande situatie van het projectgebied. Bron: "Raadsbrief Informeren stand van zaken flexwoningen", 11 juli 2023, Gemeente Leidschendam-Voorburg

### 3.3.3 Motivatie grondeigenaar WZH

De grondeigenaar, WZH, had al contact met de gemeente wegens zijn functie als plaatselijke zorgverlener. WZH had twee belangrijke redenen om mee te doen aan het project. De woonzorginstelling kreeg een financiële vergoeding voor de verhuur van de gebruikte gronden aan de gemeente, vast te leggen in een gebruiksovereenkomst. Daarnaast wilde WZH op een andere locatie binnen de gemeentegrenzen een versnelde bouwvergunning. In ruil hiervoor kon WZH de grond in eerste instantie voor 10 jaar beschikbaar stellen. Vanwege nieuwbouwplannen heeft WZH aangegeven vlek 2 maar voor maximaal 5 jaar beschikbaar te stellen. Hierdoor halveerde het aantal te realiseren woningen.

### 3.3.4 Weerstand

De bekendmaking van de locatie voor flexwoningen zorgde voor weerstand vanuit de buurt, zo bericht Het Krantje<sup>8</sup>. Er waren zorgen over de cohesie in de wijk en de toenemende druk op voorzieningen en parkeren. Deze weerstand werd mede gevoed door andere plannen zoals de herontwikkeling van de naastgelegen Binckhorst (oud bedrijventerrein in Den Haag) naar een woonwijk en de reeds aanwezige locaties voor (flex)woningen in Rijswijk en de Binckhorst.

### 3.3.5 Doelgroep

De gemeente Leidschendam-Voorburg had subsidie (€ 700.000) ontvangen voor het huisvesten van onder andere statushouders. Het schuiven in deze doelgroep, bijvoorbeeld door de woning in te zetten als zorgwoning voor WZH, was niet mogelijk door het risico dat hierdoor de subsidie zou vervallen.

### 3.3.6 Onhaalbare businesscase

14

Uiteindelijk bleek het project financieel niet rendabel. Voor 67 woningen met een exploitatietermijn van 10 jaar werd gerekend met een tekort van € 31.000 per woning. Bij een verlenging van de exploitatieduur naar 15 jaar bleef het tekort zo'n € 11.000 per woning. Dit zou respectievelijk zorgen voor een tekort van € 2,2 miljoen en € 1,2 miljoen<sup>9</sup>. Het tekort ontstond vooral door de hogere kosten voor de gemeente dan verwacht voor het bouw- en woonrijp maken van de grond. Het verkrijgen van extra inkomsten door wijzigingen aan te brengen in de doelgroep (die meer huur kan betalen), bleek niet mogelijk zonder de subsidie voor de statushouders te verliezen.

### 3.3.7 Lessons learned

Uit deze casus blijkt hoe moeilijk het is de businesscase voor flexwoningen sluitend te krijgen. Ondanks de reeds aanwezige kabels en leidingen bleek het bouwrijp maken van de gronden erg kostbaar. Het aantal flexwoningen, de tijdsduur van de beschikbaarheid van de grond en het type bewoner (hoogte huurinkomsten) zijn bepalend voor succes.

---

<sup>8</sup> [Bezorgdheid om flexwoningen bij Sonneruyter](https://voorburgsdagblad.nl/lokaal/onrust-neemt-verder-toe-over-locaties-voor-flex-woningen). (2022, 21 december). Het Krantjeonline. <https://voorburgsdagblad.nl/lokaal/onrust-neemt-verder-toe-over-locaties-voor-flex-woningen>

<sup>9</sup> Gemeente Leidschendam-Voorburg. (2023, 3 juli). 'Raadsbrief 3380 Informeren stand van zaken flexwoningen'.

### 3.4 Analyse

We zetten de drie cases op een rij (en hebben daarbij Stompwijk toegevoegd).

| Casus                                            | Initiatiefnemer(s)                                               | Juridisch                                                                                                                                                   | Financieel                                                                                                                                                                                                                                                                       | Participatie                                                            | Technisch                                                                                                                        | Gemeente / Politiek                                                                                         | Voorzieningen                            |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Kerk, Bronckhorst                                | Protestantse Kerk<br><br>Achterhoekse Wooncoöperatie: exploitant | <ul style="list-style-type: none"> <li>Omgevingsvergunning voor 15 jaar</li> <li>Na 10 jaar evaluatie en mogelijk wijziging bestemmingsplan</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verlaagde grondprijs</li> <li>Woningen voor ouderen; hogere huur</li> <li>Gemeentekrediet (in aanvraag)</li> <li>Dorpsbewoners kunnen participeren d.m.v. obligaties</li> <li>Subsidie Regio Achterhoek voor procesbegeleiding</li> </ul> | Weerstand door omwonenden; vermindering uitzicht en daling woningwaarde | <ul style="list-style-type: none"> <li>Op het grid aangesloten</li> <li>Gemeente en Liander leggen infrastructuur aan</li> </ul> | Gemeente werkt mee. Wel standaard procedure (eerst plan).                                                   | Centrum dorp                             |
| The Green East, Raalte                           | Bouwers Harwoonie                                                | Past in provinciaal beleid VAB                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Verlaagde grondprijs</li> <li>Initiatiefnemers accepteren tekort op de businesscase.</li> <li>Subsidie Provincie €100.000</li> </ul>                                                                                                      | Weerstand omwonenden weggenomen door buurtactiviteiten bewoners         | Nutsvoorzieningen reeds aanwezig                                                                                                 | Gemeente en politiek voorstander. Versnelde procedures.                                                     | Buitenstedelijk gebied                   |
| Leidschendam Voorburg, WZ Haaglanden             | Gemeente initiatiefnemer<br><br>Woningbouwcorporatie: exploitant | Flexwoningen voor 10 jaar heeft geen bestemmingsplanwijziging nodig.                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Businesscase niet haalbaar</li> <li>Te kortetermijnexploitatie, hoge kosten grond bouwrijp maken</li> <li>Rijkssubsidie voor huisvesten doelgroepen €700.000</li> </ul>                                                                   | Veel weerstand                                                          | Kabels en leidingen reeds aanwezig                                                                                               | B&W voorstander van flexwonen, maar als binnen 4 jaar vaste bouw sociaal mogelijk is dan heeft dat voorrang | Centrumgebied                            |
| Leidschendam Voorburg, Stompwijk, varkensstallen | Agrarisch ondernemer                                             | Eigenaar wenst wijziging bestemming grond naar wonen (buitenstedelijk gebied). Niet mogelijk door gemeentelijke regelgeving ladder duurzame verstedelijking | Opkopen bedrijf door gemeente duur                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                         |                                                                                                                                  |                                                                                                             | Geen voorzieningen, klein dorp, buitenaf |

Legenda:   initiatief niet gelukt

De hierboven omschreven casussen gingen door of vielen af om verschillende redenen. We zagen de volgende struikelblokken en stimulansen:

## **Financiële haalbaarheid onder druk**

Bij alle drie de cases, die elk een overheidssubsidie kregen, staat de financiële haalbaarheid van het project onder druk. Die haalbaarheid wordt mede bepaald door het aantal te bouwen woningen en de tijdspanne dat de woningen op de locatie kunnen blijven staan. In Leidschendam-Voorburg werd de beschikbaarheid van de helft van de grond teruggebracht van 10 naar 5 jaar, ten koste van een sluitende businesscase. Daar bovenop kwamen hoge kosten voor het bouwrijp maken van de grond, waardoor het project werd stopgezet.

In Wichmond sluit de businesscase pas bij een exploitatieperiode van 30 jaar, terwijl de toegezegde omgevingsvergunning voor 15 jaar is afgegeven. Hopelijk is een verlenging mogelijk. In Wichmond werd de businesscase verbeterd door ook ouderenwoningen toe te voegen, waarmee hogere huurinkomsten mogelijk zijn.

Opvallend is de bereidheid van de grondeigenaren in zowel Raalte als in Wichmond om de grond tegen een gereduceerde prijs ter beschikking te stellen. De eigenaren voelen zich betrokken bij het dorp en willen starters op de woonmarkt een kans geven. In Raalte stelde de eigenaar als voorwaarde dat de nieuwe bewoners wat terug zouden doen voor de omwonenden. Ten slotte is het project in Raalte gerealiseerd dankzij het feit dat de bouwers bereid zijn een verlies te nemen, om op deze wijze hun flexibele woonconcept te kunnen etaleren.

## **Weerstand door omwonenden**

Naast de businesscase speelden participatie en weerstand van omwonenden tegen de projecten bij alle cases een belangrijke rol. Weerstand ontstond nadat de plannen aan de omgeving kenbaar waren gemaakt. In Wichmond en Raalte is door het organiseren van een participatieronde weer vertrouwen gewonnen onder de bewoners in de omgeving. Het hielp dat de doelgroep (deels) bestond uit jongeren uit de omgeving. Dit zorgt ervoor dat de lokale bewoners milder worden over de nieuwkomers in hun buurt. In het geval van Raalte deden de initiatiefnemers ook toezeggingen over de duur van het project. In Voorburg, waar het project uiteindelijk niet doorging, was er vanuit de buurt weerstand tegen het project, maar waren er nog geen veranderingen aan het project gedaan.

## **Steun van gemeente en politiek**

In alle drie de cases waren de betrokken gemeenten voorstander van flexwonen. In Wichmond is een omgevingsvergunning toegekend en wordt gewerkt aan een krediet voor het project. In Raalte heeft de actieve steun van het college van B en W bijgedragen aan versnelling van de gemeentelijke procedures. In Leidschendam-Voorburg was de gemeente initiatiefnemer en actief op zoek naar locaties voor flexwonen.

## **Aanwezigheid en aanleg van nutsvoorzieningen**

In Raalte en Leidschendam-Voorburg waren de benodigde kabels en leidingen al aanwezig op de locatie. In Wichmond nog niet allemaal, maar de gemeente en Liander sluiten het projectgebied aan. Dit is uniek, omdat we steeds meer geluiden horen van bouwers en gemeenten over de congestie op het elektriciteitsnet. Het realiseren van een aansluiting op het elektriciteitsnet dreigt steeds meer tijd te kosten. In het volgende hoofdstuk verkennen we de mogelijkheden om hierop te anticiperen.



### **Beleid en regelgeving**

Voor alle drie de cases bleken de gemeentelijke en provinciale beleidsregels geen struikelblok. Alleen de varkensschuur in Stompwijk ging niet door omdat een bestemmingswijziging van de grond (eis van de grondeigenaar) niet past in het gemeentelijk beleid (ladder van duurzame verstedelijking).

### **Lessons learned**

In hoeverre is het negatieve beeld dat gemeenten hebben over het gebruik van private gronden voor flexwonen dan onjuist? Het klopt inderdaad dat een private grondeigenaar de businesscase lastiger kan maken. Maar we zien tegelijkertijd dat sommige grondeigenaren bereid zijn af te zien van de maximale grondprijs als zij een maatschappelijke binding hebben met het project. Maar ook hiermee gaat een project niet uit zichzelf.

De lessons learned zijn:

- Ga als gemeente en initiatiefnemer van een flexproject al vroeg aan de slag (in de denkfase) met de omwonenden op informele en interactieve manieren.
- Ondersteun als college van B en W zichtbaar de noodzaak voor flexwonen; laat geen twijfel toe.
- Plan bij de start van een project niet alles helemaal dicht; ga ervan uit dat bepaalde problemen zichzelf gaandeweg oplossen.
- Breng de juiste beleidsafdelingen bij elkaar en doorloop de gemeentelijke procedurele stappen in het voortraject zo veel mogelijk tegelijkertijd.

## 4 Oplossingen

Aan het begin van deze rapportage stelden we de vraag of en hoe flexwoningen op private gronden gerealiseerd kunnen worden. Het start met het vinden van geschikte particuliere locaties en deze niet gelijk weg te strepen als niet kansrijk.

We zien dat gemeenten vaak locaties afwijzen op een aantal vooronderstellingen. De vraag is of deze vooronderstellingen terecht zijn. We noemen er een paar:

- De gemeente gaat er in de locatiescans soms als vanzelfsprekend vanuit dat zij de gronden en/of panden eerst zelf moet aankopen. Dat hoeft echter helemaal niet, zo laten de cases in Bronckhorst en Raalte zien. Ook als het eigendom in particulier bezit blijft, is constructieve medewerking van de gemeente nodig. Daarnaast zou het helpen als de gemeente en provincie de particuliere grondeigenaar in het buitenstedelijke gebied stimuleren flexwoningen te plaatsen in ruil voor het afgeven van een permanente woonbestemming voor de grond.
- De businesscase sluit niet. De cases in Bronckhorst en Raalte laten echter zien dat de betreffende particuliere eigenaren een binding hebben met het gebied en bereid zijn om een gereduceerd tarief voor de grond te gebruiken. Daarnaast is het goed te weten dat het Rijk via de RVO per 1 november 2023 de [Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen](#) beschikbaar stelt. Deze biedt hulp bij de herplaatsing van flexwoningen na 10 tot 20 jaar. Mocht dit niet lukken, dan volgt financiële ondersteuning (subsidie) voor de onrendabele top van de flexwoning bij verkoop.
- Op de locatie ontbreken nutsvoorzieningen. In de drie behandelde cases bleek dit geen belemmering voor de bouw van flexwoningen. Bij kleinschalige locaties bij boer, familie of dorpsgenoot waar al nutsaansluitingen aanwezig zijn is een extra aansluiting niet een probleem. Woningen met een eigen huisnummer hebben wettelijk recht op een kleinverbruiksaansluiting op het elektriciteitsnet. Grootschaligere projecten met meerdere flexwoningen, bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten in het buitengebied, hebben een grootverbruiksaansluiting op het elektriciteitsnet nodig. Door netcongestie is dit vaak niet mogelijk. Homeflex, een huisvester van flexibele arbeidskrachten, werkt samen met bouwer Ursem en installateur Schouten Techniek aan zogenaamde 'semi-off grid' woningen. Door technieken te combineren (bijv. zonnepanelen, windturbines en bodem- en luchtwarmte) wordt de capaciteit van de aansluiting op het elektriciteitsnet drastisch verlaagd. Deze technische ontwikkelingen gaan snel en dat biedt mogelijkheden voor de toekomst. In 2024 zal Platform31 deze mogelijkheden nader onderzoeken.
- Er zijn geen ov-aansluitingen. Wellicht zijn er doelgroepen voor wie dit geen belemmering is om er te gaan wonen. Arbeidsmigranten hebben bijvoorbeeld vaak een eigen auto.
- Provincies geven geen toestemming voor bouwen buiten het stedelijk gebied. Dit is echter aan het veranderen en de opstelling van de provincies verschilt hierin. De provincies Gelderland en Noord-Brabant bijvoorbeeld lijken minder strak vast te houden aan de 'rode contouren' rondom elke bebouwde kom. En de provincie Utrecht onderzoekt de mogelijkheden om te experimenteren op locaties buiten de stad.