



RAPPORT

# Kansen en risico's van tijdelijke woningen

19-1-2023 | Dienst Analyse en Onderzoek

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusies</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Tijdelijke woningen: introductie</b> .....	<b>9</b>
2.1 Leeswijzer .....	9
2.2 Flexwoningen en transformatiewoningen .....	9
2.3 Tijdelijke woningen in dit rapport .....	10
2.4 Het beleid voor tijdelijke woningen .....	12
2.5 Het speelveld van actoren rond tijdelijke woningen .....	12
<b>3 Kansen en risico's van tijdelijke woningen</b> .....	<b>14</b>
3.1 Leeswijzer .....	14
3.2 Realisatietempo: snellere procedures deels tenietgedaan door andere belemmeringen .....	14
3.3 Kwaliteit woningen: tendens naar kwaliteitsniveau permanente woningen .....	16
3.4 Business case lastig rond te krijgen .....	18
3.5 Tijdelijkheid huurcontracten: minder zekerheid voor huurders .....	20
3.6 Verdringing reguliere woningbouw niet aangetoond .....	21
3.7 Ruimtelijke kwaliteit .....	22
3.8 Innovatie .....	22
3.9 Conclusies .....	23
<b>Geraadpleegde bronnen</b> .....	<b>26</b>

## Samenvatting en conclusies

### Inleiding

Omdat tijdelijke woningen relatief snel kunnen worden gebouwd, worden ze gezien als onderdeel van een oplossing voor het woningtekort. Er kleven echter ook nadelen en risico's aan. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft dit onderwerp opgenomen in haar kennisagenda 2022. In dit rapport worden, op verzoek van de commissie, de kansen en risico's van tijdelijke woningen geïnventariseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuur en zijn gesprekken gevoerd met enkele deskundigen.

### Wat zijn tijdelijke woningen?

Tijdelijke woningen zijn woningen gebouwd op een tijdelijke locatie (ontheffing bestemmingsplan) of getoetst aan de eisen uit het Bouwbesluit voor tijdelijke woningen. Dit betekent dat een tijdelijke woning na een bepaalde periode verplaatst (of gesloopt) moet worden. Tijdelijke woningen zijn bedoeld voor specifieke doelgroepen (zie hieronder) die met spoed woonruimte nodig hebben. Ze vormen een onderdeel van het bredere begrip flexwoningen. Onder dit laatste vallen ook permanente woningen die bedoeld zijn voor tijdelijke verhuur. In de praktijk worden de termen tijdelijke woningen en flexwoningen wel door elkaar gebruikt. Dit rapport gebruikt zo veel mogelijk de term tijdelijke woningen.

De doelgroepen voor tijdelijke woningen zijn heel divers, zoals studenten, arbeidsmigranten, statushouders, mensen die uitstromen uit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, mensen die uit een scheiding komen, zwervjongeren en ex-gedetineerden. De gedachte in het kabinetsbeleid is dat tijdelijke woningen een flexibele schil vormen als aanvulling op de reguliere woningmarkt. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op groei en krimp van de vraag.

Tijdelijke woningen zijn tegenwoordig in de regel verplaatsbaar. Ze worden vaak op locaties geplaatst waar (nog) geen bestemming 'wonen' op rust; er is dan een ontheffing van het bestemmingsplan nodig. Vaak wordt voor deze ontheffing tegenwoordig een termijn van 15 jaar gehanteerd; daarna moet de woning dus worden verplaatst.

Aan tijdelijke woningen worden minder hoge eisen gesteld in het Bouwbesluit. Toch komt het steeds vaker voor dat woningen op een tijdelijke locatie staan, maar wel voldoen aan het Bouwbesluit voor permanente woningen. Ook deze woningen worden in dit rapport als tijdelijke woningen beschouwd.

Het aantal gerealiseerde tijdelijke woningen ligt nog vrij laag (naar schatting circa 4.000 per jaar) ten opzichte van de totale jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad (in 2021 circa 80.000 woningen<sup>1</sup>). Dat is dus ongeveer vijf procent. Het kabinet wil groeien naar 15.000 nieuwe flexwoningen per jaar (dus inclusief permanente

---

<sup>1</sup> [Website CBS.](#)

flexwoningen). Dit is onderdeel van de doelstelling van 100.000 extra woningen per jaar vanaf 2024.<sup>2</sup>

### **Tijdelijke woningen, flexwoningen en transformatiewoningen**

**Tijdelijke woningen:** *woningen gebouwd op een tijdelijke locatie (ontheffing bestemmingsplan) of getoetst aan het Bouwbesluit voor tijdelijke woningen. Dit betekent dat een tijdelijke woning na een bepaalde periode verplaatst (of gesloopt) moet worden. Tijdelijke woningen zijn bedoeld voor specifieke doelgroepen die met spoed woonruimte nodig hebben. Ze zijn in de regel verplaatsbaar. Ook woningen die voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor permanente woningen maar op een tijdelijke locatie staan worden in dit rapport als tijdelijke woningen beschouwd. Tijdelijke woningen vormen een onderdeel van het bredere begrip flexwoningen.*

**Flexwoningen:** *verplaatsbare, stapelbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woningen, waarbij de woning, de locatie of de bewoning een tijdelijk karakter heeft. Hieronder vallen dus behalve tijdelijke woningen ook permanente woningen die bedoeld zijn voor tijdelijke verhuur.*

**Transformatiewoningen:** *woningen die ontstaan doordat leegstaande panden, zoals kantoren, scholen of zorginstellingen, tot woningen worden omgevormd. Wanneer transformatiewoningen voor tijdelijk gebruik zijn bedoeld, vallen ze tevens onder het begrip flexwoningen.*

### **Kansen en risico's in vergelijking met permanente woningen**

In dit rapport worden de volgende kansen en risico's van tijdelijke woningen in vergelijking met permanente woningen geschetst:

#### **Realisatietempo**

- Tijdelijke woningen kunnen sneller gerealiseerd worden dan reguliere woningen. Dit komt door kortere procedures waarbinnen beslissingen worden genomen, en door een industriële (modulaire) productiewijze. In de praktijk duurt het voorbereiden van de plannen echter vaak langer dan volgens de wet officieel nodig is. Dit komt vooral door weerstand bij omwonenden, maar ook door een onrendabele business case (zie hieronder) en vertraagde aansluiting op nutsvoorzieningen. Toch is het realisatietempo vaak hoger dan van permanente woningen.

#### **Kwaliteit woningen**

- Aan tijdelijke woningen worden minder hoge eisen gesteld in het Bouwbesluit, voor bijvoorbeeld isolatie, brandveiligheid, geluidsbelasting en daglichttoetreding. Toch wordt de kwaliteit steeds vaker vergelijkbaar met permanente woningen. Deze tendens wordt versterkt door recente initiatieven, zoals een (inmiddels gegunde)

<sup>2</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022).

opdracht door het Rijksvastgoedbedrijf en een raamcontract met de vereniging van woningcorporaties Aedes. Er zijn echter weinig gegevens over de kwaliteit van gebouwde tijdelijke woningen. In het programma woningbouw is een monitoringssysteem voor het aantal tijdelijke woningen aangekondigd, maar niet duidelijk is of hierin ook kwaliteitsaspecten worden meegenomen.

### ***Business case***

- De kosten om tijdelijke woningen te bouwen zijn vaak lager vanwege de fabrieksmatige bouwwijze en de beperkte oppervlakte, en soms vanwege lagere kwaliteitseisen. Toch verschillen de kosten aanzienlijk tussen tijdelijke woningen. De kostenvoordelen worden voor het grootste deel niet veroorzaakt door het tijdelijke karakter; ook permanente woningen kunnen immers fabrieksmatig worden gebouwd (en dat gebeurt steeds vaker) of een kleine oppervlakte hebben.
- De investeringen in tijdelijke woningen verdienen zich vaak niet terug, met name door onzekerheid over de situatie na de eerste exploitatieperiode. De business case kan worden verbeterd doordat gemeenten grond goedkoop of gratis beschikbaar stellen of een project subsidiëren. Mogelijk leidt ook het initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor een zgn. herplaatsingsgarantie tot verbetering. Hierbij wordt door een garantstelling het financiële risico verkleind als er geen tweede locatie gevonden kan worden.
- Verhuurders die tijdelijke woningen bouwen hebben relatief lage huurinkomsten omdat de bewoners lage inkomens hebben. Dit lijkt echter ook van toepassing bij permanente woningen voor mensen met lage inkomens.

### ***Tijdelijkheid huurcontracten***

- Een nadeel van tijdelijke woningen is dat er vaak gewerkt wordt met tijdelijke huurcontracten. Dit levert onzekerheid op voor de huurders. Daar staat echter tegenover dat het alternatief voor een tijdelijke woning vaak géén woning is. Dat argument geldt uiteraard alleen als tijdelijke woningen inderdaad sneller worden gebouwd dan permanente woningen.
- Voor sommige bewoners van tijdelijke woningen hoeft een tijdelijk huurcontract geen probleem te zijn, omdat ze de woning ook tijdelijk nodig hebben. Voorbeelden zijn seizoensarbeiders, studenten of mensen in gebieden waar de bevolking krimpt. Andere groepen, bijvoorbeeld mensen die uit een instelling voor geestelijke gezondheidszorg komen, hebben wel snel een woning nodig, maar willen liever een permanente woning.
- Een recente wijziging in het Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk om het huurcontract te beëindigen als de omgevingsvergunning voor de tijdelijke woning afloopt. Daardoor kan een tijdelijke woning worden verhuurd voor bijvoorbeeld vijf jaar in plaats van slechts twee of drie jaar. Er is uiteraard nog steeds minder zekerheid voor de huurder vergeleken met een contract voor onbepaalde tijd.

### ***Ruimtelijke kwaliteit***

- Tijdelijke woningen kunnen bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, dat wil zeggen een mooie woonomgeving. Hierdoor worden namelijk tijdelijk braakliggende terreinen ('pauzelandschappen') benut, of leegstaande panden die uiteindelijk worden gesloopt. Het is wettelijk nog wel toegestaan om lelijke

tijdelijke woningen te bouwen, zoals in het verleden gebeurde met 'containerwoningen'.

### ***Innovatie***

- Projecten voor tijdelijke woningen kunnen de innovatie in de richting van industrieel en circulair bouwen aanjagen. Met circulair bouwen wordt bedoeld dat grondstoffen en producten opnieuw gebruikt kunnen worden. Bouwende partijen moeten bij tijdelijke woningen oplossingen bedenken waardoor huizen gemakkelijk uit elkaar gehaald kunnen worden. Een dergelijke bouwwijze is echter ook mogelijk en wordt steeds vaker toegepast bij permanente woningen.

### ***Overzicht kansen en risico's***

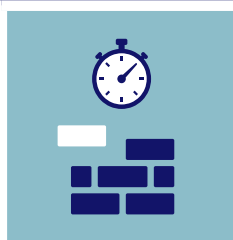
Onderstaande 'argumentenkaart' vat de kansen en risico's samen. Daarbij kan worden opgemerkt dat een kans vanuit het perspectief van een bepaalde partij een risico kan vormen voor een andere partij. Een snellere procedure kan bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de gemeente gewenst zijn, maar geeft omwonenden minder tijd voor inspraak.

**KANSEN**

# Kansen en risico's van tijdelijke woningen

**RISICO'S****REALISATIETEMPO**

- Kortere ruimtelijke procedures
- Fabrieksmatige productie
- Sneller reageren op groei en krimp in vraag



- Vertraging door beperkt draagvlak omwonenden
- Minder tijd voor inspraak omwonenden
- Aansluiting op nutsvoorzieningen blijft bottleneck
- Onrendabele businesscase

**KWALITEIT WONINGEN**

- Tendens naar hogere kwaliteit, vergelijkbaar met permanente woningen



- Lagere eisen Bouwbesluit

**BUSINESS CASE**

- Vaak lagere stichtingskosten (kleine woningen, industriële productie), maar:
  - verschilt sterk
  - voordeel vergeleken met permanente woningen wordt kleiner



- Onzekerheid over restwaarde en toekomstige locatie na eerste exploitatietermijn
- Onzekerheid over eisen Bouwbesluit na exploitatietermijn

**TIJDELIJKHEID HUURCONTRACTEN**

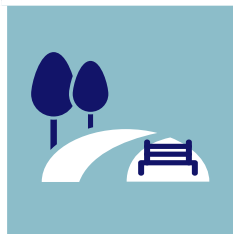
- Tijdelijk huurcontract sluit aan bij tijdelijke vraag sommige doelgroepen (seizoensarbeid, studenten, krimpgebieden)
- Meer zekerheid als het alternatief geen woning is



- Tijdelijk huurcontract sluit niet aan bij vraag sommige doelgroepen naar permanente woning
- Werken met tijdelijke huurcontracten levert onzekerheid op

**RUIMTELIJKE KWALITEIT**

- Benutten 'pauzelandschappen' en leegstaande panden



- Bouwen 'containerwoningen' is wettelijk nog toegestaan

**INNOVATIE**

- Stimulans voor industrieel en circulair bouwen



- Industrieel en circulair bouwen kan ook bij permanente woningen

## 1 Inleiding

De woningbouwopgave is één van de onderwerpen op de kennisagenda van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voor 2022. In dat kader wil de commissie zich verdiepen in het onderwerp flexwoningen, en in het bijzonder in tijdelijke woningen. Omdat tijdelijke woningen relatief snel kunnen worden gebouwd, worden ze gezien als onderdeel van een oplossing voor het woningtekort. Er kleven echter ook nadelen en risico's aan. In dit rapport worden de kansen en risico's geïventariseerd om de Tweede Kamer te ondersteunen bij afwegingen over de bouw van tijdelijke woningen. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuur en zijn gesprekken gevoerd met enkele deskundigen.

Hoofdstuk 2 gaat in op het begrip tijdelijke woningen en de relatie met andere begrippen zoals flexwoningen, verplaatsbare woningen en transformatie. Bovendien wordt ingegaan op het beleid voor tijdelijke woningen en het speelveld van betrokken partijen.

In hoofdstuk 3 worden de kansen en risico's van tijdelijke woningen behandeld. Achtereenvolgens wordt ingedaan op:

- het realisatietempo;
- kwaliteit van de woningen;
- de business case;
- tijdelijkheid van de huurcontracten;
- ruimtelijke kwaliteit;
- innovatie.



## 2 Tijdelijke woningen: introductie

### 2.1 Leeswijzer

Dit hoofdstuk gaat in op het begrip tijdelijke woningen en de relatie met aanpalende begrippen zoals flexwoningen, verplaatsbare woningen en transformatie (§ 2.2 en § 2.3). Bovendien wordt ingegaan op het beleid voor tijdelijke woningen (§ 2.4) en het speelveld van betrokken actoren (§ 2.5).

### 2.2 Flexwoningen en transformatiewoningen

Tijdelijke woningen vormen een onderdeel van het bredere begrip **flexwoningen**. Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)<sup>3</sup> zijn flexwoningen verplaatsbare, stapelbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woningen, waarbij de *woning*, de *locatie* of de *bewoning* een tijdelijk karakter heeft. Het gaat meestal om woningen van bescheiden omvang. De woningen worden vaak gedeeltelijk of geheel in de fabriek 'gebouwd'. De woningvoorraad kan daardoor relatief snel worden uitgebreid, temeer omdat er ook locaties of gebouwen kunnen worden benut waar in eerste instantie geen woonbestemming op rust.

De minister van BZK formuleerde in 2019 twee doelen van flexwoningen:

- Het bieden van een oplossing voor mensen die snel huisvesting nodig hebben (spoedzoekers). Volgens Platform31<sup>4</sup> betreft dit naar schatting tien procent van alle woningzoekenden. Het gaat om uiteenlopende groepen als (ex-)studenten, werkende jongeren, arbeidsmigranten, statushouders, uitstromers uit instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, expats, mantelzorgers en gescheiden mensen. Flexwonen kan dienen als 'tussenlanding' voor spoedzoekers.
- Het beter inspelen op groei en krimp van de vraag. Flexwoningen vormen een flexibele schil als aanvulling op de reguliere woningmarkt. Flexwonen kan ook op langere termijn een bijdrage leveren aan het beter functioneren van de woningmarkt. Flexwonen kan snel gerealiseerd worden, is vaak goedkoper dan regulier bouwen en blijft beschikbaar voor spoedzoekers, ook als de samenstelling van de groep wijzigt.

Hoewel meestal wordt bedoeld op tijdelijke woningen, worden ook permanente woningen die specifiek bedoeld zijn voor tijdelijke verhuur wel onder het begrip flexwoningen geschaard. Dit komt bijvoorbeeld voor bij studentenhuisvesting (shortstay voor internationale studenten en verhuur op basis van campuscontracten), en bij de shortstay huisvesting van arbeidsmigranten.<sup>5</sup>

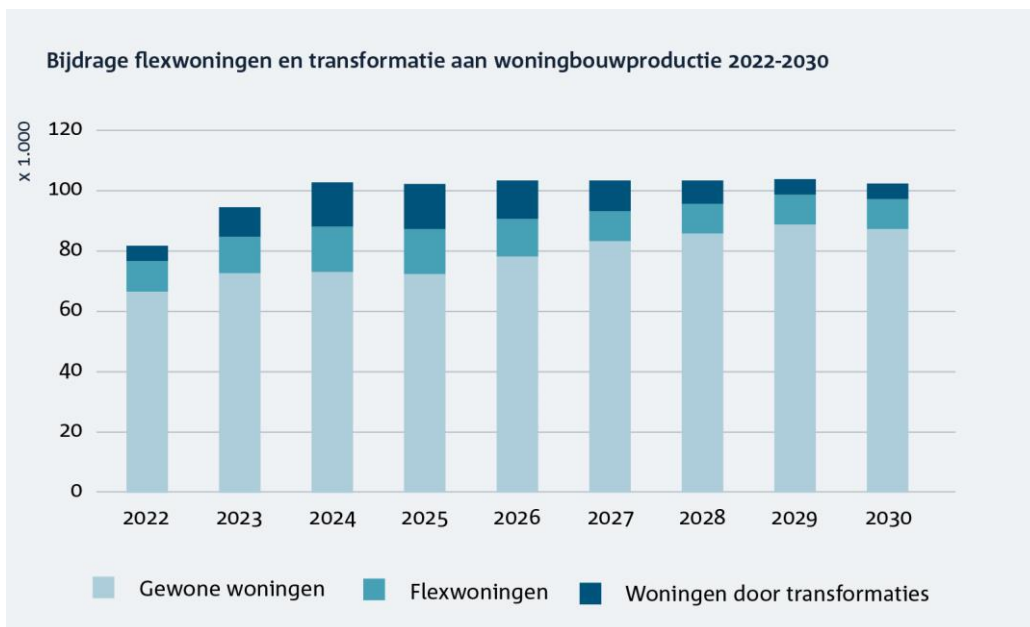
<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 32847 nr. 521.

<sup>4</sup> Platform 31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019).

<sup>5</sup> Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020), p. 4.

De bouw van tijdelijke woningen past in de bredere ontwikkeling naar **industrieel en circulair bouwen**. Het kabinet ziet veel voordelen hiervan met het oog op de arbeidsmarktkrapte, de betaalbaarheid, het streven naar een circulaire economie en het behalen van de klimaatdoelstellingen.<sup>6</sup>

Flexwoningen worden onderscheiden van **transformatiewoningen**. Dit zijn woningen die ontstaan doordat leegstaande panden - zoals leegstaande kantoren, scholen of zorginstellingen - tot woningen worden omgevormd. Voorbeelden zijn een oude gevangenis die voorafgaand aan de sloop nog een aantal jaren wordt gebruikt voor studentenhuysvesting, of een leegstaande school die voor tijdelijke bewoning geschikt wordt gemaakt.<sup>7</sup> Wanneer transformatiewoningen voor tijdelijk gebruik zijn bedoeld, vallen ze tevens onder het begrip flexwoningen; er is dus overlap tussen deze categorieën. Beide manieren van woningbouw zijn manieren om snel extra woonruimte toe te voegen. Het kabinet wil groeien naar 100.000 nieuwe woningen per jaar; onderdeel hiervan is de groei per jaar naar 15.000 woningen door transformatie en 15.000 flexwoningen. Na 2026 zou de bijdrage van beide typen woningen aan de woningbouwproductie weer kunnen afnemen (zie figuur).



Bron: Ministerie van BZK (2022), p. 14, gebaseerd op ABF Primos-prognose 2021, bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

### 2.3 Tijdelijke woningen in dit rapport

In dit rapport wordt ingegaan op **tijdelijke woningen**, dat wil zeggen woningen gebouwd op een tijdelijke locatie (onthefving bestemmingsplan) of getoetst aan het Bouwbesluit voor tijdelijke woningen.<sup>8</sup> Ze zijn bedoeld voor specifieke doelgroepen die met spoed woonruimte nodig hebben. Tijdelijke woningen zijn tegenwoordig in de regel

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32847 nr. 919.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 32847 nr. 521.

<sup>8</sup> Overgenomen van: Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019), p. 42.

**verplaatsbaar** (vroeger was dit niet altijd het geval). Deze woningen worden vaak op locaties geplaatst waar (nog) geen bestemming wonen op rust; er is dan een ontheffing van het bestemmingsplan nodig. De woningen moeten minimaal voldoen aan de eisen voor tijdelijke gebouwen in het Bouwbesluit, die overeenkomen met de eisen voor bestaande bouwwerken.<sup>9</sup> Het komt echter ook voor dat woningen op een tijdelijke locatie staan (dus zonder de bestemming wonen), maar wel voldoen aan het Bouwbesluit voor permanente woonfuncties.<sup>10</sup> Een van de aanbieders van dergelijke woningen, de Rabobank, spreekt dan ook bij het Rabo SmartBuilds concept van 'permanente woningen op een tijdelijke locatie'.<sup>11</sup> In dit rapport worden dergelijke woningen echter als tijdelijke woningen beschouwd.

Het Expertisecentrum Flexwonen schat de huidige jaarlijkse realisatie van tijdelijke woningen in op circa 4.000. Dat is ongeveer vijf procent van de totale jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad (in 2021 circa 80.000 woningen<sup>12</sup>). Er lijkt wel sprake te zijn van een geleidelijke toename.<sup>13</sup>

### **Samenvatting begrippen**

**Tijdelijke woningen:** *woningen gebouwd op een tijdelijke locatie (ontheffing bestemmingsplan) of getoetst aan het Bouwbesluit voor tijdelijke woningen. Dit betekent dat een tijdelijke woning na een bepaalde periode verplaatst (of gesloopt) moet worden. Tijdelijke woningen zijn bedoeld voor specifieke doelgroepen die met spoed woonruimte nodig hebben. Ze zijn in de regel verplaatsbaar. Ook woningen die voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor permanente woningen maar op een tijdelijke locatie staan worden in dit rapport als tijdelijke woningen beschouwd. Tijdelijke woningen vormen een onderdeel van het bredere begrip flexwoningen.*

**Flexwoningen:** *verplaatsbare, stapelbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woningen, waarbij de woning, de locatie of de bewoning een tijdelijk karakter heeft. Hieronder vallen dus behalve tijdelijke woningen ook permanente woningen die bedoeld zijn voor tijdelijke verhuur.*

**Transformatiewoningen:** *woningen die ontstaan doordat leegstaande panden, zoals kantoren, scholen of zorginstellingen, tot woningen worden omgevormd. Wanneer transformatiewoningen voor tijdelijk gebruik zijn bedoeld, vallen ze tevens onder het begrip flexwoningen.*

<sup>9</sup> Aedes (2021).

<sup>10</sup> Watkostdebouwvaneenhurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019), p. 42.

<sup>11</sup> [Website Rabobank](#).

<sup>12</sup> [Website CBS](#).

<sup>13</sup> Reedijk, persoonlijke mededeling, Watkostdebouwvaneenhurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020).

## 2.4 Het beleid voor tijdelijke woningen

Het beleid om tijdelijke woningen (en deels ook andere flexwoningen) te stimuleren bestaat uit de volgende elementen<sup>14 15</sup>:

- prestatieafspraken met medeoverheden, als onderdeel van afspraken over woningbouw in het algemeen; aangevuld met bestuurlijke afspraken in het kader van de crisis in de opvang van asielzoekers;<sup>16</sup>
- instrumenten (garantstelling) om de risico's door onzekerheid over de vervolglocatie van tijdelijke woningen te verkleinen;
- inzet van de woningbouwimpuls en de regeling huisvesting aandachtsgroepen;
- ondersteuning van gemeenten door het Expertteam Woningbouw van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, en de Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting;
- stimulering van industriële woningbouw;
- het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving;
- het opzetten van een monitoringssysteem voor realisatie van het aantal flexwoningen, samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek;
- een (inmiddels gegunde) opdracht door het Rijksvastgoedbedrijf voor circa 2000 tijdelijke woningen en een raamovereenkomst met woningcorporaties.

Hoewel sommige instrumenten zijn gericht op flexwoningen in brede zin (bijvoorbeeld de regeling huisvesting aandachtsgroepen), ligt in het beleid de nadruk op tijdelijke woningen.

## 2.5 Het speelveld van actoren rond tijdelijke woningen

In het speelveld van actoren onderscheiden we doelgroepen, opdrachtgevers en bouwende partijen.

Als **doelgroepen** voor tijdelijke woningen (en andere flexwoningen) worden onderscheiden:

- hbo- en wo-studenten;
- mbo-studenten;
- arbeidsmigranten;
- expats/buitenlandse kenniswerkers;
- statushouders;
- uitstroom maatschappelijke opvang en beschermd wonen;
- echtscheidingen en andere verbroken relaties;
- huisuitzettingen en gedwongen verkoop;
- tijdelijke herhuisvesting door herstructurering;
- zwerfjongeren;
- ex-gedetineerden.

De vraag naar woonruimte van deze spoedzoekers is vaak niet goed in beeld. Dat komt omdat de woonbehoefte vaak tijdelijk is (bijvoorbeeld werk of studie

---

<sup>14</sup> Ministerie van BZK (2022), p. 30.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32847 nr. 919.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 19637 nr. 2992.

voor een paar maanden), de vraag onverwacht opkomt (bijvoorbeeld een scheiding of statushouders) en omdat spoedzoekers zich nauwelijks melden bij gemeenten of corporaties. Woningbehoefteramingen hebben niet alle doelgroepen voldoende in beeld of herkennen hun vraag pas laat.<sup>17</sup>

Studenten en arbeidsmigranten zijn groepen waarvoor tot nu toe relatief veel flexwoningen zijn gerealiseerd.<sup>18</sup> In het licht van de asielinstroom pleit de Adviesraad Migratie voor sterkere inzet op flexwoningen voor statushouders (naast andere spoedzoekers).<sup>19</sup>

Onder de **opdrachtgevers** voor de bouw van tijdelijke woningen nemen woningcorporaties een belangrijke plek in. In 2019 was hun aandeel 48% van de totale productie van flexwoningen in brede zin (dus inclusief permanente woningen); in 2020 was dit 37%. Beleggers en bedrijven die arbeidsmigranten huisvesten zijn andere belangrijke opdrachtgevers.<sup>20</sup> **Gemeenten** spelen een essentiële rol omdat zij tijdelijke woningen al dan niet planologisch mogelijk maken of stimuleren.

Een impressie van **bouwende partijen** is te vinden in een marktverkenning uit november 2021 van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze was specifiek gericht op leveranciers van tijdelijke woonoplossingen voor statushouders. Hieruit blijkt dat om in ieder geval 30 partijen in Nederland gaat. Er is een handvol 'grote partijen' die grote volumes kunnen realiseren, en een kleine middenmoot van bedrijven die samenwerkingservaring hebben opgedaan met de grote partijen en ook zelfstandig kleinere projecten hebben gerealiseerd. Als laatste is er een vrij grote groep kleinere innovatieve nieuwkomers in de markt. De beschikbaarheid van aanbieders van flexibele woonoplossingen is volgens deze verkenning dus hoog.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Platform31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019).

<sup>18</sup> Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020). P. 5

<sup>19</sup> Adviesraad Migratie (2022).

<sup>20</sup> Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020), p. 6.

<sup>21</sup> Rijksvastgoedbedrijf (2021).

## 3 Kansen en risico's van tijdelijke woningen

### 3.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de kansen en risico's van inzet op tijdelijke woningen voor de woningbouwopgave behandeld. Achtereenvolgens wordt ingedaan op:

- het realisatietempo;
- kwaliteit van de woningen;
- de business case;
- tijdelijkheid van de huurcontracten;
- ruimtelijke kwaliteit;
- innovatie.

### 3.2 Realisatietempo: snellere procedures deels tenietgedaan door andere belemmeringen

#### **Kansen**

Tijdelijke woningen kunnen sneller gerealiseerd worden dan reguliere woningen dankzij korte planologische procedures en een industriële en modulaire productiewijze. Gemeenten en woningcorporaties zien dit als voordeel, met name om starters en kwetsbare inwoners snel aan een passende en betaalbare woning te helpen.<sup>22</sup> Het alternatief is in deze optiek vaak geen woning. Dit geldt ook voor bewoners die niet in aanmerking komen voor een reguliere urgentieregeling.<sup>23</sup>

De meest gebruikte procedure is een tijdelijke ontheffing met de zogenaamde **kruiemelgevallenregeling** uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De woningen kunnen dan maximaal tien jaar blijven staan. Via de experimenten onder de **Crisis- en Herstelwet** kan onder dezelfde voorwaarden ook voor een langere periode van maximaal vijftien jaar van het bestemmingsplan worden afgeweken. De beslistermijn van de procedure bij de kruiemelregeling is acht weken en heeft minder ruimte voor inspraak dan een reguliere bestemmingsplanwijziging. De woningen kunnen dan in theorie binnen een half jaar na aanvraag van de omgevingsvergunning gerealiseerd worden.

Een andere mogelijkheid is de **buitenplanse afwijking**. Het voordeel van deze procedure is dat de duur van de afwijking niet aan een maximum gebonden is en dus een exploitatietermijn van bijvoorbeeld 20 of 30 jaar mogelijk is. Nadeel, vanuit het oogpunt van snel bouwen, is dat dezelfde procedure moet worden gevolgd als een reguliere bestemmingsplanwijziging. Daarbij geldt een beslistermijn van maximaal zes maanden en zijn er meer mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Dit is vooral een nadeel op eenvoudige locaties waar weinig weerstand te verwachten valt.<sup>24</sup> Desondanks is de doorlooptijd vaak korter dan de derde mogelijke procedure, namelijk

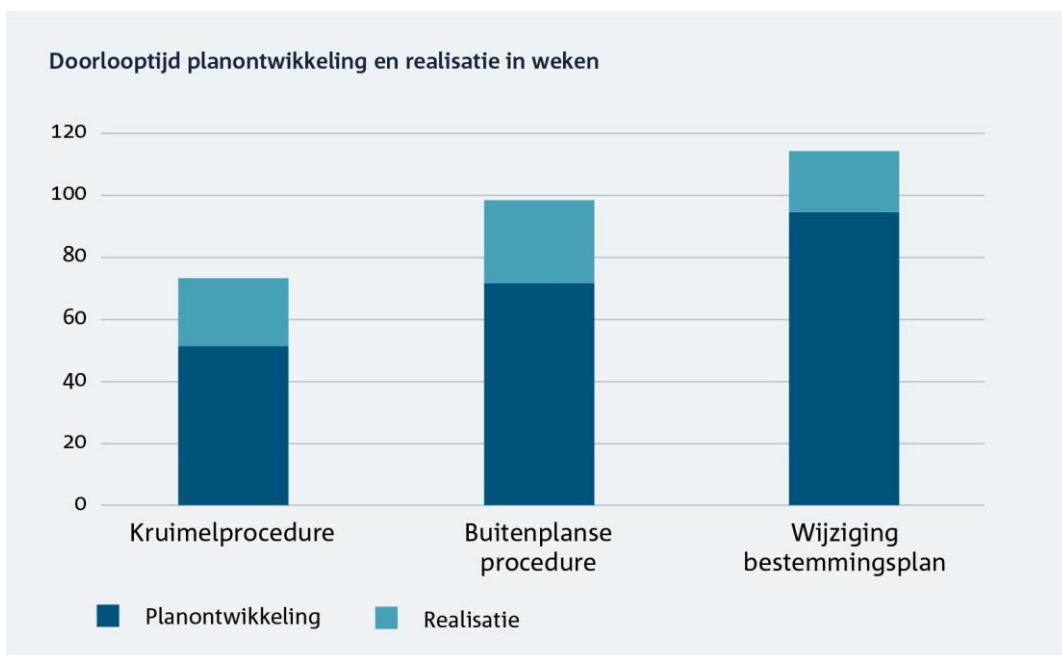
<sup>22</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022).

<sup>23</sup> Platform31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019).

<sup>24</sup> Aedes (2021), p. 9.

een **wijziging van het bestemmingsplan** zelf, die vaak een groter gebied met meerdere bestemmingen betreft.

Uit onderzoek van Watkostdebouwvaneenhuurwoning en het Expertisecentrum Flexwonen uit 2019 blijkt dat tijdelijke woningen inderdaad sneller gebouwd kunnen worden dan permanente woningen, met name via de kruimelgevallenprocedure (zie figuur). Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête onder 30 opdrachtgevers van projecten gerealiseerd in de periode 2017-2019, waarmee circa 65% van alle projecten uit die periode is afgedekt.<sup>25</sup> Deze doorlooptijden zijn veel korter dan de gemiddelde doorlooptijd van zeven tot tien jaar die vaak wordt genoemd voor woningbouwprojecten.<sup>26</sup> De doorlooptijden zijn wel aanzienlijk langer dan de termijnen die in een brochure van Aedes (2021) worden genoemd, die echter gebaseerd zijn op de ervaringen van (slechts) vier woningcorporaties.<sup>27</sup> De Aedes-publicatie kan worden gezien als indicatie dat een (nog) kortere doorlooptijd in principe wel mogelijk is.



Bron: Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019). P. 25, bewerking Dienst Analyse en Onderzoek

Onder de **Omgevingswet** is er meer ruimte voor tijdelijke woningen. Zo kan bijvoorbeeld in het omgevingsplan gewerkt worden met globale functies (met minder detailregels voor locaties), tijdelijke functies, of het mogelijk maken van afwijkend gebruik door middel van een vergunningplicht. Voor gemeenten geldt bovendien niet langer een maximale termijn voor het stellen van regels aan tijdelijke functies voor locaties in het omgevingsplan. Met de Crisis- en herstelwet loopt de wetgever vooruit op de Omgevingswet.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019). P. 25.

<sup>26</sup> Dienst Analyse en Onderzoek (2021). P. 7.

<sup>27</sup> Volgens Aedes (2021) duurt de *planvorming* gemiddeld circa een half jaar (dus circa 26 weken) en een jaar (52 weken) bij respectievelijk de kruimel- en buitenplanse procedure. Aedes noemt als gemiddelde *realisatietijd* 22 weken. Daarmee komt de totale doorlooptijd (planvorming plus realisatie), afhankelijk van de procedure op 48 tot 78 weken.

<sup>28</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022), p. 29.

**Risico's**

Zoals blijkt uit de gegevens hierboven, duurt in de praktijk de planvorming vaak (veel) langer dan de formele proceduretermijnen. Dit komt vooral door weerstand bij omwonenden en de invloed daarvan op de politieke besluitvorming. De weerstand is soms gericht op de verwachte overlast en soms op de uitstraling van het gebouw en de bouwkwiteit die geassocieerd wordt met tijdelijke bouw ('containerwoningen').<sup>29</sup> Vanuit het belang van omwonenden geredeneerd kan ook worden gesteld dat de tijd die nodig is om draagvlak te creëren een goede investering is. Bovendien kan het hanteren van kortere procedures ook als nadeel hebben dat omwonenden minder tijd hebben voor inspraak.

Ook in de studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (2022) komt naar voren dat door politieke en maatschappelijke discussies de planning en realisatie van flexwoningen langer kan duren dan vaak wordt verondersteld. Andere oorzaken voor vertraging zijn de aansluiting op nutsvoorzieningen, en een onrendabele businesscase (zie § 3.4).<sup>30</sup> Deze factoren (weerstand omwonenden, trage besluitvorming gemeenten, aansluiting op nutsvoorzieningen, business case) worden consequent in diverse rapporten genoemd.<sup>31</sup>

Een industriële productiewijze is overigens ook bij reguliere woningbouw mogelijk en wordt steeds vaker toegepast. Tegelijkertijd treden de genoemde belemmeringen voor tijdelijke woningen ook bij reguliere woningbouw vaak op.<sup>32</sup>

### 3.3 Kwaliteit woningen: tendens naar kwaliteitsniveau permanente woningen

**Risico's**

Aan tijdelijke woningen worden in het **Bouwbesluit lagere eisen** gesteld dan aan permanente woningen. Voor de meeste aspecten gelden de eisen voor bestaande bouwwerken.<sup>33</sup> Zo gelden de BENG-eisen (Bijna Energieneutrale Gebouwen) niet, waardoor met minder isolatie kan worden volstaan. Verder gelden lagere eisen voor geluidsbelasting, daglichttoetreding, buitenruimte, plafondhoogte en er kan worden volstaan met steilere trappen. De gebruiksoppervlakte van een gemiddelde verplaatsbare eengezinswoning en appartement is met respectievelijk 40 en 31 m<sup>2</sup> relatief klein. Het werken met lagere eisen helpt om de bouwkosten te beperken. In het verleden werden wel eens 'containerwoningen' (woningen op basis van één of meer zeecontainers), die meestal afgeschreven waren na tien jaar.<sup>34</sup>

Ook de eisen aan brandveiligheid zijn lager dan voor permanente woningen. Dit bleek bijvoorbeeld bij een brand in het complex Riekerhaven in Amsterdam-West op 13

<sup>29</sup> Aedes (2021).

<sup>30</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022).

<sup>31</sup> Onder meer: Rijksvastgoedbedrijf (2021); EIB (2022); Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019), Kwink groep (2022).

<sup>32</sup> Dienst Analyse en Onderzoek (2021).

<sup>33</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022), p. 28.

<sup>34</sup> Aedes (2021).



november 2022, waarbij 75 containerwoningen verloren gingen. De brand kon zich snel verspreiden door een holle ruimte (schilconstructie) in het dak. Uit het onderzoek door de brandweer bleek dat het complex daarmee wel voldeed aan de regels voor deze tijdelijke woningen.<sup>35</sup>

Incidenteel verschijnen er berichten over tijdelijke woningen met een lage kwaliteit, waarvan niet duidelijk is hoe representatief deze zijn. Voormalig Woonbonddirecteur Paulus Jansen noemt in een blog als voorbeelden de krappe huisvesting van arbeidsmigranten en exploitanten van appartementen voor studenten die ook andere voorzieningen (sportschool, restaurant) verplicht moeten afnemen.<sup>36</sup> In mei 2022 waren er berichten in het Algemeen Dagblad over de hitte in tijdelijke woningen in De Rietgors in Gouda, en dezelfde klachten werden in de zomer van 2022 gemeld in het Nederlands Dagblad en de Volkskrant over het project Place2BU in Utrecht.

### **Kansen**

Ondanks de lagere eisen hebben tijdelijke woningen volgens diverse rapporten vaak een **vergelijkbare kwaliteit** als reguliere woningen.<sup>37</sup> Volgens Aedes (2021) liggen de eisen van woningcorporaties over het algemeen hoger dan de eisen voor tijdelijke gebouwen, zeker op het vlak van duurzaamheid. De meeste verplaatsbare woningen van corporaties voldoen zelfs op (bijna) alle punten aan het Bouwbesluit voor permanente woningen. Toch wordt soms getoetst aan de eisen voor tijdelijke gebouwen, omdat een concept op één of enkele punten niet voldoet aan de eisen voor permanente gebouwen.<sup>38</sup> Een reden om uit te gaan van de eisen voor permanente woningen is dat er daardoor zicht kan zijn op vervolgeexploitatie na de eerste periode.<sup>39</sup> Kanttekening bij het bovenstaande is dat er geen recente monitoringsgegevens zijn over de kwaliteit van gerealiseerde tijdelijke woningen. Bij een inventarisatie uit 2019 voldeed 41% van de projecten voor tijdelijke woningen aan de eisen voor permanente woningen.<sup>40</sup> Bij tijdelijke transformatiewoningen in (uiteindelijk) te slopen gebouwen wordt overigens in de regel wel uitgegaan van de eisen voor tijdelijke bouw.<sup>41</sup>

Zoals eerder aangegeven worden in dit rapport ook woningen die voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit voor permanente woningen maar op een tijdelijke locatie staan als tijdelijke woningen beschouwd. Er is dus een diversiteit ontstaan aan woningen op tijdelijke locaties met verschillende kwaliteitsniveaus.

De tendens naar een hogere kwaliteit van tijdelijke woningen wordt versterkt door de recente **gunning door het Rijksvastgoedbedrijf** (zie tekstbox) voor de bouw van circa 2000 tijdelijke woningen. Deze gaat op veel aspecten uit boven de minimumeisen in het Bouwbesluit, en zijn met name op de milieu-aspecten gebaseerd op permanente woningen. Daarnaast lopen er gesprekken tussen het ministerie van BZK en Aedes over een gezamenlijke aanbesteding van woningcorporaties voor een nog groter aantal

<sup>35</sup> Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2022).

<sup>36</sup> [Blog Paulus Jansen](#).

<sup>37</sup> EIB (2022), p. 29, Aedes (2021).

<sup>38</sup> Aedes (2021).

<sup>39</sup> Reedijk, persoonlijke mededeling.

<sup>40</sup> Expertisecentrum Flexwonen (2019), p. 22.

<sup>41</sup> Reedijk, persoonlijke mededeling.

tijdelijke woningen. Het is de bedoeling om in beide trajecten (vrijwel) dezelfde eisen te hanteren.<sup>42</sup>

Er bestaan ook **certificeringssystemen** voor de kwaliteit van flexwoningen (waaronder dus tijdelijke woningen), specifiek gericht op huisvesting van arbeidsmigranten. Dit zijn het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF) en de Stichting Normering Flexwonen (SNF). Vanwege de slechte kwaliteit van de huisvesting bij (een deel van de) arbeidsmigranten adviseerde het zgn. Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten in 2020 om deze keurmerken aan te scherpen en te integreren. Deze eisen zouden onderdeel moeten uitmaken van een verplicht certificeringssysteem van uitzendbureaus.<sup>43</sup>

### **Gunning Rijksvastgoedbedrijf bouw 2000 tijdelijke woningen**

*Het Rijksvastgoedbedrijf is, op verzoek van het ministerie van BZK, in september 2022 een aanbesteding gestart voor de levering van 2.016 tijdelijke woningen. De woningen zijn bedoeld voor doelgroepen binnen het asielstelsel en andere spoedzoekers. Het gaat om vier typen woningen met een omvang variërend van 15 tot 60 m<sup>2</sup>, gebouwd in drie mogelijke gebouwconfiguraties. De woningen dienen uiterlijk op 28 juli 2023 te worden opgeleverd, op nog nader te bepalen locaties, en zullen door een (of meer) woningcorporatie(s) worden geëxploiteerd.<sup>44</sup>*

*In het programma van eisen wordt voor sommige aspecten (brandveiligheid, inbraakveiligheid) uitgegaan van de eisen voor tijdelijke bouw in het Bouwbesluit plus aanvullende eisen. Op andere punten, zoals de BENG-eisen en hittewering, worden de eisen voor permanente nieuwbouw aangehouden. Op sommige punten gaan de eisen zelfs verder: zo is de milieuprestatie-eis (MPG) 0,65 (de huidige eis voor nieuwbouw is 0,8), en mag alleen hout met FSC of PEFC certificering (of vergelijkbaar) worden gebruikt. Bovendien moet het aandeel van non-virgin of biobased materialen minimaal 40% zijn. Er zijn ook eisen aan de uitstraling, zoals variatie in gevelbeeld en stedenbouwkundige opzet, en herkenbaarheid van de entree en gemeenschappelijke gangen. De minimale levensduur is 25 jaar.<sup>45</sup> Op 6 december 2022 is de opdracht definitief gegund aan negen leveranciers.<sup>46</sup>*

## **3.4 Business case lastig rond te krijgen**

Een risico van tijdelijke woningen is dat de business case vaak lastig rond te krijgen is. Het eerder genoemde onderzoek van het PBL (2022) geeft een overzicht van factoren die de business case van flexwoningen (waaronder tijdelijke woningen) bepalen.

<sup>42</sup> P. Schipper en J. van Zelst, persoonlijke mededeling.

<sup>43</sup> Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). P. 6.

<sup>44</sup> Rijksvastgoedbedrijf (2022a).

<sup>45</sup> Rijksvastgoedbedrijf (2022b).

<sup>46</sup> [Rijksoverheid.nl: 2.000 flexwoningen definitief gegund aan negen leveranciers.](https://rijksoverheid.nl/2022/12/06/rijksvastgoedbedrijf-2000-flexwoningen-definitief-gegund-aan-negen-leveranciers)

## **Kansen**

De **kosten om tijdelijke woningen te bouwen** zijn vaak lager vanwege de fabrieksmatige bouwwijze en de beperkte oppervlakte, en soms vanwege lagere kwaliteitseisen. Er zijn echter weinig gegevens over de bouwkosten en andere onderdelen van de stichtingskosten.<sup>47</sup> De kosten zijn grotendeels afhankelijk van eisen en keuzes op het gebied van de bouwkwaliteit, en de kosten voor grond en infrastructuur kunnen flink uiteenlopen. Daarom is volgens het PBL (2022) het bouwen van tijdelijke woningen niet per definitie goedkoper.<sup>48</sup> Ook volgens Aedes (2021) verschillen de kosten van tijdelijke woningen sterk. De gemiddelde stichtingskosten van verplaatsbare eengezinswoningen en appartementen waren in 2019 98.000 euro respectievelijk 71.000 euro<sup>49</sup>, maar deze getallen lijken, gezien de recente prijsstijgingen, niet meer actueel. Een onderzoek uit 2019 komt op vergelijkbare bedragen, waarmee de stichtingskosten minder dan de helft zouden zijn dan die van permanente woningen.<sup>50</sup> Volgens het Expertisecentrum Flexwonen geven met name de beperkte oppervlakte en het modulair bouwen in de fabriek een kostenvoordeel.<sup>51</sup> Een kanttekening hierbij is dat deze voordelen niet veroorzaakt worden door het tijdelijk karakter en dus ook kunnen gelden voor permanente woningen, die immers ook op industriële wijze kunnen worden gebouwd. Wanneer het kwaliteitsniveau van tijdelijke woningen omhoog gaat wordt het kostenvoordeel mogelijk kleiner.

## **Risico's**

De investeringen in tijdelijke woningen verdienen zich vaak niet terug. Vanwege de lage inkomens van de doelgroepen is het **inkomstenpotentieel** vaak beperkt, terwijl de uitgaven aan beheer en leefbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van huismeesters en woonbegeleiders, hoger uitvallen dan in andere woonsegmenten. Ook mutatiekosten en reparatieonderhoud vallen vaak wat hoger uit.<sup>52</sup> Hierbij kan echter worden opgemerkt dat dergelijke kosten er ook zijn bij permanente woningen voor dezelfde doelgroepen.

Verder zijn er **onzekerheden en kosten na afloop van de eerste exploitatieperiode**. Het gaat met name om de onzekerheid over de vervolglocatie, maar ook om onzekerheid over eventuele extra aanvullende eisen uit het Bouwbesluit.<sup>53</sup> In principe geldt bij herplaatsing het zgn. rechtens verkregen niveau (d.w.z. de aanvankelijke eisen uit het Bouwbesluit), maar dat is alleen verzekerd als de woning in exact dezelfde staat wordt hergebruikt. Een iets andere configuratie in een gebouw kan dan een risico opleveren.<sup>54</sup> Er is geen informatie gevonden over de kosten van het verplaatsen van tijdelijke woningen zelf.

Om de onzekerheden rond herplaatsing te verminderen heeft het ministerie van BZK inmiddels een financiële herplaatsingsgarantie ontwikkeld, samen met gemeenten en investeerders (veelal woningcorporaties). Op voorwaarde dat een aantal stappen

<sup>47</sup> De stichtingskosten zijn alle kosten voor een bouwproject, en omvatten naast de bouwkosten ook kosten voor aankoop van de bouwkaavel, advieskosten, leges, rentekosten en onvoorziene posten.

<sup>48</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022).

<sup>49</sup> Aedes (2021).

<sup>50</sup> Watkostdebouwvaneenhurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019). P. 30.

<sup>51</sup> Reedijk, persoonlijke mededeling.

<sup>52</sup> Aedes (2021).

<sup>53</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022).

<sup>54</sup> Watkostdebouwvaneenhurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020). P. 8.

doorlopen wordt om de kans op een vervolglocatie te maximaliseren, is financiële compensatie voor de investeerder mogelijk.<sup>55</sup>

Het PBL noemt diverse oplossingen die worden toegepast om tijdelijke woningen toch van de grond te krijgen. De exploitatietermijn wordt bijvoorbeeld verlengd; dan gelden wel de eisen uit het Bouwbesluit voor permanente bouwwerken. In andere gevallen belooft de gemeente de exploitant een gegarandeerde vervolglocatie na afloop van de exploitatietermijn, zelfs al heeft zij die nog niet op het oog. Ook worden businesscases rendabel gemaakt doordat gemeenten grond goedkoop of gratis beschikbaar stellen of een project subsidiëren. In sommige gevallen wordt stevig ingezet op specifieke doelgroepen zoals (arbeids-)migranten en uitstroom van de geestelijke gezondheidszorg, zodat budgetten uit het sociaal domein voor deze doelgroepen beschikbaar zijn. Het PBL waarschuwt dat dergelijke 'quick fixes' het flexwonen op langere termijn in de wielen rijden, omdat de structurele onderliggende vraagstukken niet worden opgelost maar worden afgewenteld op de toekomst. Gemeenten nemen financiële risico's op zich die in de toekomst nadelig kunnen uitpakken. Een sterke concentratie van kwetsbare doelgroepen kan volgens het PBL leiden tot de verdere stigmatisering van het flexwonen, zeker wanneer er niet stevig wordt ingezet op langdurig sociaal beheer.

### 3.5 Tijdelijkheid huurcontracten: minder zekerheid voor huurders

#### **Risico's**

Een nadeel van tijdelijke woningen, vanuit het perspectief van bewoners, is dat er vaak gewerkt wordt met **tijdelijke huurcontracten**. Per 2017 is de Wet Doorstroming Huurmarkt van kracht, met meer mogelijkheden voor tijdelijke huurcontracten en verhuur voor korte duur.<sup>56</sup> Dit levert onzekerheid op voor huurders, en financiële nadelen (zoals het moeten afschrijven van de stoffering over een kortere periode).<sup>57</sup> De huurprijsregulering is onverkort van kracht op flexwonen, maar de huurbescherming eindigt als een tijdelijke contract afloopt. Daar staat tegenover dat het alternatief voor een tijdelijke woning (of andere flexwoning) vaak géén woning is.<sup>58</sup> Dat argument is uiteraard sterker als het realisatietempo van tijdelijke woningen inderdaad hoger is dan van permanente bouw.

Volgens Aedes (2021) zetten corporaties in de praktijk bij tijdelijke woningen alle vormen van tijdelijke huurcontracten in. Er zijn ook corporaties die huurcontracten voor onbepaalde tijd afsluiten. In dat geval hebben huurders recht op een verhuiskostenvergoeding op het moment van verplaatsing. Vanaf zeven jaar voor het einde van de exploitatieperiode wordt in de praktijk ook wel gewerkt met tijdelijke contracten op basis van de Leegstandswet, omdat sprake is van te slopen woningen. Hiervoor is een vergunning van de gemeente nodig.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 32 847 nr. 983.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32847 nr. 919.

<sup>57</sup> Zie ook: [Blog Paulus Jansen](#): Flex, daar zit een luchtje aan.

<sup>58</sup> Platform31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019), p. 7.

<sup>59</sup> Aedes (2021), p. 5.

Uit onderzoek uit 2019 bleek dat voor tijdelijke woningen in 72% van de gevallen gebruik werd gemaakt van tijdelijke huurcontracten. Dit waren deels contracten met een maximale looptijd van twee jaar of campus- of jongerencontracten met een maximale looptijd van vijf jaar.<sup>60</sup>

### ***Kans of risico***

Voor sommige bewoners van tijdelijke woningen hoeft een tijdelijk huurcontract geen probleem te zijn, omdat ze de woning ook tijdelijk nodig hebben. Voorbeelden zijn seizoensarbeiders, studenten of mensen in gebieden waar de bevolking krimpt. Andere groepen, bijvoorbeeld mensen die uit een instelling voor geestelijke gezondheidszorg komen, hebben wel snel een woning nodig, maar willen liever een permanente woning.<sup>61</sup>

### ***Kans of risico***

Door een recente wijziging in het **Burgerlijk Wetboek** hoeft een verhuurder van een tijdelijke woning die geen vast contract kan aanbieden niet terug te vallen op een contract voor slechts twee of drie jaar. In 2021 is namelijk een extra opzeggingsgrond toegevoegd specifiek voor tijdelijke woningen (Art. 7:274 lid 1, onder g). Hiermee kan een woonruimte waarvoor slechts een omgevingsvergunning voor bepaalde tijd is verleend, worden opgezegd tegen het einde van de vergunningstermijn. Dit maakt het dus mogelijk om een tijdelijke woning te verhuren voor bijvoorbeeld vijf jaar in plaats van slechts twee of drie jaar. Er is uiteraard nog steeds minder zekerheid voor de huurder vergeleken met een contract voor onbepaalde tijd.

## **3.6 Verdringing reguliere woningbouw niet aangetoond**

### ***Risico, niet aangetoond***

Het Economisch Instituut voor de Bouw (2022) heeft een analyse gemaakt van 175 projecten met flexwoningen (in brede zin), waarvan 59 projecten met tijdelijke woningen. In totaal gaat het om 7.500 tijdelijke woningen, waarvan ruim de helft vanaf 2017 is gerealiseerd. Dit zijn bijna 1.000 tijdelijke woningen per jaar, waarmee een derde deel van het totaal aantal tijdelijke woningen wordt gedekt. Hieruit blijkt dat ruim driekwart van de tijdelijke woningen is gerealiseerd op locaties die geschikt zijn voor reguliere woningbouw. Het EIB concludeert dan ook dat de bouw van de tijdelijke woningen gedurende de exploitatieduur de bouw van reguliere woningen verdringt. In combinatie met de (hierboven genoemde) belemmeringen voor tijdelijke woningen concludeert het EIB dat de bijdrage van tijdelijke woningen aan de woningbouwambitie beperkt zal zijn.<sup>62</sup> Het rapport maakt niet duidelijk hoe de geschiktheid van locaties is beoordeeld; uit navraag door het Expertisecentrum Flexwonen blijkt dat het EIB zelf de kwaliteit van de locaties heeft beoordeeld, maar niet naar de bestemmingsplannen heeft gekeken.<sup>63</sup> Het feit dat vaak ontheffing van het bestemmingsplan nodig is omdat

<sup>60</sup> Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019), p. 14.

<sup>61</sup> Zie ook Platform31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019).

<sup>62</sup> EIB (2022), p. 30.

<sup>63</sup> [www.flexwonen.nl](http://www.flexwonen.nl)

er geen woonbestemming op de locatie rust wijst niet op verdringing. Daarmee lijkt de conclusie van het EIB onvoldoende onderbouwd.

### **3.7 Ruimtelijke kwaliteit**

#### ***Kans of risico***

Tijdelijke woningen kunnen worden neergezet in zogenaamde pauzelandenschappen, waar een functie is verdwenen en nog geen nieuwe bestemming gevonden.<sup>64</sup> Daarmee kan in potentie de ruimtelijke kwaliteit van een braakliggend terrein verbeteren. Tijdelijke woningen kunnen bovendien passen in een strategie voor incrementele groei van een (grote) woonwijk, in onderdelen die pas later een definitieve bestemming krijgen.<sup>65</sup> Het is wettelijk nog wel toegestaan om lelijke tijdelijke woningen te bouwen, zoals in het verleden gebeurde met 'containerwoningen'.

### **3.8 Innovatie**

#### ***Kansen***

Tijdelijke woningen, met name wanneer ze verplaatsbaar zijn, zijn modulair en passen dus goed in het streven naar een circulaire economie. Projecten voor tijdelijke woningen hebben de potentie om de ontwikkeling naar meer geïndustrialiseerd en circulair bouwen in bredere zin aan te jagen. Bouwende partijen moeten immers bij tijdelijke woningen oplossingen bedenken waardoor huizen gemakkelijk uit elkaar gehaald kunnen worden.<sup>66</sup> Er zijn concepten in houtbouw, een betonnen bodem met stalen constructie en panelen, een betonnen bodem met houtskeletbouw, een betonnen modulair casco, en staalbouw.<sup>67</sup> Industrieel en circulair bouwen is echter ook mogelijk en wordt steeds vaker toegepast bij permanente woningen.

---

<sup>64</sup> Aedes (2021).

<sup>65</sup> Van Zelst, persoonlijke mededeling.

<sup>66</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2022), p. 5.

<sup>67</sup> Aedes (2021).



Industriële woningbouw in de fabriek van bouwgroep Dijkstra Draisma in Dokkum

### 3.9 Conclusies

#### **Realisatietempo**

- Tijdelijke woningen kunnen sneller gerealiseerd worden dan reguliere woningen. Dit komt door kortere procedures waarbinnen beslissingen worden genomen, en door een industriële (modulaire) productiewijze. In de praktijk duurt het voorbereiden van de plannen echter vaak langer dan volgens de wet officieel nodig is. Dit komt vooral door weerstand bij omwonenden, maar ook door een onrendabele business case (zie hieronder) en vertraagde aansluiting op nutsvoorzieningen. Toch is het realisatietempo vaak hoger dan van permanente woningen.

#### **Kwaliteit woningen**

- Aan tijdelijke woningen worden minder hoge eisen gesteld in het Bouwbesluit, voor bijvoorbeeld isolatie, brandveiligheid, geluidsbelasting en daglichttoetreding. Toch wordt de kwaliteit steeds vaker vergelijkbaar met permanente woningen. Deze tendens wordt versterkt door recente initiatieven, zoals een (inmiddels gegunde) opdracht door het Rijksvastgoedbedrijf en een raamcontract met de vereniging van woningcorporaties Aedes. Er zijn echter weinig gegevens over de kwaliteit van gebouwde tijdelijke woningen. In het programma woningbouw is een monitoringssysteem voor het aantal tijdelijke woningen aangekondigd, maar niet duidelijk is of hierin ook kwaliteitsaspecten worden meegenomen.

### ***Business case***

- De kosten om tijdelijke woningen te bouwen zijn vaak lager vanwege de fabrieksmatige bouwwijze en de beperkte oppervlakte, en soms vanwege lagere kwaliteitseisen. Toch verschillen de kosten aanzienlijk tussen tijdelijke woningen. De kostenvoordelen worden voor het grootste deel niet veroorzaakt door het tijdelijke karakter; ook permanente woningen kunnen immers fabrieksmatig worden gebouwd (en dat gebeurt steeds vaker) of een kleine oppervlakte hebben.
- De investeringen in tijdelijke woningen verdienen zich vaak niet terug, met name door onzekerheid over de situatie na de eerste exploitatieperiode. De business case kan worden verbeterd doordat gemeenten grond goedkoop of gratis beschikbaar stellen of een project subsidiëren. Mogelijk leidt ook het initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor een zgn. herplaatsingsgarantie tot verbetering. Hierbij wordt door een garantstelling het financiële risico verkleind als er geen tweede locatie gevonden kan worden.
- Verhuurders die tijdelijke woningen bouwen hebben relatief lage huurinkomsten omdat de bewoners lage inkomens hebben. Dit lijkt echter ook van toepassing bij permanente woningen voor mensen met lage inkomens.

### ***Tijdelijkheid huurcontracten***

- Een nadeel van tijdelijke woningen is dat er vaak gewerkt wordt met tijdelijke huurcontracten. Dit levert onzekerheid op voor de huurders. Daar staat echter tegenover dat het alternatief voor een tijdelijke woning vaak géén woning is. Dat argument geldt uiteraard alleen als tijdelijke woningen inderdaad sneller worden gebouwd dan permanente woningen.
- Voor sommige bewoners van tijdelijke woningen hoeft een tijdelijk huurcontract geen probleem te zijn, omdat ze de woning ook tijdelijk nodig hebben. Voorbeelden zijn seizoensarbeiders, studenten of mensen in gebieden waar de bevolking krimpt. Andere groepen, bijvoorbeeld mensen die uit een instelling voor geestelijke gezondheidszorg komen, hebben wel snel een woning nodig, maar willen liever een permanente woning.
- Een recente wijziging in het Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk om het huurcontract te beëindigen als de omgevingsvergunning voor de tijdelijke woning afloopt. Daardoor kan een tijdelijke woning worden verhuurd voor bijvoorbeeld vijf jaar in plaats van slechts twee of drie jaar. Er is uiteraard nog steeds minder zekerheid voor de huurder vergeleken met een contract voor onbepaalde tijd.

### ***Ruimtelijke kwaliteit***

- Tijdelijke woningen kunnen bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, dat wil zeggen een mooie woonomgeving. Hierdoor worden namelijk tijdelijk braakliggende terreinen ('pauzelandschappen') benut, of leegstaande panden die uiteindelijk worden gesloopt. Het is wettelijk nog wel toegestaan om lelijke tijdelijke woningen te bouwen, zoals in het verleden gebeurde met 'containerwoningen'.

### ***Innovatie***

- Projecten voor tijdelijke woningen kunnen de innovatie in de richting van industrieel en circulair bouwen aanjagen. Met circulair bouwen wordt bedoeld dat



grondstoffen en producten opnieuw gebruikt kunnen worden. Bouwende partijen moeten bij tijdelijke woningen oplossingen bedenken waardoor huizen gemakkelijk uit elkaar gehaald kunnen worden. Een dergelijke bouwwijze is echter ook mogelijk en wordt steeds vaker toegepast bij permanente woningen.

## Geraadpleegde bronnen

### Literatuur

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020), Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.

Adviesraad Migratie (2022), Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten. Den Haag.

Aedes (2021), Verplaatsbare woningen bouwen. Den Haag: Aedes.

Dienst Analyse en Onderzoek (2021), Belemmeringen voor sneller bouwen. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Economisch Instituut voor de Bouw (2022), Nationale Woon- en Bouwagenda. Onderzoek naar de haalbaarheid van 100.000 nieuwe woningen per jaar. Amsterdam: EIB.

Kwink groep (2022), Eindevaluatie pilots flexibele huisvesting. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), Programma woningbouw. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (2022), Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod. Een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces. Den Haag.

Platform31 en Expertisecentrum Flexwonen (2019), Aan de slag met flexwonen! Een handreiking om de vraag naar en de mogelijkheden voor flexwonen in beeld te krijgen en zelf lokaal aan de slag te gaan. Den Haag.

Rijksvastgoedbedrijf (2021), Extern Verslag Marktverkenning. Flexibele woonoplossingen statushouders. Den Haag.

Rijksvastgoedbedrijf (2022a), Levering 2000 tijdelijke woningen. Aanbestedingsleidraad Europese openbare procedure. Den Haag.

Rijksvastgoedbedrijf (2022b), Programma van eisen (bij Levering 2000 tijdelijke woningen). Alle aanbestedingsdocumenten zijn te vinden op [tenderned](#).

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2022), Rapport brandveiligheid unitbouw in de Voetbalstraat te Amsterdam.

Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2019), De bouw van tijdelijke woningen.

Watkostdebouwvaneenhuurwoning en Expertisecentrum Flexwonen (2020), De productie van verplaatsbare en andere woningen in Nederland.

### **Officiële publicaties**

Kamerstukken II, 2018/19, 32847 nr. 521. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over stimuleringsaanpak flexwonen.

Kamerstukken II, 2021/22, 32847 nr. 919. Brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening over versnelling van de woningbouw.

Kamerstukken II, 2021/22, 19637 nr. 2992. Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over besluitvorming over de opvangcrisis.

Kamerstukken II, 2022/23, 32 847 nr. 983. Brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over financiële herplaatsingsgarantie tijdelijke huisvesting.

### **Websites en nieuwsberichten**

Algemeen Dagblad, 3 mei 2022, [Kamervragen SP aan minister De Jonge na stuk over hitte in Goudse flexwoningen](#)

[Blog Paulus Jansen](#): Flex, daar zit een luchtje aan

[CBS](#): 9,5 woningen door transformaties in 2021.

[flexwonen.nl](#): EIB vergaloppeert zich met rapport over de (on)haalbaarheid van 100.000 nieuwe woningen per jaar

Nederlands Dagblad, 15 augustus 2022, [Wekenlang puffen in de containerwoning: 'Ik heb een eigen sauna'](#)

[Rijksoverheid.nl](#): [2.000 flexwoningen definitief gegund aan negen leveranciers](#)

### **Gesprekken met deskundigen**

W. Reedijk, directielid Expertisecentrum Flexwonen

P. Schipper, belangenbehartiger, Aedes vereniging van woningcorporaties

J. van Zelst, programmadirecteur versnellen tijdelijke huisvesting, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties