



Planbureau voor de Leefomgeving

# BELEID MAKEN VOOR (FLEX)WONEN

**Frans Schilder, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen, Jolien Groot, Petra Visser**

**29 oktober 2024**

PBL

## Colofon

### Beleid maken voor (flex)wonen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5295

### Contact

Jolien.Groot@pbl.nl

### Auteurs

Frans Schilder, Marieke van der Staak, Femke Daalhuizen, Jolien Groot en Petra Visser

### Met dank aan

Johan Conijn (Finance Ideas), Simon Brijder, Michelle van Dijk (ministerie van BZK), Hans van Amsterdam, Anet Weterings (PBL)

### Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Schilder, F., M. van der Staak, F. Daalhuizen, J. Groot & P. Visser (2024), Beleid maken voor (flex)wonen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>	
<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Publieke belangen op de woningmarkt</b>	<b>8</b>
2.1	Opgave voor de overheid?	8
2.2	Welke opgave(n)?	9
2.3	Uitvoering van de woonopgave door de overheid	11
<b>3</b>	<b>Flexwonen gezien vanuit het Beleidskompas</b>	<b>13</b>
3.1	Het Rijk: systeemverantwoordelijkheid	13
3.2	Gemeenten: resultaatverantwoordelijkheid	19
<b>4</b>	<b>Slotoverwegingen</b>	<b>23</b>
	<b>Referenties</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage 1: Toelichting bij publieke belangen op de woningmarkt</b>	<b>28</b>
	<b>Bijlage 2: Tweede Kamerstukken</b>	<b>31</b>

# Samenvatting

## **Publieke belangen en (flex)wonen: meer dan alleen een kwantitatief woningtekort**

Momenteel is er sprake van een groot woningtekort: veel mensen hebben grote moeite om een passende woning te vinden. Zonder een woning is het moeilijk, of misschien wel onmogelijk, om in de maatschappij volwaardig mee te kunnen doen. De Nederlandse overheid ziet het voorzien in adequate woonruimte dan ook als een publiek belang, oftewel als iets waar zij (mede) zorg voor moet dragen. Zodoende is in artikel 22, lid 2 van de Grondwet vastgelegd dat de 'bevordering van voldoende woongelegenheid' een 'voorwerp van zorg der overheid' is.

Het Rijk, gemeenten, corporaties, en particuliere investeerders proberen de huidige woningnood op korte termijn te verlichten door onder meer flexwoningen te realiseren. Het realiseren van flexwoningen heeft volgens hen een aantal voordelen. Zo kan dit type woningen tijdelijk worden gerealiseerd op locaties die eigenlijk niet voor het wonen bestemd zijn, waardoor er meer ruimte beschikbaar is. En doordat flexwoningen grotendeels in de fabriek kunnen worden gebouwd en modulair zijn, kunnen ze op locatie vaak snel gerealiseerd worden. Ook zijn de vergunning- en bezwaarprocedures vaak eenvoudiger dan bij permanente woningbouw. Flexwonen kan kortom bijdragen aan het snel beschikbaar maken van veelal betaalbare woningen.

Het Rijk en gemeenten werken hard aan de realisatie van flexwoningen. Ongeacht of het beleidsinstrumentarium dat daarvoor wordt ingezet effectief en doelmatig is, blijft het van belang dat het beleidvormingsproces goed wordt georganiseerd. Een belangrijke vraag die door beleidsmakers onder druk van het woningtekort gemist dreigt te worden is de vraag 'waarom flex?'. Veel flexwoonprojecten zijn gericht op de huisvesting van specifieke doelgroepen, zoals statushouders, studenten en mensen die uit instellingen wegverhuizen. De woonvraag van deze mensen is permanent, in tegenstelling tot de flexwoningen zelf. Daarnaast helpt de vereenvoudigde procedure de snelle totstandkoming van flexwoonprojecten, maar wordt aan andere publieke belangen op de woningmarkt, zoals een veilige en gezonde leefomgeving, mogelijk niet genoeg aandacht besteed.

## **Beleidstheorie: het belang van een langetermijnvisie**

Gemeenten zijn volop bezig met het realiseren van flexwoonprojecten. Een reflectie op meer dan 120 beleidsstukken en communicatiestukken van zowel het Rijk als twintig gemeenten suggereert dat flexwonen als een duizenddingendoekje wordt gezien. Het wordt gezien als een oplossing voor het woningtekort, als een snelle realisatie van extra woningen, en als middel om te kunnen doorbouwen ten tijde van een bouwcrisis. Ook verwachten beleidsmakers dat flexwoningen allerlei ongewenste woonomstandigheden voor spoedzoekers kunnen voorkomen. In beleid gericht op gebiedsontwikkeling bestaan eveneens verwachtingen van flexwonen. De gedachte daarachter is bijvoorbeeld dat flexwonen de levendigheid van een te ontwikkelen gebied versneld tot stand laat komen. Ook zou het de innovatie in de (circulaire en modulaire) woningbouwmarkt aanjagen. Het is echter van belang dat beleidsmakers zich afvragen of flexwonen voor al deze opgaven de best passende oplossing is.

Een afweging van (alle) publieke belangen wordt in de praktijk bij flexwoonprojecten niet altijd gemaakt. De onderbouwing om te kiezen voor flexwonen lijkt vaak gericht op praktische afwegingen in het hier en nu. Het gaat dan onder meer over locaties en procedures. Flexwonen vergt echter ook een inspanning als het project over bijvoorbeeld vijftien jaar beëindigd wordt. De bewoners zijn op

dat moment waarschijnlijk niet dezelfde als de bewoners nu, maar zij zullen wel een alternatieve woonruimte moeten krijgen. Ook zal infrastructuur wellicht moeten worden opgeruimd wanneer de woningen verdwijnen. Veel van dit soort praktische problemen met flexwonen kunnen onderzocht worden in het beleid, maar dat vergt wel een vooraf goed doordachte beleidstheorie met een langetermijnvisie. Uit de geanalyseerde beleids- en communicatiestukken blijkt dat daar niet altijd aandacht aan wordt besteed.

Het is daarnaast van belang dat beleidsmakers op nationaal en lokaal niveau strategisch en moreel overwegen of flexwonen wel een passende oplossing is voor de diversiteit aan de door hen beoogde doelstellingen. Zij zouden zichzelf steeds af moeten vragen of flexwonen de best passende oplossing is. Soms ligt een andere oplossing wellicht meer voor de hand. Om tot een gedegen afweging te kunnen komen, moeten beleidsmakers zichzelf vragen stellen zoals: waarom kan op de beoogde flexwoonlocatie niet permanent gebouwd worden? Als dat te maken heeft met de geschiktheid van de locatie (denk aan gezondheidsaspecten als geluidshinder of stankoverlast), is het dan wel zo verstandig en rechtvaardig daar flexwoningen te bouwen? Beleidsmakers die flexwonen zien als instrument voor *placemaking* in gebiedsontwikkeling kunnen zichzelf vragen stellen welke mensen welke voordelen hebben van flexwoningen in de bouwput.

Bij de ontwikkeling van flexwoningen moeten beleidsmakers extra alert zijn, omdat deze woningen huisvesting bieden aan kwetsbare doelgroepen. De flexwoningen komen tot stand door middel van soepelere omgang met belangrijke wet- en regelgeving. Het is belangrijk dat beleidsmakers weten welke publieke belangen gemoeid zijn met het betreffende project en dat de beleidstheorie en langetermijnvisie erachter volledig zijn. De grote vraag bij flexwonen zou altijd, dus zowel voor rijks- als gemeenteambtenaren, moeten zijn 'waarom flex?'. Uit de analyse van de beleids- en communicatiestukken blijkt dat zij die vraag vooralsnog niet altijd beantwoorden. Zo lang dat niet het geval is, valt niet te beoordelen of flexwonen een waardevolle aanvulling is op reguliere woningbouw.

# 1 Introductie

Het Rijk en gemeenten zien flexwonen als een belangrijke oplossing voor het woningtekort en daarmee samenhangende problemen. Beleidsmakers zetten flexwoningen vooral in om specifieke doelgroepen te huisvesten die anders vaak geen woning zouden vinden. Zo probeert het Rijk, in een bredere agenda van ingrepen op de woningmarkt, met name ongewenste woonsituaties onder bijvoorbeeld asielzoekers, statushouders, studenten en uitstromers uit instellingen te voorkomen. Denk daarbij aan mensen die bij vrienden of familie op de bank slapen of illegaal wonen in een vakantiepark. Aan de vraag of flexwonen dit soort woonsituaties kan oplossen of voorkomen, gaat een belangrijke andere vraag vooraf: 'waarom flex?' Voor het oplossen van veel problemen is flexibiliteit geen noodzakelijke voorwaarde en misschien geen passend antwoord. Statushouders kunnen bijvoorbeeld ook in permanente woningen worden gehuisvest, en het woningtekort neemt ook af als er permanente woningen gebouwd worden.

In deze notitie helpen we beleidsmakers te reflecteren op hun flexwoonbeleid. Dat doen we allereerst aan de hand van eerder onderzoek van het PBL (Groot et al. 2020b, Groot et al. 2022, Groot et al. 2024). Daarnaast reflecteren we op meer dan 120 beleidsdocumenten en communicatiestukken van het Rijk en twintig gemeenten op het gebied van flexwonen. We hebben daarbij extra aandacht voor de vaak onbeantwoorde vraag 'waarom flex en bijvoorbeeld niet permanente, of geen woningbouw?'.

## **PBL-onderzoek naar flexwonen**

Deze publicatie is gebaseerd op een aantal empirische onderzoeken van het PBL naar flexwonen, aangevuld met een analyse van 62 Tweede Kamerbrieven en de woon-, omgevingsvisies en prestatieafspraken van de twintig gemeenten met het grootste aantal flexwoningen.

De eerste PBL-publicatie *Ruimte voor flexwoningen* (Groot et al. 2020) betrof een analyse met behulp van GIS naar de conditionele beschikbaarheid en geschiktheid van locaties voor flexwonen. De tweede PBL-publicatie *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod* (Groot et al. 2022) is een verkenning op basis van enquêtes en interviews naar (organisatorische, financiële) belemmeringen in de realisatie en exploitatie van flexwoningen. De derde PBL-publicatie *Flexibel wonen in kleine huizen* (Groot et al. 2024) is een analyse op basis van microdata naar overeenkomsten en verschillen in (bewoning van) flexwoningen, HAT-woningen en overige kleine woningen.

De structuur van de voorliggende publicatie volgt de stappen van het Beleidskompas, waarlangs het Rijk haar beleid behoort te ontwikkelen volgens verplichte kwaliteitseisen die de ministerraad op 14 april 2011 heeft vastgesteld ([www.kcbr.nl](http://www.kcbr.nl)). De beleidstheorie die daaruit volgt voor flexwonen wordt in deze publicatie voor het Rijk en de twintig gemeenten met het grootste aantal flexwoningen gereconstrueerd aan de hand van documentanalyse (zie tekstkader 'Analyse Tweede Kamerstukken' in paragraaf 3.1).

We identificeren de belangrijkste publieke belangen van het wonen aan de hand van de wetenschappelijke literatuur en recente beleidsdocumenten, waarbij we publieke belangen beschouwen volgens de toonaangevende studie Hof et al. (2006). Daarbij bezien we de specifieke waarde van flexwonen. Aan de hand van het Beleidskompas (Rijksoverheid 2023) beschrijven we in Hoofdstuk 3 de bestaande beleidstheorie achter flexwonen. Dat doen we op basis van de gemeentelijke- en

overheidsstukken die we hebben ingezien. Ook beschrijven we de ontwikkelingen van het flexwoonbeleid en delen we enkele observaties van de huidige praktijk. Daarbij hebben we, zoals ook in de eerdere PBL-onderzoeken naar flexwonen, zowel oog voor het beleidvormings- als -uitvoeringsproces.

Tot slot beschouwen we aan de hand van de publieke belangen van het wonen en beleidsdoelen de toegevoegde waarde van flexwonen. Ook kijken we naar de condities waarin flexwonen tot zijn recht kan komen. Op deze manier wordt het vanzelfsprekender om de vraag 'waarom flex?' te stellen en ook gemakkelijker om deze te beantwoorden. Zo kunnen beleidsmakers die betrokken zijn bij het flexwoondossier bovendien werken aan een gedeeld perspectief op de toegevoegde waarde van flexibele woningbouw.

## 2 Publieke belangen op de woningmarkt

Het hebben van een (eigen) woonruimte is belangrijk voor mensen. Het is meer dan alleen een dak boven je hoofd wanneer het regent; het is haast voorwaardelijk om zaken als een bankrekening of uitkering te kunnen regelen. Een fijne en goede woning is echter niet voor iedereen vanzelfsprekend. Grote groepen huishoudens op de Nederlandse woningmarkt hebben moeite een geschikte woonruimte te vinden (zie bijv. Schilder et al. 2020). In dit hoofdstuk vertrekken we vanuit de constatering dat er nu en ook in de toekomst voor veel mensen geen passende woning beschikbaar is (zie bijvoorbeeld Gopal et al. 2024). We kijken daarbij naar de vraag óf de overheid een taak heeft in het oplossen van het woningtekort en zo ja, welke taak dat dan is. Daarnaast schetsen we kort hoe flexwonen theoretisch zou kunnen bijdragen aan de oplossing van het woonprobleem.

### 2.1 Opgave voor de overheid?

In een ideale wereld zou iedereen een fijne, geschikte, en betaalbare woonruimte kunnen vinden. Zoals gesteld is dat in de praktijk niet het geval. Huishoudens met lagere inkomens kunnen niet zo maar een woning kopen of huren, maar ook huishoudens met middeninkomens hebben moeite om in hun woonbehoefte te voorzien. Zelfs als je wel voldoende geld hebt, ben je momenteel niet verzekerd van een geschikte woonruimte: gescheiden ouders die een woning in de buurt van de ex-partner en kinderen zoeken, zijn hiervan een voorbeeld. Daarnaast zijn er allerlei kwetsbare groepen, zoals statushouders, arbeidsmigranten en mensen die uit geïnstitutionaliseerde zorg naar de woningmarkt willen (of moeten) verhuizen. Er bestaat een duidelijke discrepantie tussen de gewenste situatie waarin iedereen geschikte woonruimte kan vinden, en de feitelijke situatie. Hiermee is voldaan aan een eerste, noodzakelijke voorwaarde voor overheidsingrijpen (WRR 2000).

#### **Het woningtekort in Nederland**

Het woningtekort wordt allereerst veroorzaakt door teveel vraagstimulering (DNB 2021, Groot et al. 2020a). De vraag naar woningen is kunstmatig hoog, door onder meer huurprijnsregulering en de fiscale subsidiëring van eigenwoningbezit (Schilder et al. 2021). Tegelijkertijd hebben ook andere factoren invloed, zoals demografie. Er komen in Nederland bijvoorbeeld steeds meer en kleinere huishoudens, waardoor de vraag naar woningen sterk toeneemt (Schilder et al. 2021). Op basis van de meest recente Primos-bevolkingsprognose van Onderzoeksbureau ABF Research is de verwachting dat er in 2030 zo'n 993.200 extra woningen nodig zijn (Gopal et al. 2024). Of er uiteindelijk écht zoveel extra woningen nodig zijn, of zelfs meer, is de vraag (Schilder et al. 2021). Demografische prognoses zijn altijd omgeven met onzekerheid (Gopal et al. 2024, Schilder et al. 2021).

Een tweede randvoorwaarde voor overheidsingrijpen is dat er sprake moet zijn van een belang dat het individueel belang overstijgt (WRR 2000). De overheid is er niet om private aangelegenheden te regelen. Er moet sprake zijn van een belang dat de hele maatschappij aangaat, zoals het borgen van veiligheid of het bestrijden van armoede. Dat er sprake is van een maatschappelijk belang is een noodzakelijke, maar op zichzelf nog onvoldoende voorwaarde voor de overheid om in te grijpen. Indien er voor het maatschappelijk belang een voldoende functionerende markt is, zal het verdelingsmechanisme van de markt namelijk vaak zorgen voor de borging van het maatschappelijk



belang. De beschikbaarheid van voldoende brood is een bekend voorbeeld van een maatschappelijk belang, dat geen overheidsingrijpen vergt omdat de markt hierin prima voorziet.

De overheid is alleen aan zet als er sprake is van een maatschappelijk belang waarvan de borging niet door bijvoorbeeld goed functionerende markten wordt verzorgd. In dat geval spreken we van publieke belangen: 'Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.' (WRR 2000). De Nederlandse overheid meent dat er sprake is van een publiek belang bij de borging van adequate woonruimte. Wonen is vastgelegd in artikel 22, lid 2, van de Grondwet: 'Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.' In de toelichting op de website van de Nederlandse Grondwet wordt dit als volgt uitgelegd:

*'Het tweede lid betreft de overheidszorg voor de woongelegenheden. De bevordering van voldoende woongelegenheden is een taak die ziet op een van de primaire levensbehoeften van de mens. Dit is onder meer uitgewerkt in de Woningwet en de Huisvestingswet. De term voldoende woongelegenheden die dit artikel bezigt, betreft niet alleen een voldoende aantal woningen, maar eveneens de kwaliteit van de woningen.'*

Wat de overheid ziet als een publiek belang is een politieke afweging die zij zelf maakt. Dat de overheid een belangrijke taak voor zichzelf ziet weggelegd in het daadwerkelijk realiseren van voldoende, kwalitatief goede woningen blijkt naast de Grondwet uit de zes programma's die in het kader van de Nationale Woon- en Bouwagenda (BZK 2022a) door het Rijk zijn opgetuigd. Deze programma's zijn: Woningbouw, Een thuis voor iedereen, Betaalbaar wonen, Leefbaarheid en veiligheid, Verduurzaming gebouwde omgeving en Wonen en ouderen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze programma's zich niet alleen richten op het bevorderen van de woningbouw, maar ook op aanpalende publieke belangen zoals betaalbaarheid, leefbaarheid, verduurzaming, en de huisvesting van specifieke aandachtsgroepen. In aanvulling daarop krijgt ook ruimtelijke kwaliteit en samenhang aandacht in het Programma Mooi Nederland (BZK 2022b). Kortom: het Rijk kiest in haar beleid voor een bredere invulling van het publiek belang wonen.

## 2.2 Welke opgave(n)?

Met de constatering dat het wonen een grondrecht is voor mensen, en dat zonder overheidsingrijpen de maatschappelijke belangen rond het wonen niet in voldoende mate gediend zijn, zijn we er echter nog niet. De toelichting op de Grondwet rept van een voldoende aantal woningen met voldoende kwaliteit. Er zijn echter nog meer publieke belangen met het wonen gemoeid, zoals ook volgt uit de Nationale Woon- en Bouwagenda van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK 2022a). Op basis van de literatuur schetsen we hier een kort overzicht van de verschillende maatschappelijke opgaven die we op basis van de theorie als publieke belangen kenmerken.

Een inzichtelijke en vandaag de dag nog toonaangevende publicatie op het gebied van publieke belangen rond wonen is de publicatie 'Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt' van Hof et al. (2006). Zij onderscheiden een aantal publieke belangen rond wonen vanuit welvaartseconomisch perspectief. Het is daarbij van belang zich te realiseren dat wanneer men vanuit dit specifieke perspectief naar publieke belangen op de woningmarkt kijkt, men tot een ander overzicht kan komen dan wanneer andere perspectieven worden gehanteerd. Dit heeft te maken met het onderliggende rechtvaardigheidsprincipe van de welvaartseconomie, waarbij de maximalisatie van het totale nut wordt nagestreefd en weinig waarde wordt gehecht aan

onderlinge verdeling van de welvaart. Er zijn echter ook andere principes van waaruit men naar de woningmarkt zou kunnen kijken, zoals het egalitarisme (iedereen gelijk) of het suffiëntarisme (iedereen voldoende, zie Buitelaar 2020). In onderstaand tekstkader beschrijven we een illustratie van betaalbaarheid als publiek belang op de woningmarkt. Vanuit de welvaartseconomie bezien is betaalbaarheid geen publiek belang, vanuit het suffiëntarisme is het dat wel.

**Betaalbaarheid: een maatschappelijk én publiek belang?**

De betaalbaarheid van wonen is binnen het welvaartseconomisch denken geen publiek belang, aangezien de verdeling van woonruimte door een goed functionerende markt vanzelf wordt geborgd. Woningen worden verdeeld op basis van de betalingsbereidheid van mensen, waardoor bij goede marktwerking een optimale verdeling van woonconsumptie ontstaat. Wanneer men de markt echter vanuit suffiëntaristisch perspectief bekijkt, kan overheidsingrijpen wel noodzakelijk gevonden worden. Bijvoorbeeld wanneer een gezin vanwege een laag inkomen in een studio van 30 vierkante meter woont: in dat geval wordt niet voldaan aan de voorwaarde van ‘iedereen voldoende’, in dit geval voldoende ruimte.

In tabel 2.1 vatten we kort de belangrijkste publieke belangen voor de woningmarkt samen (zie voor een uitgebreidere toelichting Bijlage 1). Deze komen uit de studie van Hof et al. (2006) waarin nadrukkelijk vanuit een welvaartseconomisch oogpunt naar publieke belangen wordt gekeken. Deze zijn aangevuld met belangen die worden genoemd in bijvoorbeeld OECD (2021), André (2010) en het ministerie van Binnenlandse Zaken (2022a,b). Op die manier hebben we ook publieke belangen vanuit andere rechtvaardigheidsprincipes opgenomen in deze studie. Wanneer er sprake is van een publiek belang en wat precies de voorliggende opgave voor de overheid is, blijft een politieke afweging. In het volgende hoofdstuk beschouwen de afwegingen rond publieke belangen in het flexwoonbeleid aan de hand van het Beleidskompas.

**Tabel 2.1**  
Publieke belangen van het wonen

Publiek belang	Aanleiding ingrijpen overheid
Schaalvoordelen	De woning-, bouw-, en grondmarkt creëren niet vanzelf agglomeratievoordelen, zoals de mogelijkheden voor betere voorzieningen en duurzamere bereikbaarheid bij hogere dichtheden.
Marktmacht	In de woning-, bouw-, en grondmarkt zijn optimale machtsverhoudingen in productie van woondiensten en woningen, bijvoorbeeld tussen verhuurder en huurder, en marktconcentratie bouw- en ontwikkelmarkt, niet vanzelfsprekend.
Asymmetrische informatie	Ongelijke kennis in economische markten, bijvoorbeeld over kwaliteit van woning, leidt tot onnodig hoge transactiekosten.
Externe effecten in engere zin	De werking van de woning-, bouw-, en grondmarkt is niet vanzelf in staat specifieke wenselijke (neven)effecten te realiseren of behouden, zoals het behoud van open ruimte.
Risicoselectie	De woning-, bouw-, en grondmarkt zijn niet vanzelf in staat om negatieve effecten van risicoselectie te voorkomen, zoals het uitsluiten van huishoudens van toegang tot een woning op basis inkomen.
Betaalbaarheid	De woning-, bouw-, en grondmarkt creëren uit zichzelf onvoldoende (betaalbare) woningen, waardoor mensen problemen ervaren bij het betalen van de woonlasten.

<b>Toegankelijkheid</b>	De woning-, bouw-, en grondmarkt creëren uit zichzelf onvoldoende woningen waardoor mensen geen woning kunnen vinden.
<b>Economische stabiliteit</b>	De woning-, bouw-, en grondmarkt hebben zelf geen of onvoldoende mechanismen om hun potentieel grote, versturende impact op de gehele economie te beperken, zoals het voorkomen van overkreditering huishoudens en de daarmee samenhangende <i>spill-over</i> naar de rest van de economie.
<b>Transitiefalen</b>	De woning-, bouw-, en grondmarkt zijn uit zichzelf onvoldoende in staat om de transitiefalen te voorkomen door botsende belangen op de korte en lange termijn, bijvoorbeeld in het geval van de overgang naar een circulaire economie en de realisatie van de warmtetransitie.

NB: Zie Bijlage 1 voor verdere beschrijving van de publieke belangen.

## 2.3 Uitvoering van de woonopgave door de overheid

Hoewel onderwerp van zorg, is de realisatie van voldoende woongelegenheden een taak die de Nederlandse overheid niet, of in elk geval nauwelijks zelf actief realiseert. De Nederlandse overheid bouwt en exploiteert zelf niet op grote schaal woningen om te voorzien in de woonbehoeften van mensen. In het verleden heeft de overheid dat overigens wél gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van gemeentelijke woonbedrijven. Deze zijn echter allemaal verzelfstandigd en tegenwoordig als woningcorporatie actief op de woningmarkt.

Ook al voorziet de Nederlandse overheid niet zelf in woonruimte voor mensen, zij stuurt er wel degelijk op. De Nederlandse overheid vult, zoals uit de toelichting op de Grondwet blijkt, haar zorgplicht in met wet- en regelgeving. Vanuit haar rol als systeemverantwoordelijke doet het Rijk dat met juridisch instrumentarium dat vooral, maar niet alleen, gericht is op de huurwoningmarkt. De Woningwet en het bijbehorende Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, de Huisvestingswet, en de Wet Betaalbare Huur zijn daar voorbeelden van. De overheid stuurt echter ook op de woningmarkt via toeslagen en andere fiscaliteiten, zoals de hypotheekrenteaftrek en de vrijstelling van vermogensrendementsheffing over de overwaarde in de eigen woning.

De overheid probeert de publieke belangen van het wonen ook via de nieuwbouw van woningen te borgen, door bijvoorbeeld minimale kwaliteitseisen aan nieuwbouw vast te leggen via het Bouwbesluit. Het Rijk heeft de taak om te zorgen voor voldoende woongelegenheden gedeeltelijk gedecentraliseerd naar lokale en regionale overheden. Ingrijpen in en sturen op de aanbodzijde van de woningmarkt, en meer specifiek de totstandkoming van nieuwbouw, doen gemeenten en provincies via het ruimtelijk ordeningsbeleid, via onder meer grondbeleid en omgevingsplannen. Met het maken van prestatieafspraken heeft het Rijk de laatste jaren weer meer regie naar zich toegetrokken.

Tegenwoordig wordt in het kader van het terugdringen van het woningtekort ook veel verwacht van flexwonen. De overheid is hier op relatief beperkte schaal breed bij betrokken: zij heeft veel instrumenten en programma's ontwikkeld, maar stelt niet enorm veel financiële middelen beschikbaar. Zo heeft het Rijksvastgoedbedrijf zo'n tweeduizend flexwoningen aangekocht en beschikbaar gesteld. Ook indirect faciliteert de overheid flexwonen met de stimuleringsaanpak Flexwonen, de stimuleringsaanpak Flex- en Transformatiewoningen, de financiële herplaatsingsgarantie en

deelname in de regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen. Met het per juni 2024 opheffen van de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) neemt het ministerie van BZK een deel van de daar belegde taken in de eigen organisatie over en zet het ministerie het flexwoonbeleid voort (BZK 2024).

Bij het flexwoonbeleid is het niet alleen van belang om te kijken wat de overheid doet, maar ook hoe het beleid wordt uitgewerkt en welke doelstellingen ermee beoogd worden. Het PBL richt zich in deze notitie niet op de effectiviteit en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten zelf, zoals de effectiviteit van ingezette subsidies of wettelijke regelingen. We kijken naar de governance, oftewel de aansturing van flexwonen vanuit de overheid. Daarvoor bezien we flexwonen vanuit het Beleidskompas, dat hiervoor een goed handvat biedt. Gezien de huidige taak- en rolverdeling op de woningmarkt, is daarbij zowel aandacht voor de inzet van het Rijk als gemeenten.

## 3 Flexwonen bezien vanuit het Beleidskompas

Aan de basis van (nieuw) beleid ligt idealiter een beleidstheorie. Zo'n theorie bestaat uit veronderstellingen over de 'oorzaken en oplossingen van een bepaald (maatschappelijk) probleem' (Bongers 2023, p. 2). Het opstellen van een beleidstheorie helpt de verantwoordelijke bestuurders en beleidsmakers te doordenken welke aanpak naar verwachting werkt om de voorliggende opgave(n) te adresseren (zie ook Weterings & Verwoerd 2020). Het Beleidskompas van de Rijksoverheid geeft daarvoor concrete handvatten (Rijksoverheid 2023). Beleid dat ontwikkeld wordt volgens het Beleidskompas voldoet aan de verplichte kwaliteitseisen die de ministerraad op 14 april 2011 heeft vastgesteld ([www.kcbr.nl](http://www.kcbr.nl)). Er wordt dan achtereenvolgens aandacht besteed aan de voorliggende opgave(n) (zoals geschetst in hoofdstuk 2), het beleidsdoel, mogelijke beleidsopties, de effecten van de beleidsopties, en de voorkeursoptie van de betrokken ambtenaren en bestuurders (Rijksoverheid 2023). Bij elke stap wordt bekeken of het verstandig is om belanghebbenden te betrekken. Als alle betrokken partijen samen de beleidstheorie uitwerken, heeft dit als voordeel dat er 'eerder een gedeeld beeld van de opgave en de aanpak ontstaat' (Weterings & Verwoerd 2020, p. 9).

In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidstheorie voor flexwonen voor zo ver als mogelijk aan de hand van het Beleidskompas. Daarbij hebben we oog voor de rol- en taalverdeling tussen de betrokken bestuurslagen. Zowel het Rijk als gemeenten leveren namelijk ieder een bijdrage aan de totstandkoming van (voldoende) flexwoningen. Het Rijk stelt doelen en zorgt voor de belangrijkste randvoorwaarden, terwijl gemeenten ervoor moeten zorgen dat de beoogde resultaten daadwerkelijk behaald worden (Groot et al. 2022). Voor het flexwoonbeleid hebben het Rijk en gemeenten nog geen officiële beleidstheorie gepubliceerd. Dat betekent niet dat zij geen veronderstellingen hebben over voor welke problemen flexwonen een oplossing kan zijn. Integendeel, daaraan wordt wel degelijk aandacht besteed in verschillende Tweede Kamerbrieven en gemeentelijke beleidsstukken, zoals woonvisies en prestatieafspraken.

### 3.1 Het Rijk: systeemverantwoordelijkheid

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de in artikel 22 van de Grondwet opgenomen verplichting om te zorgen voor voldoende woongelegenheden (zie hoofdstuk 2). In de 'Hervormingsagenda Woningmarkt' werd de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen om daarop te sturen (PBL 2021, Rli 2016). In de kabinetten Rutte-IV en Schoof-I is de verantwoordelijkheid voor het woonbeleid belegd bij respectievelijk de minister voor- en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Hoe de systeemverantwoordelijkheid voor wonen ingevuld moet worden, is niet vastomlijnd. Vandaag de dag wordt het nemen van centrale regie vooral belangrijk gevonden (o.a. PBL 2021, PVV et al. 2024). Van de minister wordt verwacht dat hij duidelijke kaders stelt waar en hoeveel (flex)woningen bijgebouwd moet worden, en dat hij dit indien nodig ook afdwingt via bijvoorbeeld locatiebesluiten. Bij het maken van dergelijke keuzes weegt het Rijk, al dan niet impliciet, verschillende publieke belangen tegen elkaar af. Een goed doordachte beleidstheorie helpt om die belangenafweging te structureren.

### Analyse Tweede Kamerstukken

Het Rijk stuurt in zes brede programma's op het realiseren van publieke belangen in en rond het wonen. Flexwonen kan op verschillende manieren ingezet worden om daar een bijdrage aan te leveren. Idealiter wordt daartoe aan de voorkant van het beleidsproces een zogenaamde beleidstheorie opgesteld, bijvoorbeeld conform de methode van het beleidskompas. Voor flexwonen ontbreekt het vooralsnog aan zo'n gestructureerd uitgeschreven beleidstheorie, maar aan de hand van de Tweede Kamerbrieven over of rakend aan flexwonen kunnen achterliggende overwegingen worden afgeleid. Wij hebben de beleidstheorie – voor zo ver als mogelijk – gereconstrueerd door onderstaand codeerschema in te vullen aan de hand van 62 Tweede Kamerbrieven en daarbij opgenomen bijlagen.

Achtergrondinfo	brief	
	Datum	
	Betreft	
	Afzender (ministerie)	
Probleem	Kenmerk	
	Is de probleemanalyse aanwezig?	Ja/ nee
	Welk probleem wordt geadresseerd?	Woningtekort, circulair bouwen etc.
	Beleidsdoel flexwonen congruentie	Wat beoogt het Rijk sec met flexwonen te bereiken (wat, voor wie, wanneer, waar)? Is het door het Rijk geformuleerde beleidsdoel congruent met het geadresseerde probleem?
Middelen	Beleidsinstrumenten	Welke juridische beleidsinstrumenten worden ingezet? Welke communicatieve beleidsinstrumenten worden ingezet? Welke financieel-economische beleidsinstrumenten worden ingezet?
	Middelen	Is er geld om het beleidsdoel te realiseren? Is er tijd om het beleidsdoel te realiseren? Is er capaciteit (uren) om het beleidsdoel te realiseren?
	Monitoring	Is van te voren nagedacht over hoe gemeten wordt of ingezet beleid werkt? Zo ja, hoe wordt gemeten of het ingezette beleid werkt?
Governance	Rol overheid	Welke bestuurslagen zijn betrokken bij de beleidsuitvoering? Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken bestuurslagen geëxpliciteerd? Is de rolverdeling met de betrokken bestuurslagen afgestemd?
	Rol stakeholders	Welke stakeholders zijn betrokken bij de beleidsuitvoering? Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken stakeholders geëxpliciteerd? Is de rolverdeling met de betrokken stakeholders afgestemd?

NB: Het codeerschema is gebaseerd op de vragen die in het Beleidskompas gesteld worden. In Bijlage 2 is terug te vinden welke Tweede Kamerbrieven zijn meegenomen.

### 3.1.1 Beleidsdoel: snel extra woningen realiseren

Er zijn op de woningmarkt niet voldoende betaalbare en toegankelijke woningen om alle huishoudens te kunnen huisvesten. Omdat de realisatie van voldoende woningen wordt gezien als een publiek belang, riep een aantal Tweede Kamerleden de regering op om te komen met een 'concreet noodplan woningbouw' (Tweede Kamer 2019, p. 1). In de 'Stimuleringsaanpak Flexwonen' (hierna: de stimuleringsaanpak) heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) daartoe een eerste aanzet gedaan. Daarbij besteedt het ministerie extra aandacht aan spoedzoekers. Dat zijn 'mensen die snel huisvesting nodig hebben maar daar niet jaren op kunnen wachten' (BZK 2019, p. 2). Reden daarvoor is dat een deel van deze mensen volgens het ministerie toevlucht neemt tot "(informele) woonoplossingen die minder geschikt zijn en functioneren als overloopgebieden van de woningmarkt, zoals bankslapen bij vrienden of familie of de bewoning van vakantieparken of bedrijfspanden" (BZK 2019, p. 2).

Samenvattend komt het er dus op neer dat volgens het Rijk zelf het kerndoel van het te voeren flexwoonbeleid is om: 1) het woningtekort zo snel mogelijk terug te dringen en 2) spoedzoekers zo snel mogelijk te huisvesten. In het vervolg van de stimuleringsaanpak en de daarop volgende Kamerbrieven, zijn de volgens het Rijk te behalen doelstellingen echter steeds verder opgerekt. Zo zou de 'kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod' bijvoorbeeld opgelost moeten worden (BZK 2019, p. 3). Ook het mixen van verschillende doelgroepen, integratie, het tegengaan van eenzaamheid, innovatie in de bouw en bevordering van duurzame woningbouw zijn voorbeelden van doelstellingen die gaandeweg aan het flexwoonbeleid zijn toegevoegd (o.a. BZK 2019).

### 3.1.2 Beleidsopties: verwachtingen van flexwonen

In het 'Programma Woningbouw' heeft het ministerie voor VRO (2022a) uitgewerkt hoe tot en met 2030 zo'n 900.000 woningen gerealiseerd kunnen worden. Dat kan volgens het ministerie gerealiseerd worden via reguliere woningen, flexwoningen, transformatiewoningen en woningsplitsingen. Wij focussen ons hier op flexwonen als een van de beleidsopties en de verwachtingen die daar bij horen. Daarvoor is het streven om het aantal nieuwe flexwoningen te 'laten groeien van 5.000 naar 15.000 per jaar' (VRO 2022a, p. 13).

#### **Wat is flexwonen?**

Wat precies onder een flexwoning wordt verstaan, is niet eenduidig. In eerste instantie werden flexwoningen tegenover permanente woningen geplaatst. Flexwoningen zijn dan niet-permanente woningen die (tijdelijk) een flexibele schil aan de woningmarkt toevoegen. Later wordt echter ook het 'tijdelijke karakter van [...] de bewoning' als onderscheidend kenmerk genoemd (BZK 2019, p. 3). Een studentenkamer die tijdelijk wordt verhuurd op basis van bijvoorbeeld een campuscontract is dan ook een flexwoning. In de kamerbrief over de versnelling van tijdelijke huisvesting van mei 2023 scherpt het ministerie de definitie in een voetnoot aan tot 'modulaire/verplaatsbare woningen en tijdelijke transformatiewoningen' (BZK 2023b, p. 2). In deze notitie wordt, evenals in eerder PBL-onderzoek naar flexwonen, met een flexwoning bedoeld op tijdelijk neergezet of tijdelijk getransformeerd vastgoed dat 'doelbewust en tijdelijk als een aanvulling op de permanente woningvoorraad' is uitgegeven (Groot et al. 2022, p.6; zie ook Groot et al. 2020b). Na afloop van de exploitatietermijn zullen de bewoners dus opnieuw gehuisvest moeten worden. Het verhuren van permanent vastgoed middels een tijdelijk huurcontract laten we buiten beschouwing omdat het alleen invloed heeft op de beschikbaarheid en herverdeling van de bestaande woningvoorraad, niet op het totaal aantal woningen.

### **Hoe en waar 15.000 nieuwe flexwoningen per jaar?**

Rijksambtenaren en -bestuurders verwachten veel van flexwonen, omdat zij veronderstellen dat deze woningen sneller gerealiseerd kunnen worden dan permanente. Dat heeft twee redenen: 'door kortere juridische procedures en omdat de woningen grotendeels in de fabriek worden "gebouwd", kan de woningvoorraad relatief snel worden uitgebreid met tijdelijke en flexibele woningen,' aldus het ministerie van BZK (2019, p. 1). Fabrieksbouw zou de snelheid ten goede komen, omdat 'het huidige tekort aan bouw personeel minder een probleem' is en 'de productietijd korter' is dan bij traditionele woningen (BZK 2019, p. 4). De lichtere juridische procedures dragen er volgens het ministerie van BZK (2019) ook aan bij dat flexwoningen gerealiseerd kunnen worden op locaties of in bestaande gebouwen 'waar in eerste instantie geen woonbestemming op rust' (p. 3). Denk aan een braakliggend terrein waar over tien of vijftien jaar een nieuw winkelcentrum gebouwd wordt, of een leegstaand kantoorgebouw.

### **Bijkomende voordelen van flexwonen**

Daarbij dient opgemerkt te worden dat flexwonen steeds vaker wordt gepresenteerd als een manier om ook niet (direct) aan het woningtekort gerelateerde doelen te realiseren. In beleidsdossiers over de zorg voor kwetsbare doelgroepen zoals GGZ-uitstromers en daklozen wordt bijvoorbeeld ook veel van flexwonen verwacht. In de landelijke 'Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang' (Rijksoverheid 2018) en het 'Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren' (VWS 2019) wordt het belang van flexwonen bijvoorbeeld benadrukt. De redenering is vaak dat de kans en ruimte om aandacht te besteden aan uitdagingen zoals integratie of maatschappelijke participatie vanzelf toenemen zodra er onderdak is geregeld (BZK 2021). Of zoals het ministerie van BZK (2019) het zelf verwoordt: 'het zorgt ervoor dat je snel een dak boven je hoofd hebt en niet verder in de problemen komt na bijvoorbeeld een scheiding, ziekte of ontslag' (p. 14).

Ook op het gebied van circulair en modulair bouwen heeft flexwonen volgens het Rijk toegevoegde waarde. De minister voor Vro (2022b) stelt bijvoorbeeld: 'Het is belangrijk voor bouwers van tijdelijke woningen dat hun woningen/ modules verschillende keren kunnen worden toegepast zonder dat grote aanpassingen nodig zijn, om de initiële investeringen terug te kunnen verdienen. Daarnaast is dit van belang vanuit het oogpunt van streven naar zoveel mogelijk circulariteit en duurzaam bouwen' (p. 3). Circulariteit heeft niet alleen betrekking op technische innovatie, maar ook op de logistiek. 'De woningen kunnen door de leverancier worden teruggenomen om zo nodig in de fabriek te herstellen en te moderniseren om vervolgens weer elders te plaatsen' (BZK 2019, p. 4). Bijkomend voordeel van flexwonen is volgens het ministerie van BZK (2019) dat de woningen 'verplaatsbaar, stapelbaar, schakelbaar of splitsbaar' zijn (p. 3).

Daarnaast wordt flexwonen ook genoemd als maatregel om de dip in de woningbouwproductie te beperken (BZK 2023a): 'Ik benadruk dat op plekken waar woningbouwprojecten worden uitgesteld de inzet van flexwoningen een (tijdelijke) oplossing kunnen bieden' (p. 11). Zo heeft het ministerie van BZK in mei 2023 een praatplaat gepubliceerd voor doorbouwen in veranderen omstandigheden. Daarin wordt aangegeven hoe er doorgebouwd kan blijven worden. Een van de maatregelen die daar genoemd wordt is de snelle realisatie van flexwoningen door middel van een extra financiële impuls.



### 3.1.3 Gevolgen van flexwonen als voorkeursoptie

In de praktijk lijken beleidsmakers flexwonen als voorkeursoptie te zien voor het oplossen van allerlei problemen. Het is echter de vraag of en hoe flexwonen bij kan dragen aan het borgen van publieke belangen op de woningmarkt. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat we in deze verkenning de publieke belangen in het wonen als uitgangspunt nemen. We staan niet uitgebreid stil bij aanpalende doelen die wel eens genoemd worden, zoals snellere integratie van statushouders in de maatschappij.

#### **Focus op een betaalbare en toegankelijke woningmarkt ...**

Flexwonen wordt vooral gezien als tijdelijke oplossing, of toch in ieder geval verlichting, van het kwantitatieve woningtekort. In veruit de meeste flexwoonprojecten willen beleidsmakers woonruimte bieden aan mensen die anders géén woonruimte zouden kunnen vinden. Voor zover flexwoonprojecten worden gerealiseerd zonder dat het ten koste gaat van reguliere woningbouw dragen ze in elk geval op korte termijn bij aan het bieden van extra woonruimte voor mensen. Doordat de meeste flexwoningen die zijn gerealiseerd relatief klein en betaalbaar zijn, worden publieke belangen ten aanzien van betaalbaarheid en toegankelijkheid geborgd. Aan de toegankelijkheid van de woningmarkt wordt door flexwoningen ook bijgedragen voor specifieke doelgroepen die vaak in flexwoonprojecten worden gehuisvest, zoals spoedzoekers, statushouders en studenten. Belangrijke kanttekening hierbij is wel dat het bij flexwonen om tijdelijke oplossingen gaat voor een vraag die op macroniveau permanent is.

Flexwoonprojecten kunnen gerealiseerd worden op locaties die (nog) niet voor permanente woningbouw beschikbaar zijn, of die nog niet ontwikkeld worden. Aangezien grote gebiedsontwikkelingen niet in één keer, maar gefaseerd gerealiseerd worden, zijn er stukken grond beschikbaar waar op termijn woningbouw en andere ontwikkelingen gepland staan, maar die nu niet worden benut. Infrastructuur moet op die locaties toch al aangelegd worden, dus het is dan in principe mogelijk om zonder al te veel extra kosten tijdelijke woningen te plaatsen. Deze tijdelijke woningen zorgen ervoor dat in nog niet uitontwikkelde gebieden specifieke voorzieningen als een buslijn, een supermarkt, of horeca eerder rendabel te exploiteren zijn. De aanwezigheid van flexwoningen draagt zo bij aan de schaalvoordelen (zoals genoemd in tabel 2.1) in de nog jonge wijk. Het ministerie van BZK (2023b) verwijst hier met de term *'placemaking'* ook naar in haar brief. Hierbij dient overigens wel opgemerkt te worden dat het zo zou kunnen zijn dat de belangrijkste voordelen neerslaan bij de (toekomstige) permanente bewoners van de wijk (zie o.a. Scholl et al. 2021).

Beleidsmakers proberen met flexwoonbeleid naast het verkleinen van de woningnood en *'placemaking'* ook andere doelen te bereiken. Dat uit zich in veel flexwoonprojecten bijvoorbeeld doordat huisvesting wordt geboden aan specifieke doelgroepen in gemengde samenstelling. Er wordt dan gezocht naar een *'magic mix'* van bijvoorbeeld studenten en statushouders. De gedachte hierbij is dat er *'dragende'* bewoners zijn, die de *'vragende'* bewoners een handje kunnen helpen. Dit zou de integratie ten goede komen. In de beginfase van een project wordt vaak extra geïnvesteerd in het sociaal beheer van het project. Men probeert *'communities'* te organiseren. Er wordt hier geprobeerd om externe effecten te realiseren, die vooral ten goede komen aan de *'vragende'* bewoners. In de praktijk blijkt dat het sociaal beheer bij dergelijke projecten voortdurende aandacht behoeft (zie bijvoorbeeld de evaluatie van Place2BU van Mitros en Portaal, Scholl et al. 2021).

Een laatste kenmerk dat met enige regelmaat aan flexwonen wordt toegekend is de bijdrage die het kan leveren aan innovatie in de bouw. Dit dient twee belangrijke publieke belangen. Enerzijds wordt marktmacht aan de aanbodzijde van de bouwmarkt verminderd door de toetreding van

(deels) nieuwe partijen. De nieuwe bouwpraktijk van het fabrieksmatig en modulair bouwen concurreert met het traditionele bouwen. De toegenomen concurrentie leidt tot betere producten voor consumenten in de vorm van bijvoorbeeld snellere realisatie of lagere kosten. Hiervan profiteert de maatschappij als geheel. Anderzijds draagt de fabrieksmatige en modulaire bouw van woningen bij aan efficiënter gebruik van grondstoffen en maakt het hergebruik van materialen makkelijker. Op deze manier draagt flexwonen bij aan de transitie naar een meer circulaire en duurzame economie, zoals ook het ministerie van BZK onderstreept (2023b). Van deze beperking van transitiefalen profiteren mensen vooral op de lange termijn.

### **... beperkt de aandacht voor andere publieke belangen**

Met flexwonen willen beleidsmakers vooral de toegankelijkheid en betaalbaarheid van wonen borgen. Het kwantitatieve woningtekort staat centraal in de beleidsstukken rond flexwonen, gevolgd door de huisvestingsproblemen van specifieke doelgroepen. Andere publieke belangen rond wonen, zoals aandacht voor de circulariteit van de woningbouw of efficiënt ruimtegebruik, krijgen minder aandacht in de verzamelde stukken. Dit heeft mogelijk consequenties voor de bewoners van flexwoningen, de woningmarkt, de ruimtelijke ordening en de leefomgeving.

Eén van de beoogde voordelen van het gebruiken van flexwoningen als oplossing voor het huidige woningtekort is het grotere aantal locaties dat voor (tijdelijke) bewoning beschikbaar komt. Woningen die maar een aantal jaar blijven staan, kunnen op meer locaties gerealiseerd worden dan permanente woningen. Dat komt allereerst doordat ook locaties die op termijn een andere bestemming krijgen, voor tijdelijk wonen in aanmerking kunnen komen. Denk daarbij aan een braakliggend terrein waar over tien of vijftien jaar een nieuw winkelcentrum of voetbalstadion gebouwd wordt. Tijdelijke woningen mogen bovendien gerealiseerd worden op plekken waar vanwege de omgevingskwaliteit niet permanent gewoond kan of mag worden. Denk daarbij aan voor op de langere termijn ingeplande waterbergingsplekken, of plekken met een te hoge geluidsbelasting zoals langs snelwegen. Hoewel flexwoningen via de eenvoudigere procedures inderdaad lijken bij te dragen aan de beschikbaarheid van meer woonruimte, staat dit soms op gespannen voet met een veilige en gezonde woonomgeving. De uitruil tussen deze publieke belangen vraagt een expliciete en goed onderbouwde afweging, die het PBL in de onderzochte beleids- en communicatiestukken vaak niet terugziet.

In de strijd tegen het woningtekort wordt flexwonen een aantal andere voordelen toegedicht, zoals de snellere realisatie ervan. Voor een belangrijk deel ligt die snellere realisatie in de fabrieksmatige en modulaire bouw van flexwoningen. De grootste winst, echter, zit in de eenvoudiger planning en procedures. In de eerste flexwoonjecten zijn belangrijke lessen geleerd over hoe die beoogde versnelling verloren kan gaan door omwonenden onvoldoende te betrekken van (Kool 2021). Bovendien kent een sneller en eenvoudiger procedure zoals in de vorige alinea gesteld mogelijke bezwaren vanuit het perspectief van de publieke belangen.

Met de fabrieksmatige en modulaire bouw van flexwoningen worden ook andere publieke belangen geborgd, zoals de transitie naar een meer circulaire economie. De modulair gebouwde flexwoningen maken het relatief makkelijk om gebruikte onderdelen en grondstoffen, of zelfs hele woningen, opnieuw te gebruiken. Flexwonen draagt daarnaast ook bij aan het ontwikkelen van innovatieve industriële bouwprocessen en de verhoging van de arbeidsproductiviteit. Een belangrijke vraag die op dit moment nog wel boven de markt hangt, is of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gaat gebeuren. De eerste generatie flexwoningen, van duidelijk mindere kwaliteit dan de huidige flexwoningen, wordt immers niet opnieuw gebruikt. Het Rijk, provincies en gemeenten zien hier

overigens wel een duidelijke taak voor zichzelf weggelegd. Dat blijkt onder andere uit het werk dat verzet is voor de herplaatsingsgarantie, zowel financieel als in termen van fysieke ruimte. Beleidsmakers moeten expliciet afwegen of de herplaatsing van flexwoningen opweegt tegen mogelijke nadelen, zoals afbraak van tijdelijke infrastructuur op de oude locatie en de impact op de natuur.

De inzet van flexwoningen lijkt een belangrijk instrument bij het inperken van het woningtekort. Bij de uitvoering van het flexwoonbeleid is aandacht voor de bredere publieke belangen op de woningmarkt van belang (zie hoofdstuk 2). In de gereconstrueerde beleidstheorie van het Rijk is die aandacht er beperkt, mogelijk doordat de uitvoering van flexwonen bij de gemeente ligt. In de volgende paragraaf kijken we daarom kort naar de gemeentelijke beleidspraktijk rond flexwonen.

## 3.2 Gemeenten: resultaatverantwoordelijkheid

Gemeenten zijn resultaatverantwoordelijk voor de daadwerkelijke realisatie van voldoende (flex)woningen (Groot et al. 2022, Hilhorst & Van den Bos 2020). Dat betekent niet dat de gemeenten zelf ook daadwerkelijk flexwoningen (moeten) bouwen. Integendeel, doorgaans zorgen woningcorporaties en marktpartijen daarvoor. Gemeentebestuurders en beleidsmakers bepalen wel altijd de kaders waarbinnen woningbouw plaats moet vinden. Zij kunnen bijvoorbeeld geschikte locaties aanwijzen of randvoorwaarden vaststellen voor de omvang en de kwaliteit van de te realiseren flexwoningen (Groot et al. 2022). Als een gemeente zelf grond en/of gebouwen in eigendom heeft, kan zij de tijdelijke woningbouw sturen via haar grond- of vastgoedbeleid. Bij het maken van dergelijke keuzes weegt de gemeente, al dan niet impliciet, verschillende publieke belangen tegen elkaar af. Een goed doordachte beleidstheorie helpt om die belangenafweging te structureren.

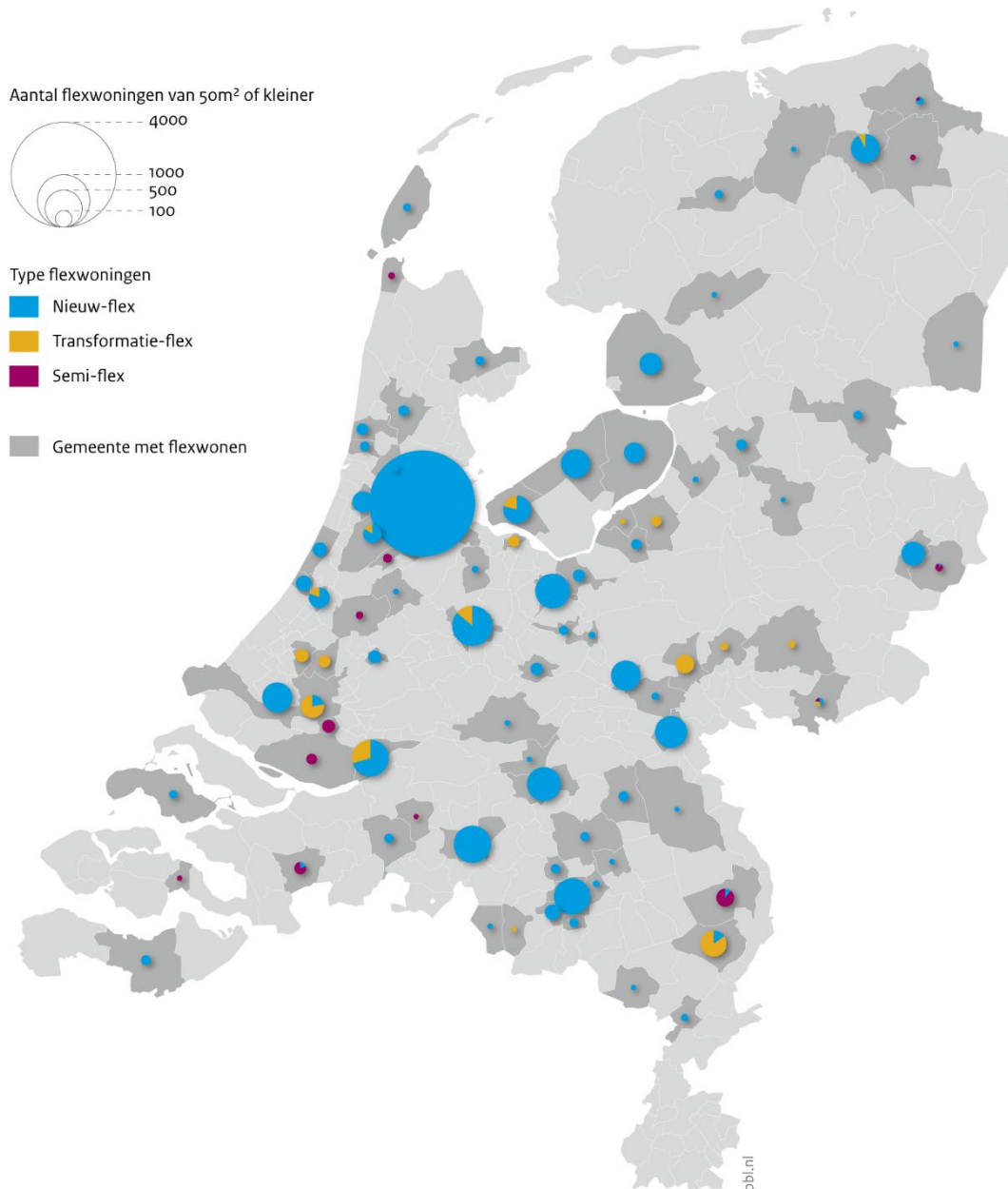
### Analyse gemeentelijke stukken

Om de gemeentelijke beleidstheorieën voor flexwonen te reconstrueren, vullen wij dezelfde tabel als in het tekstkader in paragraaf 3.1. Dit doen we voor de twintig gemeenten met de meeste flexwoningen binnen de grenzen (zie figuur 3.1, overgenomen uit Groot et al. 2024). Dit zijn de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Utrecht, Nijmegen, Tilburg, Dordrecht, Amersfoort, 's-Hertogenbosch, Groningen, Vlaardingen, Wageningen, Almere, Lelystad, Eemsdelta, Peel en Maas, Amstelveen, Venlo, Hengelo, Noordoostpolder en Rotterdam. Het totaal aantal flexwoningen in deze gemeenten varieert tussen ongeveer 200 en 4.000. De gemeenten zijn bovendien verspreid over het hele land. We verwachten dat hiermee ook de achterliggende huisvestingsproblematiek waarvoor flexwonen vaak wordt ingezet varieert, van studenten en spoedzoekers tot arbeidsmigranten. Hoewel elke gemeente een eigen beleidstheorie voor flexwonen kan hebben, verwachten we met onze totale analyse de meest voorkomende beleidstheorieën in beeld te hebben.

Daarbij dient wel een belangrijke kanttekening geplaatst te worden. Aangezien niet alle raads- en beleidsstukken even gemakkelijk terug te vinden zijn, hebben we ons gebaseerd op de stukken die via *desk research* beschikbaar waren en waarin flexwonen behandeld wordt. Het gaat dan over het algemeen om woonvisies, prestatieafspraken, structuurvisies en beleidsdocumenten over de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Hiermee moet dus geconstateerd worden dat de analyse onder gemeenten niet compleet is, en daarom niet uit valt te sluiten dat gemeenten bredere afwegingen hebben gemaakt dan we op basis van de beschikbare documenten in de analyse konden meenemen. Tegelijkertijd mag ook van gemeenten verwacht worden dat zij juist in de openbare communicatie met burgers en stakeholders een zo compleet mogelijk beeld schetsen van afwegingen rond publieke belangen.

**Figuur 3.1**

**Aantal geïnventariseerde kleine flexwoningen per gemeente, 2023**



Bron: BAG (1 november 2023), MinBZK/UVTH, Expertisecentrum Flexwonen; bewerking PBL

Uit: Groot et al. 2024

### 3.2.1 Beleidsdoel: snel extra woningen realiseren

Gemeenten leggen in hun communicatie, net als de Rijksoverheid, sterk de nadruk op de behoefte om snel veel woningen aan de voorraad toe te voegen. Daar zijn verschillende redenen voor. In veel gemeenten is er sprake van een acuut woningtekort. De gemeente Groningen (2021) stelt bijvoorbeeld: ‘De krapte op de (Groninger) woningmarkt duurt voort’ (p.1). En de gemeente 's-Hertogenbosch (2024) merkt op: ‘Er zijn meer mensen op zoek naar een sociale huurwoning, dan dat er woningen zijn’ (p. 1). In andere gemeenten is nu nog geen woningtekort, maar hier verwachten beleidsmakers dat hun inwoneraantal in de nabije toekomst snel zal groeien. Zij willen daar alvast op anticiperen. De gemeente Lelystad (2022) is daar illustratief voor: ‘Lelystad heeft een grote groei-

ambitie. [...] De gemeenteraad heeft in het najaar van 2020 aangegeven een toevoeging van 40.000 woningen over de gehele stad te ambiëren. Dat zou meer dan een verdubbeling van de huidige woningvoorraad betekenen' (p. 7).

Specifiek voor de realisatie van flexwoningen wordt doorgaans de link gelegd met de urgente huisvestingsproblematiek van specifieke doelgroepen, zoals studenten, spoedzoekers en arbeids- en asielmigranten. De gemeente Vlaardingen (2021) stelt in haar woonvisie bijvoorbeeld: 'Door de grote druk op de woningmarkt is het voor verschillende woningzoekenden, zoals jongeren, studenten, gescheiden personen, personen uit de maatschappelijke opvang en tijdelijke arbeidsmigranten, lastig om een woning te vinden. [...] Flexwonen biedt oplossingen om in deze specifieke woningbehoefte te voorzien' (p. 22). En de gemeente Amersfoort (2023) merkt in haar Omgevingsvisie 2030-2040 op: 'Op sommige plekken biedt het realiseren van tijdelijke woonruimte (flexwonen) kansen om versneld woningen te realiseren voor spoedzoekers en andere woningzoekenden. We denken bijvoorbeeld aan vluchtelingen, statushouders en zorgdoelgroepen.' (p. 71).

### **Bijkomende doelen van flexwoonbeleid**

Veel meer dan de Rijksoverheid wordt er in gemeentelijke documenten en communicatie over flexwonen de relatie gelegd met bijkomende doelstellingen. Het is geen uitzondering dat een gemeente met één beleidsinstrument, flexwonen, wel vijf vliegen in één klap lijkt te willen slaan. De beleidsmakers van de gemeente 's-Hertogenbosch zetten met flexwonen bijvoorbeeld tegelijkertijd in op het terugdringen van het woningtekort, het bevorderen van fabrieksbouw, innovatie, verduurzaming en levensloopbestendig wonen. In de gemeente Dordrecht wordt op haar beurt tegelijkertijd gestreefd naar innovatie, het inlopen van sociaal economische achterstanden en het huisvesten van spoedzoekers. In de gemeente Eindhoven wil men juist kwetsbare doelgroepen huisvesten en verduurzamen. In deze gemeente vinden beleidsmakers bovendien leegstandsbeheer belangrijk. Ook willen ze door middel van flexwonen innoveren en het liefst circulair bouwen.

## **3.2.2 Beleidstheorie onvolledig: onvoldoende borging van publieke belangen rond wonen**

Gemeenten hebben grote delen van de beleidstheorie op orde. Zo valt in de stukken van alle gemeenten een probleemanalyse met een duidelijk beleidsdoel te vinden. Daarnaast sluiten de beleidsdoelen goed aan op het gesignaleerde probleem. Desondanks blijft in de meeste gevallen onduidelijk waarom het probleem met flexwoningen en niet met permanente woningen wordt aangepakt. Dit suggereert dat er in de praktijk goed nagedacht wordt over flexwonen en de bijdrage die het kan leveren aan het inlopen van het woningtekort. Tegelijkertijd zien we ook dat veel cellen in de tabel uit het tekstkader (zie paragraaf 3.1) leeg blijven: de instrumentering van het beleid, de monitoring van de beleidseffecten en de taak- en rolverdeling vinden we vaak niet sterk uitgewerkt terug. Het is daardoor voor het PBL niet mogelijk om de beleidsopties en de gevolgen van de gekozen voorkeursoptie goed te reconstrueren.

Het ontbreken van elementen van de beleidstheorie is in lijn met de rol van gemeenten en de urgentie van het woningtekort. De nadruk in de communicatie, en ogenschijnlijk ook in de uitvoering, ligt op de realisatie van nieuwe woningen. Dit is consistent met de belangrijkste doelstelling van het beleid, maar het maakt dat het flexwoonbeleid in de uitvoering dezelfde risico's loopt als we eerder bij het Rijk constateerden. Zo kunnen flexwoningen onbewust permanente woningbouw vervangen, of andere publieke belangen te weinig aandacht krijgen (zie paragraaf 3.1.3). Doordat deze elementen van de beleidstheorie ook bij het Rijk ontbreken, kunnen gemeenten daar niet op

voortbouwen. Zolang er geen zicht is op de beoogde effecten van het flexwoonbeleid en die niet goed gemonitord (kunnen) worden, loopt de gemeente het risico een deel van haar eigen doelstellingen niet te behalen. Daarnaast blijft het de vraag of, en wiens, publieke belangen goed geborgd zijn binnen de wet- en regelgeving en beleidskaders waarin het flexwoonbeleid wordt uitgevoerd.

## 4 Slotoverwegingen

In de inleiding is de vraag geïntroduceerd waarom beleidsmakers voor flexwonen kiezen als oplossing voor problemen op de woningmarkt. Deze vraag wordt vaak niet gesteld, laat staan helder beantwoord. Hoewel het antwoord op de vraag per situatie en locatie zal verschillen, verdient het wel aanbeveling om hierbij breder te kijken dan alleen naar het feit dat er sprake is van een grote woningnood. Een beleidstheorie voor flexwonen kan niet beperkt blijven tot de structurering van praktische afwegingen rond bijvoorbeeld financiering of locaties. Een bredere afweging van publieke belangen is nodig. De vraag die daaraan vooraf gaat dient ook te worden geadresseerd: waarom kiezen we bij dit probleem, in deze situatie, voor flexwonen als oplossing? In dit laatste deel van de notitie delen we nog enkele laatste overwegingen rond flexwonen.

### ***Beperkte blik op publieke belangen in de beleidstheorie voor flexwonen***

Flexwonen wordt op vrij grote schaal ingezet om snel woningen te realiseren voor mensen die anders wellicht geen woning zouden kunnen vinden. Vaak wordt daarbij opgemerkt dat tijdelijke woningen niet ideaal zijn. De voorkeur ligt bij het oplossen van het woningtekort met permanente oplossingen. Flexwonen kan in de tussentijd echter wel de grootste nood verhelpen. Hierbij ligt het gevaar op de loer dat de blik te eenzijdig op het woningtekort komt te liggen. Zeker wanneer flexwoningen worden gerealiseerd op locaties die later niet ontwikkeld gaan worden voor permanente woningbouw, bestaat het risico dat de locatie hier überhaupt niet geschikt voor is. De procedures rond tijdelijke woningbouw laten ruimte om meer typen locaties te gebruiken dan alleen plekken die voor permanente woningbouw geschikt zijn. Het blijft echter van groot belang ook andere publieke belangen te borgen dan toegang tot een woonruimte, zoals een gezonde en veilige leefomgeving, zeker wanneer het zwakkere doelgroepen van flexwonen betreft. Het zou goed zijn als bij de afweging rond de vraag 'waarom flex?' alle relevante publieke belangen expliciet geadresseerd worden.

### ***Flexwonen is een tijdelijk oplossing voor aanhoudende problemen***

In ons onderzoek naar flexwonen zien we vaak dat het plaatsen van tijdelijke woningen wordt gezien als een middel om urgente problemen aan te pakken. In grote delen van Nederland weten beleidsmakers en burgers zich voor grote woningtekorten gesteld. Hoewel dit voor veel mensen vervelend is, zijn er groepen mensen bij wie de problemen nog wat groter lijken. Het gaat dan in algemeenheid om mensen met minder financiële en sociale draagkracht. Denk daarbij aan statushouders, cliënten die vanuit een instelling verhuizen als of studenten. De vraag die van deze groepen mensen uitgaat naar een passende woning is echter niet tijdelijk, in tegenstelling tot de flexwoning die voor hen wordt gerealiseerd. Flexwonen biedt dus een kans om mensen aan woonruimte te helpen, maar de druk op de markt om met permanente oplossingen te komen blijft. Het zou goed zijn als beleidsplannen waarin flexwoningen worden ingezet om bepaalde maatschappelijke doelen te realiseren, ook een hoofdstuk bevatten waarin de consequenties van het einde van het flexwoonproject worden verkend.

Andersom zien we ook flexwoonprojecten waar bewust voor een tijdelijke oplossing wordt gekozen. Er is dan tijdelijk een probleem dat opgelost moet worden. Met het oog op demografische ontwikkelingen in de toekomst worden in sommige gebieden bijvoorbeeld geen permanente woningen aan de voorraad toegevoegd; die zouden bij geanticiperde huishoudenskrimp alleen maar leeg komen staan. De gedachte lijkt logisch, maar ook hier hoort een beleidsmaker zich een aantal vragen te stellen. De kwaliteit van flexwoningen is inmiddels immers gelijk aan die van

nieuwbouw van permanente woningen: wil men in de toekomst dan werkelijk de betere flexwoningen aan de voorraad onttrekken, of zal de markt de oudere en mogelijk minder goede permanente woningen links laten liggen? Daarbij spelen niet alleen overwegingen rond de woningvoorraad en leegstand een rol, maar ook overwegingen omtrent duurzaamheidsinvesteringen.

### ***Definitie en monitoring van flexwoonbeleid ontbreken vaak nog***

Flexwonen wordt nu vaak ingezet als een snel antwoord op de grote woningnood. Met de toevoeging van verplaatsbare woningen wordt heel wat huishoudens een oplossing geboden voor één van de grootste problemen waar zij mee te kampen hebben. In ons onderzoek naar flexwonen liepen we meer dan eens aan tegen de definitiekwesties rond flexwonen: wat is nu eigenlijk precies een flexwoning? Hoe flexibel moet het gebouw zijn, en maakt de flexibiliteit van het onderliggende huurcontract uit? Er bestaan veel verschillende definities van flexwonen. Soms zijn definities zo ver opgerekt dat hetgeen uiteindelijk meegeteld wordt in de statistieken helemaal geen extra woning aan de voorraad toevoegt. Meer uniformiteit in gehanteerde definities helpt beleidsmakers te beoordelen of flexwonen een oplossing is voor de voorliggende opgave.

In aanvulling op de kwantitatieve telling van het aantal gerealiseerde flexwoningen zijn er ook andere aspecten van belang om in de gaten te houden. Zo zou het ongelukkig zijn als de inzet op flexwonen ten koste zou gaan van de capaciteit (geld, materiaal en menskracht) voor permanente bouw. Daarnaast zijn er, zoals betoogd in dit stuk, allerlei kwalitatieve aspecten van belang bij flexwoonprojecten. Als de gemeenschapsvorming voor de gemeente en andere betrokkenen van belang is, dan moet ook die gemonitord worden. Het is de vraag of zulke informatie nationaal verzameld en gemonitord moet worden, maar voor de beleidscyclus van de gemeente is het vanzelfsprekend belangrijk; niet alleen voor het evalueren van beleid, maar ook voor eventuele tussen-tijdse bijsturing.



# Referenties

- André, C. (2010). *A Bird's Eye View of OECD Housing Markets*. Parijs: OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/18151973>
- Bolhuis, W. (2023). Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is. *ESB*, 109(4831), pp. 136-139.
- Bongers, F. (2023). De rol van de beleidstheorie in het ontwerpen en evalueren van beleid. *Beleids-onderzoek Online*. <https://doi.org/10.5553/BO/221335502023007>
- Buitelaar, E. (2020). *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity.
- Buitelaar, E. & E. van der Krabben. (2023). *Woningbouw en marktconcentratie: een analyse van de structuur van de grond- en woningbouwmarkt*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.
- Buitelaar, E. & M. Van Schie. (2018). Bouwen niet verboden: een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw. *Ruimte en Wonen*. <https://www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden>
- Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe, O. Jonkeren & W. Boterman (2016). *De verdeelde triomf: verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- BZK (2019). *Stimuleringsaanpak flexwonen*. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ae55b5cd-7a18-4667-a772-331f2c43c660/pdf>
- BZK (2021). *Integrale visie op de woningmarkt (Kamerstuk 32.847 Nr. 752)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022a). *Nationale woon- en bouwagenda*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2022b). *Programma Mooi Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2023a). *Doorbouwen in veranderende omstandigheden (Kenmerk 2023-0000288612)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2023b). *Voortgang Versnelling Tijdelijke Huisvesting (Kenmerk 2023-0000225039)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2024). *Kamerbrief verplaatsbare woningen (Kenmerk 2024-0000348080)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- DNB (2021). *Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Gemeente Amersfoort (2023). *Omgevingsvisie 2030-2040*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.
- Gemeente Groningen (2021). *Ambities flexwonen*. Geraadpleegd via: <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrief/Ambities-Flexwonen.pdf>
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2024). *Flexwoningen op tijdelijke locaties*. Geraadpleegd via: <https://www.denbosch.nl/nl/projecten/flexwoningen-op-tijdelijke-locaties>
- Gemeente Lelystad (2022). *Woonvisie 2022-2027*. Lelystad: Gemeente Lelystad.
- Gemeente Vlaardingen (2021). *Woonvisie 2021-2030*. Vlaardingen: Gemeente Vlaardingen.
- Gopal, K., E. Bod, L. Groenemeijer, G. van Leeuwen, D. Omtzigt & M. Stuart-Fox (2024). *Primos-prognose 2023: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Den Haag: ABF Research.

- Groot, S., R. van der Drift & J. Möhlmann (2020a). *Kansrijk woonbeleid: update*. Den Haag: Centraal Planbureau
- Groot, J., B. Rijken, F. Daalhuizen, B. van Bommel & F. Schilder (2020b). *Ruimte voor flexwoningen: naar een afwegingskader voor het plannen van locaties voor tijdelijke woonruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, J., M. van der Staak, F. Daalhuizen & F. Schilder (2022). *Flexwoningen als aanvulling op het woningaanbod: een verkenning van de kansen en obstakels bij het realisatieproces*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groot, J. P. Visser, F. Daalhuizen, M. van der Staak, en F. Schilder (2024). *Woningen voor kleine huishoudens: Inzicht in de karakteristieken, het gebruik en de spreiding van kleine flexwoningen en kleine permanente woningen in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hin, J., & G. den Hollander. (2023). *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hof, B., C. Koopmans, & C. Teulings. (2006). *Een nieuw fundament: borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kool, C. (2021). *Nieuwe inzichten in draagvlakvorming: hoe ontstaat steun of weerstand voor tijdelijke woningen. Een onderzoek naar maatschappelijk draagvlak bij de realisatie van flexwoonprojecten*. Utrecht/ Den Haag: Universiteit Utrecht/ Planbureau voor de Leefomgeving.
- OECD. (2021). *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*. Parijs: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b453bo43-en>
- PBL (2021). *Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2021-2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PVV, VVD, NSC en BBB (2024). HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB. Geraadpleegd via: <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdlijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>
- Rijksoverheid (2018). *Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang: Van verblijf in een instelling naar ambulante zorg en wonen in de wijk*. Geraadpleegd via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c71a6eba-f303-4fcf-8a4d-8bedo633b1ad/pdf>
- Rijksoverheid (2023). *Beleidskompas*. Geraadpleegd via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>
- Rli (2016). *Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rosenthal, S., & W. Strange. (2020). How close is close? The spatial reach of agglomeration economies. *Journal of Economic Perspectives*, 34(3), pp. 27-49. <https://doi.org/10.1257/jep.34.3.27>
- Schilder, F., F. Daalhuizen, J. Groot, C. Lennartz & M. van der Staak (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., E. Buitelaar, F. Daalhuizen, J. Groot, M. Hanou, C. Lennartz & M. van der Staak (2021). *Wonen na de verkiezingen: het woningtekort wordt in de regio opgelost*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Scholl, J., D. Bressers, A. van Dijk, & B. Schouten (2021). *Evaluatie Place2BU*. Utrecht: Mitros, Portaal.
- Tweede Kamer (2019). *Integrale visie op de woningmarkt: motie van het lid Ronnes c.s. (kamerstuk 32.847, nr. 479)*. Den Haag: Tweede Kamer.

- Van den Noord, P. (2003). *Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence*. Parijs: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/410243688730>
- Van Veldhuizen, S., B. Vogt, & B. Voogt. (2020). Negative home equity reduces household mobility: Evidence from administrative data. *Journal of Housing Economics*, vol. 47. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2018.06.010>.
- VWS (2019). *Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VRO (2022a). *Programma Woningbouw*. Den Haag: Ministerie voor Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.
- VRO (2022b). *Bouwbesluit (Kamerstuk 32.757 Nr.186)*. Den Haag: Ministerie voor Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.
- Weterings, A. & L. Verwoerd. (2020). *Verkennen waar wat werkt: vormgeven aan lerend en adaptief beleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# Bijlage 1: Toelichting bij publieke belangen op de woningmarkt

In Hoofdstuk 2 is een tabel opgenomen met publieke belangen rond het wonen zoals die in de literatuur te vinden is. De tabel geeft een korte beschrijving van de publieke belangen. In deze bijlage geven we een iets uitgebreidere omschrijving, waarbij we ook stilstaan bij wiens publiek belang gediend wordt.

## **Schaalvoordelen**

Een belangrijk voorbeeld van schaalvoordelen die in het kader van de woningmarkt door Hof et al. (2006) genoemd worden zijn agglomeratie-effecten. Dit zijn voor- en nadelen van de nabijheid van anderen. Ook andere literatuur leert dat binnenstedelijke verdichting leidt tot agglomeratie-effecten (zie b.v. Buitelaar et al. 2016; Rosenthal & Strange 2020). Agglomeratievoordelen zijn bijvoorbeeld het hogere voorzieningenniveau dat met toenemende dichtheid kan worden onderhouden. Agglomeratie-effecten kunnen ook indirect optreden, via de toenemende concurrentiekracht van bedrijven in de stad waar mensen zelf ook weer van profiteren. Door bijvoorbeeld congestie kunnen er ook agglomeratienadelen ontstaan. De woningmarkt leidt niet automatisch tot een sociaal optimum, en daardoor kan er grond zijn voor de overheid om in te grijpen.

Schaalvoordelen zoals hier beschreven komen ten goede aan veel actoren op de woningmarkt. Zowel de huidige als toetredende bewoners kunnen voordelen ervaren van elkaar. Doordat schaalvoordelen leiden tot een betere woonomgeving, zullen ook gebouwegenaren profiteren via bijvoorbeeld waardevaster of waardevoller vastgoed.

## **Marktmacht**

Hof et al. (2006) noemen marktmacht als grond voor overheidsingrijpen. Zij illustreren dat aan de hand van de ongelijkwaardige relatie tussen huurder en verhuurder en het daaruit volgende hold-up probleem. Zonder regelgeving zouden verhuurders bijvoorbeeld de huur bovenmatig kunnen willen verhogen, omdat huurders kosten moeten maken om te verhuren of omdat een passend alternatief niet zo maar voorhanden is. Ook bij de nieuwbouw kan marktmacht een probleem zijn, als de private belangen van grondeigenaren niet overeenkomen met het maatschappelijk belang (b.v. Buitelaar & Van der Krabben 2023; Buitelaar & Van Schie 2018).

Het voorkomen van negatieve effecten van marktmacht betreft het herstel van marktfalen. Hier hebben burgers doorgaans voordeel aan, doordat de macht van de verhuurder wordt beperkt, of doordat de woningbouw sneller en beter in woonbehoeften kan voorzien.

## **Asymmetrische informatie**

Niet iedereen op de woningmarkt heeft dezelfde kennis. Bij een woningtransactie komt dat goed tot uiting: de verkopende partij heeft veel beter inzicht in bijvoorbeeld het energieverbruik in de woning dan de kopende partij. Zulke verschillen in informatie kunnen het functioneren van de markt tegenwerken, doordat de transactiekosten tussen beide partijen toenemen. In dit specifieke voorbeeld werken energielabels bijvoorbeeld als aanvullende informatie voor de kopende partij, waardoor het voor koper en verkoper makkelijker wordt om tot overeenstemming te komen.

Het beperken van asymmetrische informatie verbetert het functioneren van markten. Het voordeel is in het gegeven voorbeeld direct voor de koper van een woning, maar indirect profiteren verkopers ook door lagere transactiekosten en daarmee het makkelijker en sneller kunnen verkopen van hun woning.

### **Externe effecten in engere zin**

Hof et al. (2006) illustreren effecten in engere zin met de literatuur over het onderhoud aan gebouwen en de effecten die dat heeft op de (uitstraling van de) buurt, of de positieve impact die eigenwoningbezit heeft op de wijk. Bewijs voor dergelijke externe effecten zijn zeer beperkt, zo wordt gesteld. Andere voorbeelden, waarbij de publieke belangen duidelijker worden geborgd, zijn het behoud van open en groene ruimte via de ruimtelijke ordening, en het tegengaan van segregatie. Echter laat de literatuur daar ook wisselend succes zien. Externe effecten kunnen overigens ook negatief zijn. Hof et al. (2006) geven hierbij drugs-gebruik onder jongeren als voorbeeld. Hin en Den Hollander (2023) illustreren iets vergelijkbaars in hun essay over ruimtelijke verschillen in gezondheid. Wie profiteert van het realiseren van externe effecten is erg afhankelijk van het extern effect dat beoogd wordt te realiseren. Daarnaast is het de vraag of de beoogde effecten ook daadwerkelijk manifesteren: het meten van de effecten is niet altijd vanzelfsprekend.

### **Risicoselectie**

Risicoselectie is een specifiek probleem voor de huurwoningmarkt: verhuurders hebben een prikkel om die huurders voor hun woningen te selecteren die het minst risico op problemen opleveren. Problemen met betalen zijn meer voor de hand liggend bij huurders met een laag inkomen, die derhalve mogelijk uitgesloten raken van toegang tot de woningmarkt. Het voorkomen hiervan is een publiek belang, ook al komt het vooral ten goede aan de huishoudens die door overheidsingrijpen wél toegang krijgen tot woonruimte.

### **Betaalbaarheid**

Veel huishoudens op de Nederlandse woningmarkt zouden bij marktprijzen hun huidige woning niet meer kunnen betalen. Als gevolg daarvan zouden die mensen op andere, goedkopere locaties moeten gaan wonen, in kleinere woningen moeten gaan wonen, of allebei. Dit is niet alleen niet wenselijk voor die mensen persoonlijk, doordat zij sociale netwerken verliezen, maar ook voor het functioneren van de stad als geheel is het van belang dat ook mensen die lager betaalde banen invullen toegang hebben tot de stad en haar banen en voorzieningen. Het borgen van betaalbaarheid komt daarmee rechtstreeks ten goede aan de mensen die door betaalbaarheidsbeleid worden geholpen, maar indirect, via een beter functionerende lokale economie, profiteren ook mensen die niet geholpen worden.

### **Toegankelijkheid**

Betaalbaarheid en toegankelijkheid zijn begrippen die elkaar raken, maar niet volledig overlappen. Een woningmarkt kan voor een belangrijk deel uit betaalbare woningen bestaan, maar als de toegang daartoe voor huishoudens met een middeninkomen beperkt wordt hebben zij daar niet veel aan. Het borgen van een toegankelijke woningmarkt reikt derhalve verder dan het borgen van betaalbaarheid, en betreft ook huishoudens met midden- en hoge inkomens.

### **Economische stabiliteit**

Economische stabiliteit is een indirect publiek belang dat aan het wonen relateert, en loopt in belangrijke mate via de schuldpositie van eigenaren-bewoners. Woningmarkten waar de relatieve schulden hoog zijn, zoals in Nederland, zijn volatieler en daarmee risicovoller (Van den Noord

2003). Het beperken van de maximale leencapaciteit is daardoor in het belang van alle eigenaren van woningen. Zeer hoge hypotheekschulden in verhouding tot de woningwaarde hebben bovendien risico's voor de economie als geheel. De Nederlandse woonconsumptie en aan het wonen gerelateerde consumptie daalde na de wereldwijde kredietcrisis drastisch als gevolg van het aflossen van hoge private schulden, waardoor onder meer het herstel van economie na de financiële crisis vertraging opliep (Van Veldhuizen et al. 2020). Hier hebben ook mensen die geen eigen woning hadden veel last van.

### **Transitiefalen**

De publieke belangen tot dusver hebben betrekking op het hier en nu. Echter, vanuit brede welvaartsperspectief kan men ook het welzijn van mensen in de toekomst in beschouwing nemen bij het identificeren van publieke belangen. Het voorkomen van transitiefalen is hier een goed voorbeeld van. Zelfs een goed functionerende markt hoeft een transitie naar een circulaire en duurzame economie niet vanzelf te faciliteren, omdat korte termijn belangen kunnen botsen met lange termijn belangen (Bolhuis 2023). Het ingrijpen op markten, bijvoorbeeld door het fabrieksmatig bouwen te stimuleren of door het aardgasvrij maken van woningen te faciliteren, kan worden gezien als een publiek belang waar vooral toekomstige generaties van profiteren.

## Bijlage 2: Tweede Kamerstukken

Als bron voor onze analyse benutten wij de Tweede Kamerbrieven. Een Tweede Kamerbrief is een tussen de Nederlandse regering en het Nederlands parlement uitgewisseld schriftelijk Kamerstuk. Volgens artikel 151 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer moeten deze Tweede Kamerbrieven digitaal worden gepubliceerd; op die manier is de communicatie tussen de regering en het parlement dus openbaar en op de ontwikkeling van dossiers te raadplegen.

Op de website met officiële bekendmakingen ([www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl)) hebben we onder 'Documentsoort' en 'Rubriek' geselecteerd op *kamerstuk*. Bij de 'Subrubriek' hebben we aangegeven op *brief* te zoeken en bij het veld 'Vergaderjaar' hebben we van 2018 tot en met 2023 doorgenomen.

Er is gezocht op vijf zoektermen, afgeleid van de doelstelling in de Kamerbrief Stimuleringsaanpak Flexwonen (nr. 32847-521): *flexwonen woningtekort*, *flexwonen versnelling woningbouw*, *flexwonen kwetsbare aandachtsgroepen*, *flexwonen arbeidsmigranten* en *flexwonen circulair bouwen*.

De resultaten maken duidelijk dat flexwonen veel dossiers raakt en daarmee in het beleid bij diverse ministeries een rol speelt (die in omvang fors kan verschillen):

- Vreemdelingenbeleid (nr. 19637),
- Maatschappelijke opvang (nr. 29325),
- Woningcorporaties (nr. 29453),
- Arbeidsmarktbeleid (nr. 29544)
- Arbeidsmigratie en sociale zekerheid (nr. 29861)
- Bouwbesluit (nr. 32757),
- Integratiebeleid (nr. 32824),
- Integrale visie op de Woningmarkt (nr. 32847),
- Grondstoffenvoorzieningszekerheid (nr. 32852)
- Studentenhuisvesting (nr. 33104),
- Uitvoering en evaluatie Participatiewet (nr.34352),
- Nationale Omgevingsvisie (nr. 34682),
- Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte in verband met een verdere modernisering van de Huurcommissie en met de introductie van een verhuurderbijdrage (nr. 34652),
- Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2019 (nr. 35000 A)
- Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2020) (nr. 35302),
- Wijziging van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II en de Woningwet (eenmalige huurverlaging huurders met een lager inkomen) (nr. 35578).

De lijst van de 62 geraadpleegde kamerstukken betreft aldus:

1. Kamerstuk 19637-2539
2. Kamerstuk 19637-2899
3. Kamerstuk 19637-2992
4. Kamerstuk 29325-103
5. Kamerstuk 29325-129
6. Kamerstuk 29325-130
7. Kamerstuk 29453-545
8. Kamerstuk 29544-912

9. Kamerstuk 29544-1027
10. Kamerstuk 29861-47
11. Kamerstuk 29861-48
12. Kamerstuk 29861-52
13. Kamerstuk 29861-55
14. Kamerstuk 29861-81
15. Kamerstuk 30573-172
16. Kamerstuk 32757-186
17. Kamerstuk 32824-381
18. Kamerstuk 32847-520
19. Kamerstuk 32847-521
20. Kamerstuk 32847-531
21. Kamerstuk 32847-546
22. Kamerstuk 32847-555
23. Kamerstuk 32847-575
24. Kamerstuk 32847-578
25. Kamerstuk 32847-612
26. Kamerstuk 32847-640
27. Kamerstuk 32847-650
28. Kamerstuk 32847-653
29. Kamerstuk 32847-694
30. Kamerstuk 32847-701
31. Kamerstuk 32847-752
32. Kamerstuk 32847-754
33. Kamerstuk 32847-827
34. Kamerstuk 32847-828
35. Kamerstuk 32847-919
36. Kamerstuk 32847-921
37. Kamerstuk 32847-926
38. Kamerstuk 32847-990
39. Kamerstuk 32847-994
40. Kamerstuk 32847-997
41. Kamerstuk 32847-1037
42. Kamerstuk 32847-1045
43. Kamerstuk 32847-1070
44. Kamerstuk 32847-1071
45. Kamerstuk 32847-1096
46. Kamerstuk 32847-Q
47. Kamerstuk 32852-223
48. Kamerstuk 33104-22
49. Kamerstuk 34352-199
50. Kamerstuk 34652-F
51. Kamerstuk 34682-48
52. Kamerstuk 34682-D
53. Kamerstuk 35000-A-122
54. Kamerstuk 35359-3
55. Kamerstuk 35302-20
56. Kamerstuk 35578-H
57. Kamerstuk 35578-M
58. Kamerbrief met kenmerk 2019-0000244539
59. Kamerbrief met kenmerk 2022-0000664745
60. Kamerbrief met kenmerk 2023-0000020551



61. Kamerbrief met kenmerk 2023-0000588539
62. Bijlage bij Kamerbrief voortgang programma 'Een thuis voor iedereen' met kenmerk 2023-0000331870