

INT-23-02971

## Raadsmemo



Datum 12 september 2023

Van college van burgemeester en wethouders

Aan de gemeenteraad

Onderwerp Raadsmemo flexwoningen

Uw Raad heeft gelet op de druk op de woningmarkt op 26 juni 2023 het volgende raadsbesluit vastgesteld:

1. het college in overleg te laten treden met de WBO om gezamenlijk toe te werken naar de realisatie van een vijftigtal flexwoningen in Oldenzaal;
2. te zoeken naar kansrijke locaties waar flexwoningen tot stand gebracht kunnen worden met een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit;
3. de raad enkele voorstellen te geven voor een geschikte locatie, waarna de raad haar voorkeur voor een locatie of locaties kan uitspreken;
4. de te maken ambtelijke kosten te dekken uit de beschikbare gelden, horende bij het Raadsprogramma 2022-2026;
5. de overige kosten te dekken uit aan te vragen subsidies bij het Rijk of bij Provincie Overijssel.

### Ad 1:

**Het college in overleg te laten treden met de WBO om gezamenlijk toe te werken naar de realisatie van een vijftigtal flexwoningen in Oldenzaal;**

Bij vrijwel alle geslaagde voorbeelden in Nederland met flexwoningen is de lokale woningcorporatie de realisator. WBO is bij uitstek de partner die sociale huurwoningen in Oldenzaal realiseert. Om in Oldenzaal flexwoningen met een sociale huurprijs te realiseren is daarom draagvlak en investeringsbereidheid bij WBO essentieel.

Uw raadsbesluit hebben wij aan WBO voorgelegd. WBO Wonen wil graag meewerken om op korte termijn de druk op de woningmarkt in Oldenzaal te verlichten. Dat daar aanleiding toe is, is duidelijk. Uit de reacties op haar huurwoningen blijkt een stevige druk op de korte termijn. Ook de verhoogde opgave voor statushouders en andere bijzondere doelgroepen vraagt om korte termijn ingrepen. Dit vraagt om snelle besluitvorming, snel te realiseren woningen en korte procedures. Dit zijn voor WBO Wonen de belangrijkste drie uitgangspunten.

Inspelen op de grote vraag naar sociale huur is een belangrijk item in de woonagenda, die we samen met WBO opstellen. Hierin is opgenomen dat:

- WBO gemiddeld 30 woningen per jaar bouwt;
- WBO naar versnelde bouw en toevoeging woningen door fabrieksmatig te bouwen streeft;
- WBO een flexibele schil creëert in de huurwoningvoorraad.

Op 5 september 2023 heeft ons college besloten de woonagenda aan het politiek forum voor te leggen. Hiermee spelen we in op het raadsprogramma.

### Ad 2:

**Te zoeken naar kansrijke locaties waar flexwoningen tot stand gebracht kunnen worden met een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit.**

Wij hebben samen met WBO naar kansrijke locaties gezocht. Een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit is belangrijk voor het draagvlak bij omwonenden en het voorkomen van stigmatisering. Ook de investeringsmogelijkheden van WBO zijn van belang, deze zijn immers niet oneindig. WBO investeert bij voorkeur in (vitale) wijken. Kansrijke locaties voor flexwoningen met een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit liggen dan ook eerder in bestaande wijken. De verschillen tussen flex- en reguliere

woningen zijn overigens niet (meer) zo groot. De voordelen van flex- ten opzichte van reguliere woningen qua realiseringssnelheid worden vaak overschat.

### *Woningen*

Er zijn verschillende aanbieders van woningen die op korte termijn kunnen worden gebouwd. Dat varieert van de containerwoningen tot vakantiebungalows. WBO Wonen heeft de voorkeur om kleine eengezinswoningen voor jongeren en appartementen voor ouderen te bouwen. Dit sluit aan bij de wens voor een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit. Deze woningen zijn prefab gebouwd (voordat de woning op locatie wordt geplaatst in de fabriek gebouwd) en snel te realiseren. Een voorbeeld van deze modulaire woningen met korte bouwtijd is door WBO gerealiseerd bij het project Blokje Om in Glinde-Hooiland.

### *Flexibiliteit*

De term flexwoningen impliceert dat het gaat om tijdelijke huisvesting. De ervaringen in andere gemeenten leert dat reguliere woningzoekenden worden afgeschrikt door deze tijdelijkheid. In de gemeenten Twenterand en Hellendoorn heeft het moeite gekost om de flexwoningen gevuld te krijgen. Het betreft dan vooral spoedzoekers als statushouders. WBO Wonen wil daarom woningen realiseren die wel snel te plaatsen zijn, maar die definitief kunnen worden ingezet voor verhuur. Flexibiliteit kan dan worden gezocht in het slopen van andere woningen (verouderde, minder duurzame woningen met hoge energielasten) in het bezit van WBO Wonen. Deze kunnen in de toekomst anders worden ingezet of worden afgestoten als de vraag te zijner tijd afneemt. Dit sluit aan bij het doel van het raadsbesluit “om een flexibele schil toe te voegen aan het woningaanbod en er versnelling kan plaatsvinden in de woningbouwopgave. Op welke manier dit tot stand komt is van ondergeschikt belang.” Flexibiliteit wordt dan gezocht in woningen die voor zoveel mogelijke doelgroepen geschikt zijn en daarmee toekomstbestendig zijn.

### *Veerkracht*

WBO geeft aan dat flexwoningen moeilijk te verhuren zijn aan reguliere woningzoekenden. Zij zijn geschikt om bijzondere doelgroepen te huisvesten. De vraag is of de wijk of buurt voldoende veerkracht heeft om dit op te vangen. Verschillende mogelijke locaties voor het plaatsen van woningen zijn gelegen op plaatsen waarop volgens veerkrachtkaarten weinig veerkracht is. Veel beter is het in de ogen van WBO Woningen om de woningen toe te wijzen aan doelgroepen die een meerwaarde hebben voor de buurt. Hierdoor ontstaat ruimte elders in het WBO-bezit om toe te wijzen aan bijzondere doelgroepen.

Wij onderschrijven deze visie van WBO. Deze sluit aan bij de 2 belangrijkste uitgangspunten in onze woonagenda. We zijn actief in de wijken, omdat we geloven dat de lokale gemeenschap een cruciale rol speelt bij het realiseren van onze doelstellingen. Door nauw samen te werken met de bewoners en andere betrokkenen, streven we ernaar om op maat gemaakte oplossingen te bieden die aansluiten bij de behoeften van elke specifieke wijk. Met een steeds beperktere hoeveelheid beschikbare middelen moeten we scherpe keuzes maken. We richten ons op die gebieden waar we de grootste impact kunnen hebben. Dit vereist goede afspraken en een doordachte aanpak.

### **Ad 3:**

#### **De raad enkele voorstellen te geven voor een geschikte locatie, waarna de raad haar voorkeur voor een locatie of locaties kan uitspreken**

De volgende locaties hebben wij in ogenschouw genomen voor de realisering van flexwoningen:

- De Graven Es / De Essen: Grensweg 2 (wei bij boerderij de Werkwijzer): 40-50 woningen (“Grenzeloos bouwen voor spoedzoekers aan de Grensweg”);
- De Thij: van Hartenstraat van Deinsteestraat (vm. School de Zevenster): ca. 20 woningen (“Bouwen voor jong en oud in het hart van de wijk”);
- Zuid-Berghuizen: Molkenboerstraat / Zwartstraat (vm. School Bernardus) ca. 20 woningen (“Kansrijk bouwen voor jong en oud in de buurt”);
- Zuid-Berghuizen: De Wever / De Snijder (Stakenbeek) ca: 5 woningen (“een flexibele afronding van Stakenbeek 1<sup>e</sup> fase”).

Uw raad kan gelet op de bij 1 en 2 genoemde overwegingen uw afweging maken welke locaties u geschikt acht voor welke doelgroepen van WBO. In de concept woonagenda hebben wij verwoord dat gemeente en WBO plannen maken voor meer woningen tot 2027 rekening houdend met de toenemende vraag naar sociale huurwoningen en gebruik van vrijkomende (school- en andere) locaties. U kunt vervolgens zoals u in uw eigen raadsvoorstel stelt in het vanaf 1 januari 2024 op te stellen omgevingsplan locaties aanwijzen voor flexwoningen.

**Ad 4:**

**De te maken ambtelijke kosten te dekken uit de beschikbare gelden, horende bij het Raadsprogramma 2022-2026**

Na uw raadsbesluit kunnen wij met de door u beschikbaar gestelde middelen op zoek gaan naar extra ambtelijke capaciteit voor planvorming, -begeleiding en -realisatie voor de door u gewenste flexwoningen. Het gaat dan om het bepalen van een heldere urgentie, een haalbare en gedragen businesscase, een gezamenlijk besluit en samenwerkingsovereenkomst, het project klaarmaken voor uitvoering en de realisering van woningen en woonomgeving. Gemeente is daarbij verantwoordelijk voor de grond, WBO voor de opstallen.

**Ad 5:**

**De overige kosten te dekken uit aan te vragen subsidies bij het Rijk of bij Provincie Overijssel**

De verwachtingen ten aanzien van bovenlokale subsidies moeten niet worden overschat. Provincie en rijk geven aan minder middelen beschikbaar te hebben en koppelen hier ook de nodige (financiële) voorwaarden aan. Subsidieaanvragen zijn tijdrovende acties zonder garanties op succes. Met de WBO moeten we op voorhand afspraken maken over de verdeling van de kosten over onderwerpen als:

- grondkosten en locatie;
- bouwrijp maken;
- woonrijp maken;
- leges;
- subsidies;
- woonprogramma;
- (herplaatsing) garanties / bestemmingsplan;
- etc.

Grondexploitaties vinden binnen het grondbedrijf plaats. De grondexploitatie wordt zoals gebruikelijk inclusief dekking ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Globale doorrekeningen van de grondexploitaties laten op voorhand bij flexwoningen (oppervlakte ca. 55 m<sup>2</sup> per woning voor flexwoningen in twee lagen met beeldkwaliteit en daarnaast een kleine tuin) de volgende resultaten zien:

- De Graven Es / De Essen: Grensweg 2 (40-50 woningen): - € 790.000;
- De Thij: van Hartenstraat/van Deinsteestraat (ca. 20 woningen): - € 510.000;
- Zuid-Berghuizen (ca. 20 woningen): - € 125.000;
- Zuid-Berghuizen: De Wever / De Snijder (ca 5 woningen): - € 95.000.

Deze tekorten moeten zijn afgedekt voor de grondexploitatie wordt gestart. Hiervoor moeten deze bedragen uit de algemene reserve overgeheveld worden naar het grondbedrijf.

**10 tot 15 jaar op één locatie**

Flexwoningen staan in de regel gemiddeld 10 tot 15 jaar op een locatie en worden daarna hergebruikt op een andere locatie. Vervangende locaties zijn nog niet in beeld. Omdat na 10 -15 jaar de investering niet is terugverdiend levert onzekerheid over herplaatsing een financieel risico op. De woningen moeten door de corporatie te snel worden afgeschreven waardoor de projecten een

onrendabel vooruitzicht hebben. Daarnaast is de vraag in hoeverre huurbescherming van de huurders van invloed is.

### ***Herplaatsingsgarantie van de overheid, gemeente en investeerder***

Eind 2022 zijn de contouren van de financiële herplaatsingsgarantie door de overheid bekend gemaakt. Een financiële herplaatsingsgarantie – zekerheid op een volgende locatie met eventuele financiële compensatie – biedt de benodigde zekerheid voor de corporatie. Dit gaat alleen over de bouwkosten van de woning (er zit geen garantie op de inrichtingskosten van de openbare ruimte of de woning en geen garantie op de kosten van het bouw- en woonrijp maken).

Eerst moet worden verkend of de woning herplaatst kan worden in de regio van de woningcorporatie. Wanneer dat niet mogelijk is, en het ook niet in een andere regio of in de provincie kan, zorgt het Rijk voor een marktmeester die landelijk de locaties, wensen van gemeenten en beschikbare flexwoningen bij elkaar brengt. Doordat alle partijen zich achter deze werkwijze scharen wordt de kans op een succesvolle herplaatsing vergroot.

Indien ondanks alle inspanningen herplaatsing niet mogelijk blijkt, dan biedt de financiële herplaatsingsgarantie een financiële compensatie voor de corporatie. Vanuit de aard en verantwoordelijkheden van de partijen om te komen tot versnelling in tijdelijke huisvesting, zullen Rijk, gemeenten en investeerders waaronder corporaties ieder een deel van het risico dragen. De onderlinge verdeling is 60% Rijk, 25% gemeente en 15% investeerder. Voor het risicodeel van het Rijk is uiteindelijk € 220 mln. beschikbaar.

WBO heeft aangegeven bij de uitwerking de gemeente te vragen om herplaatsingsgarantie voor de flexwoningen. Dit kan bij 50 woningen om een bedrag van ruim één miljoen gaan na tien jaar (25% van de afschrijvingskosten van 50 woningen met bouwkosten tussen € 100.000 en € 150.000). In de meerjarenbegroting zullen hiervoor de benodigde middelen gereserveerd moeten worden.

### ***Desinvesteringen van de flexwoning***

Een belangrijke factor die een rol speelt bij de businesscase van het flexwonen, zijn de (des)investeringen: hoeveel geld levert de flexwoning aan het eind van de exploitatietermijn nog op? En hoeveel moet er aan de voorkant worden betaald voor grond en opstal? Uw wens om expliciet overeen te komen dat de gronden na de exploitatieperiode terug geleverd moeten worden, heeft daarbij zijn prijs.

Voor een sluitende businesscase moet de investering aan de voorkant lager zijn dan de waarde van de kasstromen die uit de woning voortvloeien plus een eventuele restwaarde. De flexwoningen moeten na een bepaalde periode, geheel, in delen of gesloopt, van de locatie verwijderd worden, en dat kost geld. Afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuwe locaties en de staat van de woningen, kan de woning verplaatst en opnieuw verhuurd worden. Daarbij spelen twee factoren een belangrijke rol: de investering in de woning zelf en de investering in de locatie.

Er bestaan grote verschillen tussen flexwoningen, die variëren van omgebouwde zeecontainers die voldoen aan de regels voor tijdelijke bewoning tot demontabele woningen die voldoen aan het Bouwbesluit voor nieuwbouw. Afhankelijk van de keuze voor een specifieke kwaliteit van de woning zal de investering hoger of lager uitvallen. Bij de hogere kwaliteit flexwoningen kunnen de investeringsbedragen oplopen tot 150.000 euro. Daarbij moet in de huidige regelgeving mogelijk wel rekening gehouden worden met aanvullende eisen bij herplaatsing, zodat de woning niet in dezelfde vorm kan worden herplaatst. Er moeten dan aanpassingen worden gedaan om de woningen bij herplaatsing aan de eisen van dat moment te laten voldoen. Het bouwen van flexwoningen is daarom niet op voorhand veel goedkoper dan het bouwen van permanente woningen.

Een tweede factor is de locatie: kosten voor grond en infrastructuur spelen ook een belangrijke rol in de businesscase. Zeker wanneer infrastructurele investeringen als riolering, elektriciteit en wegen alleen voor de tijdelijke woningen moeten worden aangelegd, lopen de kosten al gauw hoog op. Daarbij kan de aanleg van deze voorzieningen ook voor vertraging van projecten leiden, en dat drukt bij een beperkte exploitatieperiode sterk op het rendement.

### **Exploitatietermijn**

Een belangrijke knop waaraan gedraaid kan worden, is de exploitatietermijn. Mede omdat de businesscase van flexwoningen de realisatie ervan in de weg stond, is de maximale termijn van tien jaar met de Kruiemregelingswet onder de Crisis- en herstelwet (Chw) losgelaten (maar moeten flexwoningen met een vergunning van meer dan vijftien jaar wel voldoen aan het Bouwbesluit voor permanente nieuwbouw).

Wanneer de woningen op een andere locatie nog een keer kunnen worden geëxploiteerd, wordt een belangrijk deel van de investeringskosten uitgesmeerd over twee verhuurperiodes. Dat komt het rendement van de investering enorm ten goede. Overigens doet ook het gezegde 'Niets is zo vast als tijdelijk' hier opgeld. Twee of drie jaar langer exploiteren kan een flinke impact hebben op de businesscase.

### **Subsidiemogelijkheden**

Een laatste middel om de businesscase voor flexwonen rendabel te maken is het verstrekken van subsidies. Dat gebeurt op allerlei manieren en draagt bij aan de realisatie maar is niet de oplossing voor het hele tekort. Bijvoorbeeld de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen waarmee het ministerie van BZK per jaar middelen beschikbaar stelt. De subsidie kan op 5% van de projectkosten worden toegepast en bedraagt maximaal € 8.500 per woning. De woningen moeten dan minimaal 10 jaar worden bestemd voor de bijzondere doelgroepen:

- dak- en thuislozen;
- statushouders;
- mensen die uitstromen uit een intramurale situatie;
- arbeidsmigranten;
- uitwonende studenten;
- woonwagenbewoners;
- mensen met sociale of medische urgentie.

De woningen kunnen breder worden ingezet, maar dan wordt alleen op het aandeel dat beschikbaar is voor de bijzondere doelgroepen subsidie verleend. Bovendien is voor 2023 nu al overgeschreven op deze subsidiemogelijkheid.

Soms stellen gemeenten locaties goedkoper of zelfs om niet ter beschikking. Deze vormen van subsidiëring van flexwonen dragen er aan bij dat dergelijke projecten gerealiseerd kunnen worden. Bij volledig marktconforme omstandigheden lukt het vaak niet dit type vastgoed te realiseren. Ook WBO Wonen heeft aangegeven hier in de onderhandelingen op in te zullen zetten. Om niet beschikbaar stellen van de locatie gaat om de verkoopopbrengsten die wegvallen (naast de eerder al genoemde tekorten op de locaties):

- De Graven Es / De Essen: Grensweg 2: geraamde opbrengst: € 770.000;
- De Thij: van Hartenstraat/van Deinsteestraat: geraamde opbrengst: € 370.000;
- Zuid-Berghuizen: geraamde opbrengst: € 400.000;
- Zuid-Berghuizen: De Wever / De Snijder (ca 5 woningen): € 220.000 en aanvullende kosten door extra huisaansluitingen en aanpassingen in de openbare ruimte voor de grondexploitatie van ca. 30.000.

Het goedkoper beschikbaar stellen van locaties tot maximaal het om niet beschikbaar stellen van locaties kan een uitgangspunt zijn in de onderhandelingen met WBO Wonen, maar dan zal ook WBO transparant moeten aangeven wat het tekort is waar zij tegenaan gaan lopen. Staatsteun is dan ook een aspect waar aandacht aan besteed moet worden.

Voor de gemeente betekent dit dat er geen of minder opbrengsten binnenkomen waardoor het tekort op de grondexploitatie evenredig toe neemt. Ook hiervoor zullen op dat moment in de meerjarenbegroting de benodigde middelen gereserveerd moeten worden.

### **Conclusie: 2 scenario's**

De behoefte aan woningen is groot. Er zijn locaties beschikbaar die voor nu en op termijn goed ingevuld zouden kunnen worden met (permanente en/of flex)woningen (Molkenboerstraat, van

Hartenstraat/van Deinsteestraat, Stakenbeek). Oldenzaal beschikt eigenlijk maar over één locatie die zich op dit moment alleen leent voor flexwonen en waar op termijn mogelijk andere ontwikkelingen voorzien worden (Graven Es, Grensweg 2). Daarom zien wij 2 scenario's:

**1. realisering 50 prefab huurwoningen op 3 inbreidingslocaties (voorkeur WBO)**

Het versneld realiseren van huurwoningen door WBO op de locaties Stakenbeek, Molkenboerstraat en Zevenster.

**2. realisering 50 flexwoningen aan de Grensweg 2**

Het realiseren van 50 flexwoningen aan de Grensweg door WBO of een ander nader te zoeken woningcorporatie.

In beide scenario's moet een proces worden gevolgd met daarin de volgende stappen:

- urgentie duiden;
- businesscase opstellen in samenwerking tussen gemeente en WBO (locatie, doelgroep, financiering en product);
- besluit vaststelling samenwerkingsovereenkomst door college en bestuur WBO;
- voorbereiding grond door gemeente (participatie, ruimtelijke motivatie, toets vergunning, selectie aannemer) en opstal door WBO (selectie aanbieder, aanvraag vergunning);
- uitvoering bouwrijp maken door gemeente (Nuts & Infra) en opstal door WBO (plaatsen woningen en woningtoewijzing).

In het ultieme geval geldt een doorlooptijd van minimaal 9 maanden na vaststelling samenwerkingsovereenkomst door college en WBO.

Scenario 2 leidt niet tot een versnelling van de woningbouw en heeft diverse financiële consequenties. Zoals in deze raadsmemo geschetst betreft dit kosten die samenhangen met:

- onzekerheid over subsidies;
- negatieve grondexploitatie;
- herplaatsingsgarantie;
- desinvestering flexwoningen afhankelijk van kwaliteit;
- infrastructurele investeringen;
- exploitatietermijnen;
- doelgroep verplichtingen bij subsidies;
- wegvallende verkoopopbrengsten bij om niet overdracht.

We stellen ons daarbij de vraag: Als een locatie voor de lange termijn geschikt is voor eenzelfde type woningbouw, wat is dan de meerwaarde om de locatie met flexwoningen te bebouwen?

- Flexwoningen zijn zeker niet veel goedkoper dan permanente woningen (vooral als beeldkwaliteit een belangrijk aspect is). Bij reguliere woningen worden ook tekorten voorzien (wellicht iets lager omdat een iets groter oppervlak uitgegeven wordt). Maar het goedkoper of om niet beschikbaar stellen van grond is dan geen punt van discussie.
- Met de herplaatsingsgarantie draagt de gemeente een risico dat na tien jaar langzamerhand van 1 tot 1,5 miljoen (afhankelijk van de kwaliteit van de woningen en daaraan gekoppeld de afschrijvingstermijn van 20 tot 30 jaar) terugloopt naar nihil.
- WBO heeft behoefte aan een flexibele schil. De druk op de woningmarkt is nu erg hoog. En met een flexibele schil creëert zij op termijn ruimte om slechte woningen aan te pakken en mogelijk ook kansen om in bepaalde wijken te verdunnen. Met flexibele woningen zouden na tien of vijftien jaar wellicht goede woningen verwijderd moeten worden, terwijl de behoefte aan sloop bij andere woningen groter kan zijn. Liever plaatsen zij nu permanente modulaire prefab woningen die ook snel geplaatst worden, maar niet meer verplaatst kunnen worden.

Gelet op alle voorgaande afwegingen heeft het scenario met de realisering van 50 prefab huurwoningen op 3 inbreidingslocaties in ieder geval de voorkeur van WBO. In dit scenario worden de locaties Zevenster, Molkenboerstraat en Stakenbeek ingezet als locaties voor 50 sociale huurwoningen door WBO, waarbij recht wordt gedaan aan het toenemende aantal woningzoekenden, de diverse doelgroepen, de wijk, de burgerparticipatie en een zo hoog mogelijke beeldkwaliteit.