

## Beleidskader Flexwonen Borger-Odoorn

De raad van de gemeente Borger-Odoorn;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders nr. 101421-2022:559997;

gelet op het voorgelegde raadsvoorstel en bijbehorende stukken;

### BESLUIT:

vast te stellen het "**Beleidskader Flexwonen**"

#### Inleiding

In de Woonvisie 2022+ stelt de gemeente Borger-Odoorn de ambitie om in de periode tot 2030 500 nieuwe woningen te bouwen. Hiermee leveren wij onze bijdrage aan de woonopgave vanuit het Rijk: het programma Woningbouw in het kader van de Nationale Woon- en Bouwagenda. De Woonvisie 2022+ laat zien dat er in Borger-Odoorn behoefte is aan levensloop bestendig en betaalbaar wonen. Tevens willen we dat er een plek is voor iedereen in onze gemeente. Ongeacht afkomst, leeftijd of inkomen, iedereen zou een geschikte woonruimte moeten kunnen vinden. Samen in één betrokken gemeenschap. Wonen is in deze bestuursperiode dan ook als één van de vijf urgente maatschappelijke opgaven opgenomen. Belangrijk hierin is de toegenomen vraag naar woningen afgezet tegen het tekort van aanbod. Daarbovenop brengt de vluchtelingencrisis een extra woonvraag vanuit statushouders met zich mee.

De gemeente is niet als enige betrokken bij de huisvesting van onze inwoners. De woningcorporaties hebben een belangrijke rol in de huisvesting van verschillende doelgroepen, maar de druk loopt op. Het aantal bemiddelingen voor mensen die met spoed een woning zoeken stijgt. Daarnaast stagneert de doorstroming naar een andere huur- of koopwoning, door stijgende energieprijzen en hypotheekrentes. Dit zorgt ervoor dat de wachttijd voor reguliere woningzoekenden op de sociale huurmarkt oploopt. De vraag naar sociale huurwoningen zal in de regio demografisch gezien komende jaren nog stijgen. De verwachting is dat de vraag na 2035 weer zal afnemen. Corporaties hebben daarom niet de intentie om hun woningvoorraad grootschalig uit te breiden.

Flexwoningen ondersteunen en dragen bij aan de realisatie van de woonopgave. Dit beleidskader formuleert de uitgangspunten voor Flexwonen in de gemeente Borger-Odoorn, met als doel zo snel mogelijk een reële oplossing te bieden voor het beschreven probleem. Er wordt uitgelegd wat flexwonen inhoudt en welke doelgroepen we daarbij voor ogen hebben. Vervolgens worden de voorwaarden en criteria behandeld en tot slot de rol van de gemeente.

#### Wat is flexwonen en wat kan het voor Borger-Odoorn betekenen?

Flexwonen is het realiseren van tijdelijke woonruimte voor mensen die dit snel en tijdelijk nodig hebben. Flexibele woonoplossingen die relatief goedkoop en snel kunnen worden gerealiseerd. Kenmerkend is het tijdelijke karakter van de bewoning, van de woning zelf of van het gebruik van de locatie. Dit kan in de vorm van bijbouwen van (verplaatsbare) tijdelijke woningen, het transformeren van bestaande gebouwen met een andere functie of het verder variëren met woonvormen binnen een bestaand wooncomplex. Flexwoningen zijn tegenwoordig van hoge kwaliteit. Leveranciers kunnen tijdelijke woningen leveren die in kwaliteit en uitstraling niet onderdoen voor reguliere woningen.

Flexwonen is een goed instrument om nu en in de toekomst beter in te kunnen spelen op de dynamiek van de samenleving en woningmarkt. Met flexwoningen kunnen we 'spoedzoekers' aan woonruimte te helpen en dus verlichting bieden op de sociale huurmarkt en doorstroming realiseren. Daarnaast verruimen flexwoningen de woningmarkt en geven flexibiliteit. Dit maakt dat mensen die met spoed een woning zoeken binnen de eigen gemeente kunnen blijven wonen. Jongeren kunnen bijvoorbeeld via flexwoningen makkelijker de eerste stappen op de woningmarkt maken. Mantelzorgers kunnen snel in een woning wanneer hun dierbaren plotseling hulp nodig hebben. Daarnaast kunnen flexwoningen helpen om schrijnende situaties te voorkomen, doordat er een tijdelijke oplossing geboden kan worden tot een reguliere woning gevonden wordt.

Flexwoningen zijn het tussenstadium voor reguliere woningen. Het uiteindelijke doel is om voor iedereen een permanente woning te vinden. Flexwoningen zijn ongeveer 10 tot 15 jaar beschikbaar, afhankelijk

van de locatie. Dit maakt het een goede oplossing om tegemoet te komen aan de huidige stijgende (demografische) sociale huurvraag, zonder dat grootschalige permanente uitbreiding van de voorraad van corporaties nodig is.

Flexwoningen zijn tijdelijk om de volgende redenen:

- Het wonen in een flexwoning is niet bedoeld als permanente oplossing. Het doel is doorstroming naar een reguliere woning.
- De locatie van een flexwoning is tijdelijk beschikbaar. Door de invulling met flexwoningen kan de locatie nuttig gebruikt worden in afwachting van een definitieve invulling. Eventueel kunnen ook locaties in aanmerking komen waar op dit moment geen woonbestemming op rust en waar wonen op lange termijn ongewenst is.
- Flexwoningen zijn (in het geval van nieuwbouw) bij voorkeur herbruikbaar op een andere plek.

### **Doelgroepen**

Flexwonen kan voor veel mensen een tijdelijke oplossing zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan studenten, starters, statushouders en arbeidsmigranten, maar ook mensen die gaan scheiden, uitstromen uit maatschappelijke opvang of mantelzorgers. Personen binnen deze groepen worden ook wel 'spoedzoekers' genoemd. Naar schatting is circa 10% van de Nederlandse bevolking spoedzoeker.

Het is goed denkbaar om meerdere doelgroepen op één locatie samen te brengen. De voorkeur gaat uit naar een goede mix van bewoners. Door de doelgroepen te mixen kunnen we de toekomstig beschikbare ruimte goed benutten. Daarnaast kunnen de doelgroepen elkaar positief beïnvloeden, en zorgt een mix ervoor dat de doorstroom in flexwoningen niet stopt.

Voor Borger-Odoorn zien wij voor de volgende doelgroepen een maatschappelijke noodzaak voor snel beschikbare en geschikte woningen:

- Starters
- Senioren
- Mensen met een acute woonvraag, bijvoorbeeld door sociale problematiek
- Statushouders

Deze mensen moeten snel een woning vinden en hebben geen tijd om te wachten op bijvoorbeeld een nieuwbouwwoningproject. Wanneer zij niet snel een woning vinden, liggen schrijnende situaties op de loer, zoals (te) lang inwonen bij ouders, ondermaatse woonomstandigheden of zelfs dakloosheid.

### **Starters**

Met starters worden mensen bedoeld die voor het eerst op zichzelf gaan wonen, meestal jongeren of terugkerende studenten. Een probleem voor starters is dat de prijzen van woningen afgelopen jaren sterk zijn gestegen en dat het aanbod beperkt is. Zelfs kleinere woningen zijn daarmee veelal niet meer bereikbaar voor starters, waardoor zij mogelijk noodgedwongen naar een ander dorp verhuizen of zelfs vertrekken uit de gemeente. In de Woonvisie 2022+ is aangegeven dat we jongeren graag in Borger-Odoorn willen houden. Hiertoe is de ambitie opgenomen om het aanbod betaalbare (starters)woningen uit te breiden middels nieuwbouw. Ook is de starterslening opgehoogd, waarmee mensen die hun eerste woning willen kopen mogelijk net dat beetje meer kunnen lenen waardoor het wel lukt. Het toevoegen van betaalbare huur in de vorm van flexwoningen kan voor deze groep in een tussenoplossing voorzien. Een plek van waaruit ze kan uitzien naar een reguliere woning of de bouw van een nieuwbouwwoning in de gemeente kan afwachten.

Het aantal starters in de gemeente Borger-Odoorn is moeilijk in te schatten. Een doelgroepenanalyse uitgevoerd door Expertisecentrum Flexwonen schatte de vraag in 2021 in op circa 200. Dit is gebaseerd op studentenaantallen. De Woonvisie 2022+ laat zien in welke dorpen de behoefte aan betaalbare woningen groot is.

### **Senioren**

Door flexwoningen ook voor senioren beschikbaar te maken kunnen we (deels) tegemoet komen aan de woonvraag van ouderen. Daarnaast creëren we een extra manier om doorstroom op de woningmarkt in Borger-Odoorn te stimuleren, vooral wanneer ruimere gezinswoningen hierdoor weer vrij komen op de woningmarkt.

### **Mensen met een acute woonvraag**

Hier kan het gaan om de volgende groepen:

- Mensen met een verbroken relatie (ernstig verstoorde verhoudingen of scheiding), die daardoor niet meer samen in één woning kunnen wonen;

- Mantelzorgers die acuut een woning zoeken in de directe nabijheid van hun dierbare om zorg te kunnen verlenen;
- Mensen die vanwege bijvoorbeeld nieuwbouw woonruimte nodig hebben tussen twee reguliere woningen;
- Mensen die vanuit een zorginstelling weer een woning buiten de muren van de instelling zoeken (begeleid wonen);
- Mensen die terugkeren uit detentie.

Voor deze mensen is er de noodzaak om snel over een woning te beschikken, om schrijnende situaties als dakloosheid, gezondheidsproblemen of herhaling van strafbaar gedrag te voorkomen. Mensen die uit een verbroken relatie komen kunnen te maken krijgen met financiële en psychische problemen, de moeite met het vinden van een woning komt daar nog bij. Voor mantelzorgers kan er een financiële drempel zijn om de nabijheid te creëren die nodig is om de zorg te verlenen. De groep mensen die uit een zorginstelling komt, heeft baat bij een tijdelijke woning, om eerst onder begeleiding te kunnen "oefenen" met zelfstandig wonen. In alle gevallen kan een goede tijdelijke woning de rust geven om andere problemen beter het hoofd te bieden.

Door mensen die vanwege nieuwbouw tijdelijke woonruimte nodig hebben in de doelgroep op te nemen, kunnen we voorkomen dat zij uitwijken naar vakantieparken. Dit sluit aan bij het project Vitale Vakantieparken. Deze doelgroep zal klein zijn en maar voor een korte periode gebruik maken van een flexwoning, waardoor dit niet ten koste hoeft te gaan van andere doelgroepen.

Onderzoek van Expertisecentrum Flexwonen uit 2021 wijst uit dat er jaarlijks gemiddeld 16 woningzoekenden door scheiding en 3 uitstromers uit maatschappelijke opvang gebaat kunnen zijn bij een flexwoning. Van de andere woningzoekenden in deze doelgroep is het erg lastig om aantallen in te schatten om tot een totaal aantal flexwoningen te komen.

### **Statushouders**

Statushouders zijn mensen die als vluchteling naar Nederland zijn gekomen en een status als erkend vluchteling hebben gekregen. Zij hebben een verblijfsvergunning voor 5 jaar ontvangen en maken daarmee deel uit van de Nederlandse samenleving. Statushouders hebben recht op een woning en na het ontvangen van de verblijfsvergunning dienen zij de asielzoekerscentra te verlaten. Ze worden door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) gekoppeld aan gemeenten, die middels een taakstelling de statushouders passende woonruimte aanbieden. Het vinden van voldoende en volwaardige woonruimte voor deze statushouders is momenteel echter een nationaal probleem. Borger-Odoorn voldoet nog aan de reguliere taakstelling, maar deze gaat voor 2023 flink omhoog. Het leeuwendeel van de opgave komt bij de corporaties terecht. De totale vraag naar huurwoningen is echter groot en het aantal verhuisbewegingen ligt momenteel laag door de stijgende energieprijzen. Het loont daarom de moeite om ook voor de groep statushouders naar alternatieve oplossingen te kijken.

### **Waar is ruimte voor flexwonen ?**

In dit hoofdstuk wordt toegelicht waar we rekening mee houden bij de zoektocht naar geschikte locaties in de gemeente om flexwonen toe te passen. Het realiseren van flexwoningen voor de voorgestelde doelgroepen brengt daarnaast een aantal basisvoorwaarden met zich mee, op verschillende vlakken.

### **Basisvoorwaarden aan de huur van een flexwoning :**

- De huur van een flexwoning is tijdelijk, tot maximaal de tijd dat de woning op de betreffende locatie staat (15 jaar);
- Huurders van een flexwoning zijn zich ervan bewust dat het verblijf een opstap is naar een betere en permanente oplossing. Huurder en verhuurder streven ernaar een permanente oplossing te vinden.
- De inkomensgrens voor sociale huurwoningen is van toepassing, evenals het percentage van 7,5% om hier in uitzonderingssituaties van af te wijken.
- Buiten het gezin van de huurder wonen er geen anderen in de woning.

### **Aanvullende kaders aan de hand van de doelgroepen**

Naast de basisvoorwaarden brengt iedere doelgroep zijn eigen kaders of voorwaarden mee.

Voor alle doelgroepen (m.u.v. statushouders) stellen we het volgende aanvullende kader:

- De spoedzoeker heeft een sociale of economische binding met de gemeente Borger-Odoorn, bijvoorbeeld omdat:
  - Hij/zij nu al hier of in een aangrenzende buurgemeente woont;

- Hij/zij hier werk heeft gevonden of vanwege werk of studie tijdelijk ergens anders heeft gewoond;
  - Sommige spoedzoekers hebben juist baat bij een woning buiten de eigen gemeente, hier moet ook ruimte voor zijn.
- Voor sommige mensen in deze doelgroep kan de inkomensgrens voor sociale huurwoningen een knelpunt vormen. Dit kan opgelost worden door ook een aantal middenhuur flexwoningen op te nemen, of door afspraken met de woningcorporaties te maken over uitzonderingssituaties. Woningcorporaties mogen jaarlijks een klein percentage woningen vrij toewijzen aan mensen met een hoger inkomen. Dit gaat om 7,5%, maar kan tot maximaal 15% worden opgerekt indien hier afspraken tussen de gemeente en de corporatie over gemaakt worden.
- Niet voor alle doelgroepen zal het doel zijn om zo snel mogelijk door te stromen naar een andere woning. Wanneer een bewoner langer wil blijven moet hier ruimte voor zijn, binnen de maximale wettelijk toegestane periode (15 jaar). Een goede mix van doelgroepen is belangrijk, zodat er wel doorstroming plaats kan blijven vinden.

Daarnaast is het bij statushouders en mensen die vanuit een zorginstelling komen of een detentieverleden hebben belangrijk om als volgend aanvullend kader te stellen:

- Er dient sprake te zijn van goede begeleiding vanuit betrokken organisaties.

#### **Ruimtelijke basisvoorwaarden voor een potentiële locatie**

De volgende ruimtelijke basisvoorwaarden zijn van toepassing bij het realiseren van flexwoningen in Borger-Odoorn:

- Lokale woonbehoefte vraag om een lokale oplossing;
- De omvang van de woonvoorziening past qua schaal in de omgeving;
- Er is geografische spreiding van locaties/woningen over de gemeente;
- Het woon- en leefklimaat voor de bewoners en omwonenden is goed;
- Er is voldoende ruimte beschikbaar op de locatie, ook om te parkeren;
- Er zijn nutsvoorzieningen aanwezig (of deze worden aangelegd);
- Voorzieningen zijn bereikbaar voor de bewoners;
- De impact op de omgeving is acceptabel;
- Er is voorzien in beheer en voor zover van toepassing van woonbegeleiding.

Het zoeken en verwerven van locaties voor flexwonen doen we op basis van een zorgvuldige afweging van de voorwaarden en criteria. Criteria waarop een potentiële locatie beoordeeld wordt zijn:

- Eigendomssituatie
- Oppervlakte van de locatie (aantal mogelijke woningen)
- Aanwezigheid voorzieningen (waaronder ook infrastructuur)
- Kwetsbaarheid van de buurt
- Mogelijke snelheid van ontwikkelen van de locatie

Mogelijkheden voor realisatie van flexwoningen kunnen te vinden zijn op locaties als:

- Plekken die tijdelijk beschikbaar zijn vanwege (her)ontwikkeling. Omdat het om tijdelijke huisvesting van aandachtsgroepen gaat, kunnen de regels uit de Crisis en Herstelwet ingezet worden. Dit biedt aanzienlijke versnelling in ruimtelijke procedures;
- Benutten van leegstaande (maatschappelijke) gebouwen binnen de bebouwde kom, zoals bijvoorbeeld scholen of zorgcomplexen;
- Locaties die op lange termijn bedoeld zijn voor woningbouw.

#### **Participatie**

Instemming van omwonenden is cruciaal voor een succesvolle realisatie van flexwoningen. Het is daarom belangrijk om vanaf het begin voldoende aandacht te besteden aan omgevingscommunicatie en -participatie. De initiatiefnemer/exploitant heeft een participatieplicht en dient de omgeving tijdig in te lichten over het voornemen tot de bouw van de woningen of tot de ombouw van een complex. Er is hierbij duidelijkheid over de noodzaak, de doelen en de potentiële bewoners. De exploitant wijst omwonenden op hun rechten en plichten.

#### **Financiële aspecten & de rol van de gemeente**

De bouwkosten van flexwoningen zijn goedkoper dan die van reguliere woningen. Een locatie voor flexwoningen wordt echter slechts tijdelijk gebruikt. De realisatiekosten dienen daardoor over een

kortere periode te worden afgeschreven. In andere gemeenten is dit een belangrijk struikelblok voor veel initiatieven gebleken. Ook het voordeel van hergebruik van de woningen blijkt lastig te berekenen. De meeste businessplannen kennen een tekort ofwel een onrendabele top. Een onrendabele top is geen onbekend fenomeen bij het bouwen voor maatschappelijke doelgroepen.

De gemeente exploiteert zelf geen locaties. Dit is geen kerntaak van een lokale overheid. Woningcorporaties en/of commerciële verhuurders worden gevraagd deze taak op zich te nemen. Dit kan vastgelegd worden in de Wel zou de gemeente een rol kunnen spelen in de financiering van de onrendabele top, onder voorwaarde dat de flexwoningen aansluiten bij het opgestelde beleid. De Rijksoverheid heeft subsidies beschikbaar gesteld voor de realisatie van flexwoningen. Waar mogelijk kan hier door de gemeente gebruik van gemaakt worden. Verder kan de gemeente zelf het initiatief nemen voor een locatie en partners actief benaderen. Ook kan de gemeente plannen van initiatiefnemers faciliteren, door de opgestelde beleidskaders toe te passen en aan algemene wet- en regelgeving te toetsen. Wanneer op een locatie flexwoningen ontwikkeld gaan worden is het aan te bevelen hier een projectleider op te zetten.

Bronnenlijst:

- Expertisecentrum Flexwonen – Vraag- en kansanalyse flexwonen; deelrapport 1 Doelgroepen van flexwonen in Drenthe
- Provincie Drenthe - Stappenoverzicht huisvesting aandachtsgroepen en flexwonen Drenthe
- Woonvisie 2022+
- Bestuurprogramma Borger-Odoorn
- Beleid omliggende gemeenten