

Annotatie Projectambitiedocument en NvU Tijdelijke studentenhuisvesting Toepad

Van: L.J.E. Blomen (commissiegriffier)
Contact: 06 4329 6393, lje.blomen@griffie.rotterdam.nl
Ons kenmerk: 25bb003163
Datum: 29 april 2025
Betreft: Projectambitiedocument en NvU Tijdelijke studentenhuisvesting Toepad
BWB-Vergadering: 21 mei 2025

Doel van de bespreking

Het college heeft een herziening van het plan voor tijdelijke studentenhuisvesting (flexwoningen) Toepad als gecombineerd Projectambitiedocument en Nota van Uitgangspunten (NvU) aan de raad voorgelegd. Vaststelling is een raadsbevoegdheid en raakt aan de kaderstellende rol van de raad. U bespreekt het plan met wethouder Zeegers en adviseert over de verdere besluitvorming.

Kernpunten

- Woonstad en het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap zijn het initiatief gestart om ca. 375 flexwoningen te realiseren voor studenten op een deel van de Joodse begraafplaats op het Toepad. Deze locatie is pas over 30 jaar daadwerkelijk benodigd als begraafplaats en kan tijdelijk worden gebruikt voor flexwoningen. In 2024 is de raad geïnformeerd over het collegebesluit over de NvU Studentenhuusvesting Toepad ([24bb006528](#) en [24bb006529](#)).
- Nu worden enkele herzieningen voorgesteld om de (financiële) haalbaarheid van het project te bevorderen. De wijzigingen betreffen met name 1) het bouwvolume en de ruimte, 2) financiële aspecten en 3) procedurele aspecten. Zie de nadere toelichting hieronder. De voorgestelde inhoudelijke wijzigingen zijn relatief beperkt t.o.v. de oorspronkelijke NvU, wat de vraag rechtvaardigt in hoeverre deze herziening het project haalbaarder maakt.
- Het plan wordt nu middels een gecombineerd Projectambitiedocument en NvU als raadsbevoegdheid voorgelegd. Indien de raad instemt met het plan, volgt hieruit straks ook wijziging van het omgevingsplan en de vergunning. Op die manier kan de vergunningverlening worden versneld, omdat zo een BOPA-traject kan worden vermeden.
- Aandachtspunt: Toepad is het laatste flexwoonproject dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Het college is namelijk voornemens het Kader Flexwonen voortaan juridisch te interpreteren als projectambitiedocument voor alle flexwoningen, waardoor ook projecten met meer dan 120 woningen niet meer ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd. Deze interpretatie is bij de behandeling van het Kader Flexwonen in maart jl. niet onder de aandacht van de raad gebracht. Daarmee heeft de fundamentele afweging tussen raadsbevoegdheden enerzijds en het maken van snelheid bij flexwoningen anderszijds geen onderdeel kunnen uitmaken van het debat over het Kader Flexwonen. Zie Aandachtspunten hieronder voor een nadere duiding.

Toelichting voorgestelde wijzigingen

Bouwvolume en ruimte:

- In de oorspronkelijke NvU werd ingezet op kleinschalige bouw (met verschillende kleinere bouwdelen); nu wordt voorgesteld in te zetten op eenduidige bouw (met grotere blokken), wat het plan technisch goedkoper moet maken.
- In de oorspronkelijke NvU werd uitgegaan van 4 tot 7 bouwlagen. Nu wordt voorgesteld de bouwhoogtes van het complex te variëren van 3 tot 7 bouwlagen (met een totale hoogte van ongeveer 23,5 meter) en het bouwvolume aan de zuidzijde een eenduidige vorm van 5 bouwlagen te geven.
- Met het aangepaste ontwerp ontstaat meer ruimte aan de randen van het perceel; oorspronkelijk was dit ca. 9 meter, nu wordt dit ca. 13 meter.
- Het aantal te realiseren flexwoningen wijzigt niet en blijft gelijk op minimaal ca. 375.

Financieel:

- T.o.v. de [vorige collegebrief](#) wordt nu aangegeven dat voor dekking van de gemeentelijke plankosten wordt ingezet op de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen (SFT) van het Rijk. De aanvraag hiervoor is ingediend, het Rijk moet hier nog op besluiten.

Procedureel:

- Voor realisatie van de flexwoningen is een wijziging van het omgevingsplan vereist, omdat het huidige de bestemming 'Maatschappelijk – Begraafplaats' heeft.
- Normaliter wordt de raad in het kader van de Omgevingswet om bindend advies gevraagd om af te kunnen wijken van het omgevingsplan. De raad heeft in 2022 een [lijst van gevallen](#) vastgesteld waarvoor advies van de raad over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) nodig is, zoals in het geval van een plan met meer dan 120 woningen.
- In deze lijst is als 'uitzonderingsgrond' benoemd (art. 3) dat projecten die in overeenstemming zijn met een reeds door de gemeenteraad vastgestelde stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplan, gebiedsvisie, Stadsvisie Rotterdam, ontwerp-omgevingsplan of "ander ruimtelijk kader", niet meer voor advies hoeven worden voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Het nu voorliggende gecombineerde Projectambitiedocument en NvU bevat de stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitgangspunten voor het project studentenhuisvesting Toepad. Zoals bij elk projectambitiedocument dat de raad vaststelt, geldt ook voor deze dat indien u het nu voorliggende gecombineerde Projectambitiedocument en NvU vaststelt, geen BOPA-traject voor Toepad meer nodig is. Dit is dus in lijn met de geldende bepalingen. Hiermee kan meer snelheid worden gemaakt met de vergunningverlening voor Toepad.
- Het nu voorliggende gecombineerde Projectambitiedocument en NvU is dus de enige keer dat de raad zich kan uitspreken over dit plan. M.a.w. indien de raad instemt met het plan, volgt hieruit straks ook wijziging van het omgevingsplan en de vergunning. Dit komt niet nog eens voor te liggen in de raad.

Aandachtspunt: flexwoningen voortaan niet meer via de raad

- Naar verwachting is Toepad het laatste flexwoningenproject dat via een projectambitiedocument aan de raad ter goedkeuring wordt voorgelegd.
- Het college is namelijk voornemens om het Kader Flexwonen ([25bb000384](#) en [25bb000385](#)), dat op 10 april jl. door de raad is vastgesteld, juridisch te interpreteren "ander ruimtelijk kader" in art. 3 van de [lijst van gevallen](#) waarbij geen bindend advies van gemeenteraad voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten meer nodig is.
- Concreet betekent dit dat het Kader Flexwonen voortaan door college zal worden gezien als projectambitiedocument voor alle flexwoningen, waardoor ook projecten met meer dan 120 woningen niet meer ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd. Wel zal het college een Nota van Uitgangspunten 'light' ter informatie aan de raad sturen.
- Deze juridische interpretatie van het Kader Flexwonen is pas ontstaan nadat het Kader door de raad is vastgesteld. Deze interpretatie en de afweging tussen snelheid enerzijds en raadsbevoegdheid anderszijds bij projecten van meer dan 120 woningen heeft dus geen onderdeel uit kunnen maken van de oordeelsvorming en besluitvorming over het Kader Flexwonen tijdens het [verzameldebat](#) van 5 maart in BWB resp. het raadsdebat van 10 april.
- Mocht de raad ook in de toekomst zijn adviesrecht op flexwoningbouwontwikkelingen van meer dan 120 woningen uit willen blijven oefenen, dan adviseert de griffie om in het commissiedebat van 21 mei de wethouder te verzoeken hier een toezegging op te doen, bijvoorbeeld door een wijziging van de [lijst van gevallen](#) op dit punt voor te bereiden. Deze wijziging zou dan tijdens het verzameldebat Wonen op 9 juli in BWB (waar ook de Monitor Flexwonen deel van uitmaakt) kunnen worden hernomen. Dit vergt een afweging tussen de bevoegdheden van de raad enerzijds en het maken van snelheid op flexwonen anderzijds.
- Toepad ligt nu nog afzonderlijk voor, omdat het Kader Flexwonen nog gepubliceerd moet worden op de bekendmakingen.
- Zie de [wethoudersbrief van 17 april jl.](#) die hierop ingaat in het licht van de discussie over hoe snelheid kan worden gemaakt met het realiseren van flexwoningen.

Aandachtspunten m.b.t. Toepad

- Voor Toepad wordt ingezet op een tijdelijke vergunningverlening van 30 jaar. Normaliter wordt bij flexwoningen uitgegaan van een periode van 10 tot 15 jaar.
- Het gebied waar dit project deel van uit maakt is in de lange termijn verstedelijkingsstrategie van Rotterdam aangewezen als kansrijke zone voor de verdere groei van Rotterdam (Oostflank).
- In maart jl. heeft het college schriftelijke vragen van Volt, Leefbaar Rotterdam en DENK beantwoord ([25bb001693](#)) over de studentenhuisvesting Toepad. Deze zijn op [26 maart jl.](#) in BWB besproken.
- Op 5 maart is in BWB een [verzameldebat](#) gevoerd over flexwonen. Daarbij is o.a. stilgestaan bij het Kader Flexwonen ([25bb000384](#) en [25bb000385](#)) en de Monitor Flexwonen ([24bb008713](#)).
- In de bijlage op de laatste pagina van deze annotatie treft u een algemene context aangaande flexwoningen aan.

Te bespreken stukken

- Raadsvoorstel over Projectambitiedocument en NvU Tijdelijke studentenhuisvesting Toepad [\[25bb003121\]](#)

Bijlagen:

- Bijlage 1 – Projectambitiedocument en Nota van Uitgangspunten Tijdelijke studentenhuisvesting Toepad [\[25bb003122\]](#)
- Bijlage 2 – Oorspronkelijke nota van uitgangspunten Tijdelijke studentenhuisvesting Toepad [\[25bb003123\]](#)

Daarbij betrekken:

- Afdoeningsvoorstel toezegging Flexwonen over Proces Initiatiefnemers [\[25bb002886\]](#)

Verdere procedure

BWB dient na afloop van de bespreking te adviseren over de behandeling in de gemeenteraad. Deze is in principe voorzien in de raad van 5 juni en kan plaatsvinden als regulier debat, tweeminutendebat of hamerstuk.

Bijlage – Algemene context m.b.t. flexwoningen

- In de kern is de inzet op flexwoningen ingegeven door de weerbarstige praktijk van een moeilijk te doorbreken wooncrisis. Door het tekort aan woningen lukt het veel mensen niet om een woning te vinden. Permanente bouw duurt vaak lang (stikstof, procedures, etc.) terwijl de druk op de woningmarkt toeneemt. Als alternatief spoor wordt daarom, ook vanuit het Rijk, ingezet op het versneld realiseren van tijdelijke huisvesting.
- Dit soort 'flexwoningen', bedoeld voor een periode van tien tot vijftien jaar en die nadien hergebruikt en verplaatst kunnen worden, hebben als doel de druk op de woningmarkt te verlichten. Flexwoningen zijn relatief snel te produceren en te plaatsen, zijn makkelijk aanpasbaar, verplaatsbaar en demontabel, en zijn inzetbaar om te voldoen aan de behoefte aan tijdelijke huisvesting. De primaire doelgroep van tijdelijke huisvesting betreft aandachtsgroepen, zoals statushouders, arbeidsmigranten, dak- en thuislozen, studenten, ouderen, en meer. Met de Stimuleringsregeling Flex- en Transformatiewoningen helpt het Rijk gemeenten om flexwoningen te financieren of bestaande gebouwen te transformeren.
- Hoewel flexwoningen de nood op korte termijn kunnen ledigen, wijst het PBL erop dat flexwoningen geen structurele oplossing zijn voor het huidige woningtekort en ook weer hun eigen uitdagingen hebben. Zo is de doorstroom relatief hoog door ontevredenheid bij bewoners over bijvoorbeeld de beperkte woonoppervlakte en de locatie, hetgeen een negatieve invloed kan hebben op de cohesie en stabiliteit in betreffende complexen of buurten. Het PBL pleit er daarom voor flexwoningen als 'flexibele schil' te benutten en te richten op groepen die tijdelijk onderdak nodig hebben, niet te klein te bouwen, locaties zorgvuldig te kiezen en zo te bouwen dat voor leefbare buurten wordt gezorgd.
- Verschillende afwegingen spelen dan ook een rol bij het vormgeven van beleid gericht op flexwoningen, zoals:
 - Korte vs. langere termijn: een afweging tussen de inzet van capaciteit en middelen voor tijdelijke oplossingen die flexwoningen kunnen bieden om het woningtekort op korte termijn aan te pakken vs. inzet gericht op structurele oplossingen voor de wooncrisis, zoals het realiseren van permanente woningen.
 - Locatiekeuze: De keuze voor flexwoningen hangt af van de beschikbaarheid en geschiktheid van locaties, bijvoorbeeld met het oog op aansluiting op de bestaande stad.
 - Sociale impact: het bouwen van flexwoningen vergt een afweging met betrekking tot de sociale impact die vestiging van deze tijdelijke huisvesting heeft op wijken en op toekomstige bewoners zelf, zoals met betrekking tot het woonoppervlak.
 - Doelgroepen: hoewel tijdelijke huisvesting is gericht op aandachtsgroepen zoals statushouders en studenten, is de druk op de woningmarkt groter dan alleen vanuit deze groepen. Dit vergt een afweging over hoe breed de doelgroep voor flexwoningen gedefinieerd wordt.