

Advies op een bezwaarschrift inzake Voorkeursrecht.

Rotterdam, 8 juni 2022

Aan de Gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van [REDACTED] hierna te noemen: bezwaarde. Dit bezwaarschrift is gericht tegen uw besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Oud-Carnisse.

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarde in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in onze vergadering van 8 juni 2022. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.

Feiten

Bij besluit van 6 juli 2021 heeft het college van Burgemeester en wethouders op grond van artikel 6 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna ook: Wvg) besloten gronden globaal gelegen tussen en aan De Buijserlaan, Ebenhaëzerstraat, Utenhagestraat en Carnisselaan in Rotterdam (Buijserlaan 192 t/m 196 (even), Carnisselaan 23 t/m 81 (oneven), Carnisselaan 20 t/m 60 (even), Ebenhaëzerstraat 17 t/m 63 (oneven), Ebenhaëzerstraat 28 t/m 78 (even), 1^e Carnissestraat 3, 1^e Carnissestraat 2, 4, 10 t/m 30 (even), 2^e Carnissestraat 2, 36 en 38, 2^e Carnissestraat 3 t/m 33 (oneven), 3^e Carnissestraat 28 t/m 40 (even), 3^e Carnissestraat 37 en 39 en Utenhagestraat 223) voorlopig aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Aangewezen zijn de gronden die op dit moment worden gebruikt voor wonen/bedrijvigheid en waar een andere vorm van wonen aan wordt toegedacht ten behoeve van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het betreft een samenvoegen/vernieuwbouw project (Vestiging voorlopig voorkeursrecht Oud-Carnisse).

Dit besluit wordt op 12 juli 2021 gepubliceerd in het Gemeenteblad. Het besluit met de kaart en de lijst van voorlopige aangewezen gronden en het raadsvoorstel wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd.

De eigenaren en beperkt gerechtigden van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd ontvangen ieder afzonderlijk, per aangetekende brief bericht over de inhoud van het besluit en de gevolgen hiervan. Ook worden betrokkenen geïnformeerd over de rechtsbeschermingsmogelijkheden waaronder de ziensprocedure.

In de aan bezwaarde gerichte aangetekende brief van 12 juli 2021 wordt onder meer het volgende vermeld.

“Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders heeft op 6 juli 2021 besloten tot het samenvoegen en vergroten van zoveel mogelijk woningen en bedrijfsruimtes in Oud-Carnisse.

Het college nam 2 besluiten:

1. Het besluit om het Programma samenvoegen en vergroten in Oud-Carnisse uit te voeren, als onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

2. Het besluit om de Wet voorkeursrecht gemeenten voorlopig te laten gelden voor een aantal adressen in Oud-Carnisse.

Het Programma samenvoegen en vergroten.

De gemeente Rotterdam wil samen met de bewoners Carnisse prettiger maken om te wonen en te leven, voor nu en in de toekomst. Om Carnisse veerkrachtiger en aantrekkelijker te maken voor iedereen, is het nodig om de wijk aan te pakken. Dit betekent dat we willen investeren in het opknappen van woningen en een deel van de kleinere woningen in Carnisse willen samenvoegen of vergroten. Ook gaan we kijken naar de inrichting van de straten.

De gemeente is in dit gebied gestart met het project "Oud-Carnisse". Dit project komt voort uit het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPZR), waarin gemeente, Rijk en woningcorporaties samenwerken om de woonkwaliteit in Rotterdam Zuid (waaronder Carnisse) te verbeteren. De gemeente koopt als eigenaren willen verkopen woningen en bedrijfsruimtes aan, knapt ze op en voegt ze waar mogelijk samen om er grotere woningen van te maken.

(...)

Wat betekent dit voor u?

(...)

Wilt u uw eigendom verkopen? Dan moet u uw eigendom eerst aan de gemeente te koop aanbieden. U bent niet verplicht om uw eigendom aan de gemeente aan te bieden. U kunt uw eigendom behouden, als u dat wilt. U kunt er dan voor kiezen om uw eigendom te verbeteren of te vergroten. Het is verstandig om dit te bespreken in uw Vereniging van Eigenaren (VvE). Er zijn via de VvE verschillende mogelijkheden voor subsidie van de gemeente.

(...)

Als u uw eigendom reeds heeft samengevoegd, neem dan contact op met ons via onderstaande contactgegevens. Dan kunnen we kijken of het nodig blijft om op uw woning een voorkeursrecht te houden.

(...)"

Met een voorstel van 7 september 2021 heeft het College van burgemeester en wethouders uw raad voorgesteld om het voorkeursrecht Oud-Carnisse met een gewijzigd vestigingsgebied vast te stellen. Dit omdat op basis van gesprekken met bewoners gebleken is dat er woningen reeds waren samengevoegd. Daarnaast is in het kader van de zienswijzenprocedure gebleken dat eigenaren die zienswijzen hebben ingediend een samengevoegde woning hebben. Daarom heeft het College van burgemeester en wethouders u voorgesteld voor deze eigenaren het voorkeursrecht niet meer te vestigen. Dit voorstel is door u overgenomen.

Bestreden besluit (Vestiging voorkeursrecht Oud-Carnisse)

In uw openbare vergadering van 30 september 2021 heeft u onder verwijzing naar de artikelen 2 en 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten het volgende besloten:

- *Het project Samenvoegen en vergroten Oud-Carnisse in uitvoering te nemen,*
- *Op basis van artikel 2 en 5 van de Wvg de percelen die zijn betrokken bij de samenvoegen-vernieuwbouwaanpak in Oud-Carnisse en zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte lijst (21bb010622) en tekening (21bb0106210) aan te wijzen als gronden waarop de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing is,*
- *De uitvoering van dit besluit (waaronder het informeren van rechthebbenden) op te dragen aan het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van de voorschriften van de Wet voorkeursrecht gemeenten.*

Daartoe wordt onder meer het volgende overwogen:

“gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 september 2021 (raadsvoorstel nr. 21bb10620);

gelet op het feit dat wij gezamenlijk met onze partners in 2011 het Nationaal Programma Rotterdam Zuid hebben gelanceerd;

gelet op de ambitie is om de wijken diverser te maken: qua woningaanbod, bevolkingssamenstelling, voorzieningen en inkomensniveau;

gelet op het doel om onder andere de eenzijdigheid van de woningvoorraad en woonmilieus in Rotterdam Zuid te doorbreken door het realiseren van meer gedifferentieerde woonmilieus;

gelet op dat aan de gronden de bestemming wonen is toebedacht, waarbij sprake is van beter en ander gebruik dan het huidige woongebruik;

gelet op het feit dat de gemeente haar regiepositie wil versterken;

(....)

gelet op het feit dat de gemeente haar regiefunctie kan versterken met het aanwijzen van gronden op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en daarmee haar uitgangspositie op de vastgoedmarkt versterkt;

(....)

Gelet op het feit dat in de omgevingsvisie en het omgevingsplan Oud-Carnisse zal worden aangewezen als een moderingsgebied ex artikel 3.5 Wro of het equivalent in de nieuwe Omgevingswet;

(....)

dat er gezien het bovenstaande een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen de publieke belangen van de gemeente en de belangen van de eigenaren en beperkt zakelijk gerechtigden, waarbij is geconcludeerd dat de belangen van de gemeente zwaarder wegen;

gelet op het feit dat niet eerder voor deze gronden een voorkeursrecht van toepassing was;

met inachtneming van de wijziging van de begrenzing en de inhoud van de zienswijzen;

“

Het besluit van 30 september 2021 tot vestiging van het voorkeursrecht Oud-Carnisse wordt op 1 oktober 2021 gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Met een brief van 4 oktober 2021 worden de eigenaren en beperkt gerechtigden van de percelen waarop het voorkeursrecht is gevestigd ieder afzonderlijk, per aangetekende brief bericht over de inhoud van het besluit en de gevolgen hiervan. Ook worden betrokkenen geïnformeerd over de rechtsbeschermingsmogelijkheden waaronder de bezwaarprocedure. Het besluit met de kaart en de lijst van de aangewezen gronden en het raadsvoorstel wordt gedurende zes weken ter inzage gelegd.

Bezwaarschrift

Bezwaarde [REDACTED]

[REDACTED] heeft met een bezwaarschrift d.d. 20 augustus 2021 bezwaar gemaakt tegen het door het college genomen besluit tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht Oud-Carnisse d.d. 6 juli 2021. Dit bezwaarschrift wordt geacht mede te zijn gericht tegen het door u genomen besluit tot het vestigen van het definitieve voorkeursrecht Oud-Carnisse d.d. 30 september 2021, gepubliceerd in het Gemeenteblad op 1 oktober 2021. Op 23 februari 2022 heeft bezwaarde de bezwaargronden ingediend. Het integrale bezwaarschrift ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

Samengevat heeft bezwaarde de volgende bezwaren naar voren gebracht.

1. Er is geen sprake van een afwijkende bestemming nu de onroerende zaken reeds de bestemming wonen kennen. Er wordt niet duidelijk gemaakt en niet vastgelegd dat sprake zou zijn van een “beter en ander gebruik dan het huidige woongebruik”. Er is geen visie met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen. De aanwijzing is gebaseerd op niet althans onvoldoende uitgewerkte plannen. Het voorkeursrecht kan niet gebaseerd worden op artikel 5 Wvg
2. De Wvg gaat voorbij aan de verleende splitsingsvergunning en de oppervlakte van de beide woningen, die ver boven gemiddeld zijn. Na splitsing is de oppervlakte per woning ongeveer 100 m².
3. Er is met eigen middelen overgegaan tot volledige renovatie van de panden, er zijn substantiële investeringen gedaan. Te verwachten valt dat de onroerende zaken bij het onbelemmerd aanbieden aan geïnteresseerden een hogere opbrengst zal genereren. Er zal sprake zijn van aanzienlijke economische schade.
4. Vergroting van een deel van de woningen zal niet op grond van de aanwijzing gerealiseerd kunnen worden, omdat een gevolg van de aanwijzing is dat eigenaren hun woning niet te koop aanbieden doordat de aanwijzing een waarde drukkend effect heeft.
5. Overleg met eigenaren en eigenaren-verhuurders heeft niet plaatsgevonden.
6. Het instrument van de Wvg is niet noodzakelijk omdat de gemeente over andere middelen beschikt om te komen tot een door de gemeente gewenste ontwikkeling (bijv. verhuurdersvergunning).
7. Het versterken van een regiepositie bij de uitwerking van het werkprogramma is geen doelstelling van de Wvg.

8. Niet duidelijk waarom de aangewezen panden kunnen en moeten worden vergroot, samengevoegd of beter geschikt gemaakt kunnen worden voor de realisatie van de plannen van de gemeente.
9. Als sprake zou moeten zijn van samenvoegen /vergroten zal ook sprake zijn van verdringing in de markt van potentiële huurders en/of opvolgende eigenaren omdat het vergroten/samenvoegen tot gevolg heeft dat verhuur aan één- en tweepersoonshuishoudens niet meer tot de mogelijkheden behoort, ondanks de zeer grote vraag in de markt.
10. Er is niet duidelijk gemaakt hoe de benedenwoning met de bovenwoning kan worden samengevoegd en hoe de bovenwoningen met de benedenwoning die de bestemming winkel heeft kunnen worden samengevoegd.
11. Er wordt prijspolitiek bedreven. De prijsontwikkeling is veeleer afhankelijk van andere factoren en kan niet bestreden worden met toepassing van de Wvg.
12. De panden zijn gerenoveerd of zullen worden gerenoveerd. De verleende splitsing vergunning past in de doelstellingen van de gemeente.
13. Er heeft een onvoldoende concrete belangenafweging plaatsgevonden. Daarbij komt dat de gemeente diverse andere mogelijkheden heeft, zoals de verhuurdervergunning en de gemeente ook toepassing geeft voor dit gebied aan de tijdelijke regeling opkoopbescherming.
14. De vestiging van het voorkeursrecht is in strijd met artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM. Er is geen sprake van een "fair balance" tussen het doel van de inmenging en het middel, mede gegeven de andere wettelijke mogelijkheden van de gemeenteraad.

Verweerschrift

In het van uw zijde ingediende verweerschrift wordt ingegaan op de gronden van bezwaar:

De gemeente wil vooral samenvoegen van woningen stimuleren in Oud-Carnisse. Door middel van het vestigen van de Wvg kan de gemeente de regiepositie houden bij deze ontwikkeling. Bij het vestigen van de Wvg op grond van artikel 5 lid 1 Wvg dient er een niet-agrarische bestemming aan de gronden te zijn toebedacht en waarvan het gebruik van die grond afwijkt van die bestemming.

Er kan ook sprake zijn van afwijkend gebruik, indien het gebruik beter is dan het huidige gebruik. Hiervan is sprake, omdat Carnisse is aangewezen als een moderniseringsgebied. De gemeente wil met het samenvoegen van de woningen in Carnisse een gedifferentieerder woonklimaat creëren. De aanpak die wordt voorgesteld, draagt in grote mate bij aan het eindbeeld van een Oud-Carnisse met het toekomstperspectief, woningen die in goede staat zijn en een woningvoorraad met een gevarieerd aanbod, waar Rotterdammers graag willen blijven wonen.

Uit de wetsgeschiedenis en vaste jurisprudentie blijkt dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor een wezenlijke andere gebruiksvorm. Ook bij een beter of intensiever gebruik dan het bestaande gebruik kan van "afwijkend" gebruik sprake zijn. In een recente uitspraak over een ander Wvg-besluit van de gemeente Rotterdam (inzake de Wvg Urkersingel) heeft de rechtbank dit bevestigd. De rechtbank neemt daarbij in overweging dat ook sprake is van afwijkend gebruik als sprake is van een beter gebruik. In Oud Carnisse staat de gemeente tevens een beter gebruik voor. Dat doet door het toepassen van het Programma Samenvoegen en vergroten, waarbij een gedifferentieerd woonmilieu wordt gecreëerd. Door woningen te kopen en samen te voegen met andere

woningen of te vergroten ontstaat er een meer gedifferentieerd aanbod van woningen, waardoor ook sociale stijgers zich kunnen vestigen in de wijk of in de wijk kunnen blijven wonen. Daarnaast wordt de kwaliteit van de woningen verbeterd. Het Programma Samenvoegen en vergroten vindt haar oorsprong in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Binnen dit programma worden naast de woningen ook aandacht besteed aan de buitenruimte, de kwaliteit van scholen, werkgelegenheid en veiligheid. Al met al zijn wij van mening dat ook in het plangebied Oud Carnisse sprake is van een verbeterd gebruik, zodat sprake is van afwijkend gebruik en wordt voldaan aan de vereisten van het voorkeursrecht. De gemeente is daarnaast voornemens om voor de gebieden in het bestemmingsplan een moderniseringsgebied ex artikel 3.5 Wro op te nemen, een en ander zoals genoemd in het raadsvoorstel Wvg.

Bij een vestiging op basis van artikel 5 lid 1 Wvg ligt de basis voor de plannen voor de toebedachte bestemming niet vast in een bestemmingsplan of een structuurvisie in de zin van de Wro. Het vestigen van de Wvg wil men het liefste zo vroeg mogelijk in de realisatie van de ruimtelijke ontwikkelingen doen. Hierbij is vaak nog sprake van onzekerheid van de realisatie van die plannen. Dat staat een vestiging van de Wvg niet in de weg.

De gemeente heeft een afweging gemaakt om de grond te betrekken. Een deel van de woningen is al samengevoegd. De vraag is of sprake is van een samengevoegde woning en dat deze woning dusdanig wordt gebruikt als het Programma Samenvoegen en Vergroten is bedoeld.

Bij een samengevoegde woning moet sprake zijn van een grotere oppervlakte en gebruik als eengezinswoning. Om te bepalen of sprake is van een samengevoegde woning wordt onder andere gekeken naar de volgende punten:

1. De woning is juridisch samengevoegd:
 - a. Er is sprake van één eigenaar, zonder splitsing of onverdeeld eigendom;
 - b. Er is geen sprake van een appartementsrecht;
2. De eigenaar met zijn gezinsleden staat ingeschreven in de BAG, waarbij sprake is van het voeren van één huishouden;
3. De woning heeft de volgende kenmerken:
 - a. Er is 1 postadres;
 - b. Er is maximaal 1 hoofdaansluiting (zonder tussenmeters) voor water, gas en elektriciteit;
 - c. Er is sprake van één keuken(aansluiting) en één badkamer, tenzij voor het gebruik als eengezinswoningen meerdere badkamers logisch zijn;
 - d. Er is geen afzonderlijke/afsluitbare deur naar een boven/beneden verdieping;
4. De tuin is niet gesplitst in twee delen.

De woningen van appellant voldoen niet aan bovengenoemde punten. Alhoewel er een splitsingsvergunning is verleend, is het nog steeds de intentie van de uitvoering van het programma Samenvoegen en Vergroten om woningen mogelijk te maken waar een gezin gebruik maakt van de woning. Een splitsingsvergunning zou nu ook niet meer worden afgegeven. Er is dus sprake van nieuw beleid.

De gemeente kan het instrument Wvg slechts inzetten als daar een ruimtelijk doel mee kan worden bereikt. De gemeente wil in het algemeen belang dit ruimtelijke doel bereiken. Het versterken van de regiepositie van de gemeente is een doelstelling van de Wvg. De gemeente kan met het vestigen van de Wvg in Oud-Carnisse haar regiepositie bij de uitvoering van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 versterken. Het voorkeursrecht brengt het halen van de doelstellingen van het project dichterbij, met andere woorden; als het voorkeursrecht

niet wordt gevestigd, halen we de doelstellingen van het project Oud-Carnisse niet of moeilijker.

Het vestigen van het voorkeursrecht verplicht eigenaren niet om hun gronden aan de gemeente te verkopen. De Wvg heeft als gevolg dat de eigenaar zijn gronden eerst aan de gemeente aan moet bieden voordat de gronden aan derde verkocht mogen worden. Een voorkeursrecht heeft geen invloed op de normale prijsontwikkeling. Alleen oneigenlijke speculatie wordt voorkomen. In de wet zijn regels opgenomen hoe de werkelijke waarde van de woningen wordt bepaald. Daarbij wordt uitgegaan van de marktwaarde. Indien een eigenaar niet wenst te verkopen, dan verandert er voor de eigenaar niets. De gemeente wil met het vestigen van de Wvg de regiefunctie houden bij de toekomstplannen voor de wijk Carnisse.

Het voorkeursrecht komt niet voort uit de bouwplannen voor een deel van de 2^e Carnissestraat, maar staat op zichzelf. Het gebied Oud Carnisse is aangewezen als gebied waarvoor het Programma Samenvoegen en vergroten geldt. Om uitvoering te kunnen geven aan dit programma wenst de gemeente de woningen die te koop komen te verwerven.

Het voorkeursrecht is gevestigd om de functie van de woningen te wijzigen naar eengezinswoningen die ook als zodanig worden gebruikt. Als de gemeente de woningen koopt, zal zij ook partijen zoeken die gezamenlijk met de gemeente de woningen opknappen en geschikt maken voor dit nieuwe gebruik. Het is erg fijn dat appellant de woningen volledig heeft gerenoveerd. Echter, het gebruik van de woningen past niet bij de uitvoering van het Programma Samenvoegen en vergroten.

In de brieven die door de gemeente zijn verstuurd waarin mededeling wordt gedaan over het vestigen van het voorkeursrecht bevatten een handreiking naar de eigenaren van de panden in Oud-Carnisse om in onderhandeling te treden. Deze gesprekken/onderhandelingen zijn in juli 2021 opgestart.

Indien de eigenaar zelf uitvoering wil geven aan het Programma Samenvoegen en vergroten, juicht de gemeente dit toe. Het voorkeursrecht wordt in dit geval alleen gevestigd om de gemeente in de gelegenheid te brengen om uitvoering te geven aan het Programma, voor zover de eigenaren dit zelf niet doen.

Met het voorkeursrecht probeert de gemeente het eigendom te verwerven van voldoende woningen om de samenvoeging mogelijk te maken. Het kan zijn dat de gemeente wel de benedenwoning, maar niet de bovenwoning kan verwerven. In dat geval zal de gemeente toch in overleg treden met de eigenaar van de bovenwoning om hem te overtuigen de woning te verkopen of met behulp van de benedenwoning toch uitvoering te geven aan de realisering van één eengezinswoning.

Met het voorkeursrecht wordt geen prijspolitiek bedreven. Eén van de doelstellingen die uit de wet volgt is echter wel dat extreme prijsopdrijving wordt voorkomen. De normale marktwaarde zal de gemeente ingevolge artikel 13 lid 4 Wvg moeten vergoeden.

Bij de inzet van het voorkeursrechtinstrument is een belangenafweging gemaakt. Enerzijds is het de taak van de gemeente om het algemeen belang te dienen. Dit algemeen belang wordt door het voorkeursrechtbesluit gediend omdat met het voorkeursrecht de gemeente haar regiepositie bij de ontwikkeling versterkt. Immers, de eigenaren kunnen niet meer zonder de

eigendom aan te bieden aan de gemeente aan derden verkopen. Daarmee krijgt de gemeente grip op de grond. De regiepositie van de gemeente is vooral van belang omdat wij een kwalitatief hoogwaardige binnenstedelijke locatie met veel verschillende functies en een hoogwaardige openbare ruimte willen ontwikkelen.

Anderzijds dient de gemeente bij de besluitvorming ook het individueel belang van de eigenaren in het gebied in ogenschouw te nemen. Dit individueel belang is, zoals belanghebbenden ook aangeven, onder andere de onzekerheid die een dergelijk besluit met zich brengt en de gevolgen voor de bedrijfsvoering.

Gesteld wordt dat er een belangenafweging per individueel perceel moet plaatsvinden. Dat is echter de vraag. In de volgende uitspraken wordt overwogen dat de wetgever reeds de belangen van de betrokken eigenaren heeft afgewogen tegen de inzet van het voorkeursrechtinstrument: ECLI:NL:2008:BD7322, ECLI:NL:RVS:2012:BW3871, ECLI:NL:RBAMS:2013:6532, ECLI:NL:ROVE:600.

Er heeft een deugdelijke belangenafweging plaatsgevonden. De motivering voor de aanwijzing van het voorkeursrecht is gegeven in het raadsvoorstel. Hier worden de belangenafwegingen van de gemeente voor het vestigen van het voorkeursrecht ten grondslag gelegd.

Er is veel jurisprudentie die verwijst naar de vraag of een voorkeursrecht in strijd is met artikel 1 eerste protocol van het EVRM. De bestendige lijn van deze uitspraken is dat er geen sprake is van strijdigheid. Daarvoor wordt kortgezegd de inbreuk die het voorkeursrecht tot gevolg heeft te klein geacht, zeker nu het voorkeursrecht in het kader van het algemeen belang van toepassing wordt verklaard. In de laatste uitspraak onder het voorgaande punt, wordt dit recentelijk door de rechtbank bevestigd, waarbij tevens wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Hoorzitting

Op 8 juni 2022 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie bestaande uit:

- De heer mr. A.P. Diermans voorzitter;
- De heer mr. drs. Van Baaren lid;
- Mevrouw mr. I.C.M. Baltus lid.

De commissie werd bijgestaan door mevrouw mr. E.B.M. Lansbergen, (plv.) secretaris Algemene Bezwaarschriftencommissie.

Bezwaarde, [REDACTED], heeft deelgenomen aan de hoorzitting. Van de zijde van de gemeenteraad hebben de heer B. Lammerts van Bueren en mevrouw mr. drs. J. de Vries, extern adviseur, deelgenomen aan de hoorzitting.

Het integrale verslag van de hoorzitting ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

Regelgeving

Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg)

Ingevolge artikel 2 van de Wvg kan de gemeenteraad gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvg komen voor aanwijzing in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wvg, komen, in afwijking van artikel 3, eerste lid, voor aanwijzing voorts in aanmerking:

- a. gronden die zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming;
- b. gronden die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, ongeacht of het gebruik van de gronden in die gebieden al dan niet afwijkt van die visie.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wvg komen in afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, voor aanwijzing ook in aanmerking gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.

Ingevolge artikel 6, derde lid, van de Wvg, wordt, indien bezwaar of beroep aanhangig is tegen een besluit tot voorlopige aanwijzing en dit besluit vervalt omdat een besluit van de gemeenteraad tot aanwijzing in werking is getreden, het bezwaar of beroep mede geacht te zijn gericht tegen het besluit van de gemeenteraad.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Wvg kan een vervreemder eerst tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen.

De overwegingen

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de Wet voorkeursrecht in het leven is geroepen teneinde het de gemeenten mogelijk te maken door grondverwerving haar ruimtelijk beleid te verwezenlijken. Het is in het algemeen belang dat een gemeente haar ruimtelijke beleid kan verwezenlijken.

Deze mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht op een perceel is een onderdeel van het geheel aan gemeentelijk grondbeleid instrumentarium dat ten dienste staat aan de tijdige realisering van bestemmingen. Zij beoogt de positie van gemeenten bij grondverwerving ten behoeve van de (tijdige) verwezenlijking van hun ruimtelijke beleid te versterken en te voorkomen dat het gemeentelijke beleid op dit terrein wordt doorkruist door aankopen door andere gegadigden. Daarnaast wordt beoogd prijsopdrijving tegen te gaan.

Uit eerdere zaken over voorkeursrechten is de commissie bekend met de parlementaire geschiedenis van de Wvg en de jurisprudentie over dit het onderwerp. In het licht van de vele uitspraken die de bestuursrechter op het gebied van de Wvg-materie inmiddels heeft gedaan, is de commissie, gelet op de van uw zijde overgelegde stukken, informatie die over het Nationaal Programma Rotterdam Zuid op internet is te lezen en indachtig het verhandelde ter hoorzitting, tot de conclusie gekomen dat u het voorkeursrecht Oud-Carnisse terecht en op juiste gronden heeft kunnen vestigen. De commissie ziet geen aanleiding te oordelen dat de belangenafweging die ten grondslag ligt aan dit voorkeursrecht de toets der kritiek niet kan doorstaan. De commissie verenigt zich met de weerlegging van de gronden van bezwaar zoals neergelegd is in het van uw zijde ingediende verweerschrift. Het verhandelde ter hoorzitting heeft de commissie geen aanleiding gegeven hier anders over te oordelen. De inhoud van het verweerschrift dient hier dan ook herhaald en ingelast te worden beschouwd.

De commissie overweegt (aanvullend) het volgende.

Bezwaarde heeft naar voren gebracht dat het huidige gebruik van de onroerende zaken wonen is. Het primaire standpunt van bezwaarde is (samengevat) dat u het voorkeursrecht niet had kunnen vestigen op grond van artikel 5 Wvg omdat geen sprake is van afwijkend gebruik.

De commissie overweegt hierover als volgt.

Uit artikel 5 van de Wvg volgt dat uw raad bevoegd is een voorkeursrecht te nemen zonder dat daarvoor een vestigingsgrondslag te vinden is in een ruimtelijk plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Dit artikel strekt ertoe dat de raad reeds voor aanvang van de procedure tot vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan een voorkeursrecht kan vestigen op gronden waaraan een niet agrarische bestemming wordt toegedacht die afwijkt van het bestaande gebruik, opdat reeds in een vroeg stadium slagvaardig kan worden opgetreden teneinde te voorkomen dat de verwezenlijking van de toegedachte bestemming wordt belemmerd. In deze fase kan de toegedachte bestemming slechts globaal en in algemene bewoordingen worden aangegeven. Dit is inherent aan artikel 5 van de Wvg.

Van de wettelijke mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen zonder planologische grondslag heeft uw raad gebruik gemaakt.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bij de parlementaire behandeling van de Wvg tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijke andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een “afwijkend gebruik” kunnen worden gesproken. Uit de wetsgeschiedenis (Tweede Kamer, 1976-1977, 13713, nr. 9, p.6) volgt voorts dat ook bij een beter gebruik dan het bestaande gebruik van “afwijkend gebruik” zal kunnen worden gesproken. In het van uw zijde ingediende verweerschrift heeft u gewezen op een recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam over het voorkeursrecht Urkersingel waarin is bevestigd dat ook sprake is van afwijkend gebruik als sprake is van beter gebruik.

De commissie merkt op dat destijds (september 2019) de Algemene Bezwaarschriftencommissie voorafgaande aan de beroepsprocedure bij de Rechtbank terzake het voorkeursrecht Urkersingel zich ook gebogen heeft over de juistheid van de wettelijke grondslag van het genomen voorkeursrecht en haar conclusie (gelijk het oordeel

van de rechtbank Rotterdam) was dat u het voorkeursrecht Urkersingel heeft kunnen vestigen op grond van artikel 5 Wvg. Aan de basis van het voorkeursrecht Urkersingel lag het raadsvoorstel, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, meer in het bijzonder het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, Uitvoeringsplan 2019-2022.

De commissie deelt uw mening dat in de voorliggende kwestie waar het gaat om het voorkeursrecht Oud-Carnisse zich een vergelijkbare situatie voordoet. Voor beide voorkeursrechten geldt dat de betreffende gronden liggen in de focuswijk Carnisse van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Met dit plan wordt beoogd een algehele kwaliteitsverbetering voor Rotterdam Zuid te bewerkstelligen. Het project Urkersingel zag/ziet op de sloop van kleine vroeg na-oorlogse portiekwoningen waarvoor grotere nieuwe woningen terugkomen. Voor de gronden die liggen binnen de begrenzing van het voorkeursrecht Oud-Carnisse gaat het om het samenvoegen van woningen/bedrijfsruimtes om zo te komen tot grotere eengezinswoningen. De commissie merkt op dat zij ambtshalve bekend is met het voorkeursrecht Fazantstraat en de bezwaarprocedures die hierover zijn gevoerd. In het kader van het voorkeursrecht Fazantstraat wordt eveneens ingezet op het samenvoegen van woningen. Gelijk het voorliggende voorkeursrecht Oud-Carnisse gebeurt dit door het toepassen van het programma Samenvoegen en Vergroten dat haar oorsprong vindt in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het voorkeursrecht Fazantstraat kent dezelfde vestigingsgrondslag als het voorliggende voorkeursrecht Oud-Carnisse. Eerder heeft de Algemene Bezwaarschriftencommissie zich hiermee verenigd.

De commissie ziet in het voorliggende geval van het gevestigde voorkeursrecht Oud-Carnisse geen aanleiding anders te oordelen over de vestigingsgrondslag. U heeft het voorkeursrecht kunnen vestigen op grond van artikel 5 Wvg. Daartoe wordt nog het volgende overwogen.

Aan de basis van het voorkeursrecht Oud-Carnisse ligt het NPRZ, meer in het bijzonder het NPRZ uitvoeringsplan 2019-2022, het werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 en het raadsvoorstel.

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) betreft (kortweg gezegd) een programma van het Rijk, de gemeente Rotterdam en verschillende partners. Uit de stukken (ook via internet te raadplegen stukken) blijkt dat met dit meerjaren programma hard wordt gewerkt aan een gezonde toekomst voor Rotterdam Zuid en er een nieuw perspectief gekozen is voor Rotterdam. Eén van de pijlers van het programma is de pijler Wonen waarmee de eenzijdigheid van de woningvoorraad en woonmilieus op Zuid wordt doorbroken door het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus. Zodoende wordt ervoor gezorgd dat voor verschillende huishoudens en inkomens een woning beschikbaar is. Daarnaast bevat dit programma de pijlers Onderwijs en Werk, gericht op verbetering van de maatschappelijke positie van de mensen uit Zuid.

In het hoofdstuk "Pijler Wonen" van het uitvoeringsplan NPRZ wordt ingezoomd op de transformatie van de woonmilieus op Zuid, waaronder de focus wijk Carnisse. De commissie verwijst naar hoofdstuk Pijler wonen, meer in het bijzonder op pagina 62 e.v. van het Uitvoeringsplan 2019-2022, NPRZ, waarin melding wordt gemaakt van een grondige aanpak van de particuliere voorraad in de focuswijk Carnisse door onder meer het samenvoegen van woningen. Naast het onderdeel wonen, wordt ook aandacht besteed aan de woonomgeving en kwaliteit van de buitenruimte.

In het raadsvoorstel wordt onder meer het volgende vermeld:

Toelichting

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is allereerst gericht op mensen uit Zuid. Via de pijlers Onderwijs en Werk zet het programma in op verbetering van hun maatschappelijke positie. De pijler Wonen zet zich in om de bewoners van Rotterdam Zuid een aantrekkelijk en veilig woonmilieu te bieden en zorgt ervoor dat voor verschillende huishoudens en inkomens een woning beschikbaar is.

Om de wijken veerkrachtiger en aantrekkelijker te maken voor iedereen, is het nodig om in te grijpen in de huidige woningvoorraad die behoefte heeft aan meer diversiteit. Dat betekent het op orde brengen van de basiskwaliteit van bestaande woningen, nieuwbouw van grotere woningen waar er ruimte is, transformatie van diverse gebouwen tot (klus)woningen, samenvoeging van kleine woningen en in sommige gevallen sloop van bestaande kleine woningen om ruimte te maken voor nieuwe grotere woningen.

(...)

Werkprogramma NPRZ 2019-2022 Carnisse

Carnisse is een van de stadswijken van Rotterdam zuid die laag scoort in de wijkprofielen. Om meer diversiteit in het woningaanbod in Carnisse te kunnen bieden, is het hard nodig om grotere woningen toe te voegen.

Verbetering van de fysieke omgeving van Carnisse is door de raad als noodzakelijk bestempeld met *het vaststellen van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022* (19bb14155) waarin focus op deze wijk ligt. Het huidige woningaanbod is eenzijdig met veel kleine en verouderde woningen.

Aanpak Oud Carnisse

De doelstellingen voor het project Oud-Carnisse zijn de volgende:

1. Via samenvoegen en vergroten van de woningen en verbeteren van de uitstraling van de straten in het projectgebied, wordt komende vier jaar bijgedragen aan het creëren van woningdifferentiatie in de wijk en tegelijkertijd realisatie van een beter woonklimaat. Het streven is in deze periode zoveel mogelijk woningen aan te kopen en samen te voegen of te vergroten.
2. Via de integrale projectaanpak in samenwerking met o.a. directie Veilig, bouw- en woningtoezicht en Maatschappelijke Ontwikkeling krijgen we een betere grip op de leef kwaliteit binnen dit projectgebied.

(...)

In dit plangebied Oud Carnisse zijn 210 woningen en 38 bedrijfsruimtes gesitueerd. De panden dateren uit begin 20^e eeuw en hebben een karakteristieke dorpsachtige uitstraling. De aanpak is in het verlengde van de particuliere woningverbetering dat in 2011 deels tot stand is gekomen.

(...)

Nu richten we ons op het vergroten van een deel van de woningen in het gebied, 60 stuk. Het eigendom is grotendeels in handen van kleine beleggers (ruim 70%) en deels van eigenaar-

bewoners. Woningcorporaties spelen er slecht een bescheiden rol, gezien er beperkt corporatiebezit is.

Er liggen kansen voor dit gebied vanwege de strategische ligging in het centrum van de wijk en het karakter van de historische straten en gevels. Met een extra gemeentelijke inspanning voor het verbeteren van de woningen kan de nodige impuls worden gegeven aan de geleidelijke verbetering van een groter gebied in Oud-Carnisse.

(....)

Voor de ondersteuning en het versterken van de regie bij de uitvoering van samenvoegen en vernieuwbouw in Oud-Carnisse wordt gekozen om een voorkeursrecht te vestigen. Dat doen we om meerdere redenen:

- Door het voorkeursrecht toe te passen versterkt de gemeente haar regiepositie bij de uitwerking van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022;
- Oud-Carnisse ligt centraal in Carnisse we verwachten daarom niet alleen een kwaliteitsverbetering van het projectgebied, maar ook in de omliggende bouwblokken;
- Het voorkeursrecht brengt het halen van de doelstellingen van het project dichterbij, met andere woorden; als het voorkeursrecht niet wordt gevestigd, halen we de doelstellingen van het project Oud-Carnisse niet of moeilijker.
- Door de inzet van Wvg wordt de bekendheid van het programma samenvoegen/vergroten groter waardoor meer eigenaren in contact komen met de gemeente om de mogelijkheden voor samenvoegen en vergroten te verkennen;
- In Oud-Carnisse is een hoog percentage woningen (ongeveer 70%) verhuurd door particuliere verhuurders.

De aanpak die wordt voorgesteld, draagt in grote mate bij aan het eindbeeld van een Oud-Carnisse met het toekomstperspectief, woningen die in goede staat zijn en een woningvoorraad met een gevarieerd aanbod, waar Rotterdammers graag willen blijven wonen. Dit eindbeeld is duidelijk anders dan het huidige beeld.

(.....)

Vestigingsgrondslag

Op basis van jurisprudentie is afgewogen wat de juist vestigingsgrondslag is om aan u voor te leggen. Omdat een gedetailleerde structuurvisie of bestemmingsplan waarin de voorgenomen bestemming is verankerd, ontbreekt, wordt de vestiging gebaseerd op de grofmazige vestigingsgrondslag ex artikel 5 Wvg.

Voldoen aan vestigingsvereisten

De beoogde nieuwe bestemming is een niet-agrarische bestemming (wonen), waardoor voldaan is aan het eerste vereiste van de Wvg. Tevens wordt voldaan het tweede vereiste: het huidige woongebruik wijkt af van de beoogde bestemmingen.

Hierboven is aangegeven dat de woon- en leefkwaliteit van Oud-Carnisse fors wordt verbeterd door ingrepen. Er is dus sprake van een beter gebruik dan het huidige gebruik, ook al zal het gebruik binnen de woonfunctie blijven, passend binnen de doelstellingen van het NPRZ.

Uiteindelijk zal in het bestemmingsplan exact worden vastgelegd wat de bestemming zal worden en deze moet worden ingevuld.

Daarnaast zal bij het bestemmingsplan/structuurvisie het gebied als Moderniseringsgebied in de zin van artikel 3.5 Wro worden aangewezen. In dit gebied is sprake van een noodzakelijke modernisering of vervanging van bebouwing met dezelfde bouwmassa. Zolang de modernisering niet is verwezenlijkt, wordt het huidige gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van het plan.

(....)”

De commissie overweegt als volgt.

De commissie schaaft zich achter uw oordeel dat de toegedachte bestemming voorziet in een verbeterd gebruik van de gronden in het gebied Oud-Carnisse. Zoals in het raadsvoorstel is opgenomen zal in de omgevingsvisie en het omgevingsplan Oud-Carnisse worden aangewezen als een moderniseringsgebied ex artikel 3.5 Wro of het equivalent in de nieuwe omgevingswet (artikel 4.18 Omgevingswet, verwachte inwerkingsdatum is thans 1 juli 2023: opmerking commissie).

In de door de commissie geraadpleegde omgevingsvisie (vastgesteld door uw raad op 2 december 2021) is Carnisse aangewezen als focuswijk voor stedelijke vernieuwing. Initiatief en regie is vanuit de gemeente nodig. Als focuswijk is (voor zover hier van belang) Carnisse aangewezen als moderniseringslocatie in het kader van artikel 4.18 Omgevingswet (pag. 105). Vermeld wordt dat de aanwezige bebouwing moet worden gemoderniseerd of moet worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Van uw zijde is in het verweerschrift aangegeven dat de gemeente voornemens is om in het bestemmingsplan een moderniseringsgebied ex artikel 3.5 Wro op te nemen. De commissie merkt op dat het huidig gebruik hiermee krachtens artikel 3.5 Wro wordt geacht af te wijken van de toegedachte bestemming.

De commissie vindt dat uit het raadsvoorstel, het NPRZ, Uitvoeringsplan 2019-2022, het Werkplan NPRZ en de aan bezwaarde toegezonden brieven over het “Samenvoegen Oud-Carnisse” voldoende kan worden afgeleid wat de gemeentelijke voornemens zijn voor de aangewezen gronden. Het voornemen tot transformatie, tot kwaliteitsverbetering van het gebied waarop het voorkeursrecht ziet, ligt in deze stukken besloten. Er is voldoende basis om te oordelen dat (voor zover hier van belang) voor de gronden van het voorkeursrecht Oud-Carnisse sprake is van afwijkend gebruik in de zin van artikel 5 van de Wvg. Carnisse is een van de stadswijken van Rotterdam Zuid die laag scoort in de leefbarometer en wijkprofielen. De panden die gelegen zijn in het projectgebied Oud-Carnisse dateren uit begin 20e eeuw, hebben een karakteristieke dorpachtige uitstraling en kunnen onvoldoende diversiteit in het woningaanbod in Carnisse bieden. Er zijn weinig eengezinswoningen. Om meer diversiteit in het woningaanbod in Carnisse te kunnen bieden, is het hard nodig om grotere woningen te toe te voegen. Door woningen te kopen en samen te voegen met andere woningen of te vergroten ontstaat er een meer gedifferentieerd aanbod van woningen, waardoor ook sociale stijgers zich kunnen vestigen in de wijk of in de wijk kunnen blijven wonen. Daarnaast wordt naast de woningen ook aandacht besteed aan de buitenruimte, de kwaliteit van scholen, werkgelegenheid en veiligheid.

Uw raad heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat de voorgestane gewenste ontwikkeling van het betrokken gebied een betere invulling is dan de huidige feitelijke invulling van het gebied. De huidige (woon)bestemming is niet passend te achten binnen de doelstellingen zoals opgenomen in Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Met het

samenvoegen en vergroten van de woningen beoogt u de eenzijdigheid van de woningvoorraad te doorbreken en ook daarmee een beter woon- en leefklimaat te creëren overeenkomstig de doelstellingen van het NPRZ. Naar het oordeel van de commissie kan worden aangenomen dat met het door u beoogde gebruik van de betreffende gronden de betekenis en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied Carnisse wordt verbeterd. Het beter gebruik van de gronden mag en moet breder worden gezien dan alleen toegespitst op het gebruik van de gronden waarop de panden van bezwaarde gesitueerd zijn. Voor zover bezwaarde heeft willen betogen dat dit anders is, slaagt dit betoog niet. Dat het voorkeursrecht “beperkt” is tot de aangewezen gronden, maakt evenmin dat daardoor de basis van het voorkeursrecht ontbreekt. Zoals uit de stukken naar voren komt, maakt het voorkeursrecht onderdeel uit van onder meer het NPRZ. Daarmee maakt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor Oud-Carnisse deel uit van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor Carnisse en voor Rotterdam Zuid. Het verbeterd gebruik van de gronden in het gebied Oud-Carnisse mag dan ook breder worden beschouwd dan waarvan bezwaarde lijkt uit te gaan. Gelet op de omvang van het gebied waarop het NPRZ-betrekking heeft, is het logisch dat projectmatig en gefaseerd wordt gewerkt aan het bereiken van de doelstelling van het NPRZ.

Gelet op het bovenstaande slaagt het betoog van bezwaarde dat enige aanduiding ontbreekt van de plannen met betrekking tot zijn woningen niet. Naar het oordeel van de commissie heeft u het voorkeursrecht kunnen vestigen op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

De commissie overweegt verder het volgende.

Onder samenvoegen in het kader van de doelstellingen van het project Oud-Carnisse wordt (in ieder geval) verstaan het tot één geheel maken van de benedenwoning/bedrijfsruimte met de bovenwoning tot één (samengevoegde) woning. De samengevoegde woning wordt gebruikt als eengezinswoning.

In de brief van 12 juli 2021 van het college van burgemeester wordt gevraagd contact op te nemen met de gemeente als bezwaarde zijn eigendom reeds heeft samengevoegd. Niet gebleken is dat bezwaarde contact heeft opgenomen met de gemeente.

Bezwaarde is eigenaar van de panden [REDACTED]

Het pand [REDACTED] is gelegen op de begane grond. Het daarboven gelegen pand is niet in eigendom van bezwaarde. Niet in geding is dat het hier gaat om twee separate woningen, zowel fysiek, als kijkend naar het gebruik van de woningen. Daarmee staat vast dat geen sprake is van een samengevoegde woning zoals door u wordt beoogd.

De woningen [REDACTED] (voorheen [REDACTED]), ten tijde van belang twee woningen op basis van een omgevingsvergunning t.b.v. het splitsen van het pand) zijn bovenwoningen. Niet in geding is dat het pand op de begane grond een andere eigenaar heeft en de (onderscheiden) bovenwoningen niet samengevoegd zijn met de benedenverdieping. Van een samengevoegde woning is geen sprake.

Voor zover bezwaarde ter hoorzitting heeft willen betogen dat uw raad het vestigingsbesluit niet had mogen nemen omdat de criteria/punten (genoemd in het van uw zijde ingediende verweerschrift) waaraan o.a. wordt getoetst terzake de vraag of sprake is van een samengevoegde woning niet naar buiten toe bekend zijn gemaakt, treft dit geen doel. Reeds

hierom niet nu het gestelde immers niet wegneemt dat wat betreft de woningen van bezwaarde geen sprake is van (fysiek) samengevoegde woningen.

De commissie overweegt verder als volgt.

Bij de vestiging van een voorkeursrecht gaat het om een discretionaire bevoegdheid van uw raad.

Het is in het algemeen belang dat een gemeente haar ruimtelijk beleid kan verwezenlijken. De wetgever heeft met de invoering van de Wvg beoogd om de positie van de gemeenten bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid te versterken door de raad een middel te geven waarmee de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling kan worden gehouden en speculatie kan worden tegengegaan. Er is geen grond om te oordelen dat u bij de vestiging van het voorkeursrecht niet zou hebben gehandeld in overeenstemming met het hierboven omschreven doel van het voorkeursrecht. Het voorkeursrecht is door u gevestigd om te voorkomen dat de verwezenlijking van het "project Oud-Carnisse" wordt doorkruist door de aankoop van het onroerend goed in het gebied "Oud-Carnisse" door derden en eventueel prijsopdrijving door die derden. De commissie merkt op dat uit gewezen rechtspraak volgt dat de wens de regierol bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente te behouden voldoende is ter motivering van de vestiging van het voorkeursrecht. Het voorkomen van prijsopdrijving is een hiermee samenhangend nevendoel.

Bezwaarde heeft naar voren gebracht dat hij de woningen op de bovenverdieping heeft gerenoveerd en beide woningen een oppervlakte hebben van ongeveer 100 m². Daarmee passen volgens bezwaarde de woningen in het gedifferentieerde aanbod van de gemeente en is daarmee een bijdrage geleverd aan het beleid van de gemeente. In het gestelde ziet de commissie geen aanleiding om te oordelen dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. Ook hier kan en dient in de beoordeling te worden betrokken dat van samengevoegde woningen in de door de gemeente voorgestane zin geen sprake is. In het licht van de doelstellingen van het NPRZ en de door u beoogde en voorgenomen verbetering van het gebied waarbij voor Oud-Carnisse wordt ingezet op (voor zover hier van belang) het samenvoegen van woningen om te komen tot ruimere, grotere woningen voor gezinnen en sociale stijgers, ziet de commissie evenmin aanleiding dat de belangenafweging voor bezwaarde anders had moeten uitpakken. Immers in het kader van het project Oud-Carnisse wilt u juist meer aanbod aan grotere woningen (waarvan de begane grond deel uitmaakt van de woning) bewerkstelligen om zodoende te komen tot een gevarieerder en gemêleerd woningaanbod voor Carnisse waar het huidige woningaanbod eenzijdig is met veel kleine beneden- en bovenwoningen.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat het technisch, juridisch en bouwtechnisch onmogelijk is de benedenwoning(en) met de bovenwoning(en) samen te voegen. Nog daargelaten dat bezwaarde het gestelde niet aannemelijk heeft gemaakt, ziet de commissie ook geen grond bezwaarde hierin te volgen. Voor zover bezwaarde hiermee heeft willen betogen dat het voorkeursrecht niet had mogen worden gevestigd omdat het door de gemeente beoogde verbeterd gebruik niet kan worden bereikt, slaagt dit betoog dan ook niet. Ook aan het gestelde door bezwaarde dat de gemeente niet duidelijk maakt hoe sprake kan zijn van samenvoegen, kan niet die betekenis worden gehecht die bezwaarde daaraan gehecht wil zien. De systematiek van de Wvg brengt met zich mee dat op het moment van het vestigen van het voorkeursrecht er nog geen zekerheid behoeft te bestaan over de uitwerking van de plannen en de verwezenlijking van de plannen. Het gestelde door bezwaarde dat in de

de panden op de begane grond de bestemming “winkel” hebben en overleg met de eigenaar van de begane grond onmogelijk is gebleken, betekent evenmin dat u het voorkeursrecht op de woningen van bezwaarde niet heeft kunnen vestigen. Samenvoegen in het gebied binnen de grenzen van het voorkeursrecht Oud-Carnisse is niet beperkt tot het samenvoegen van woningen op de begane grond met bovenwoningen, maar ziet tevens op samenvoegen van bovenwoningen met bedrijfsruimtes op de begane grond (t.b.v. de komst van meer grotere woningen). Verder wordt opgemerkt dat de Wvg de eigenaar niet tot verkoop van zijn pand verplicht. Ook is het zo dat de tekst van de Wvg, noch de totstandkomingsgeschiedenis van de Wvg vereist dat de gemeente op het moment van het vestigen van de Wvg de intentie moet hebben om de gronden waarop het voorkeursrecht gevestigd is aan te kopen. De feitelijke uitwerking van het voorkeursrecht, waaronder kan worden begrepen het in overleg treden met de eigenaar van de aangrenzende boven- of benedenwoning is in de voorliggende bezwaarprocedure niet aan de orde.

Zoals hierboven is aangegeven gaat het bij de vestiging van een voorkeursrecht om een discretionaire bevoegdheid van uw raad. De commissie ziet geen grond voor het oordeel dat u niet in redelijkheid het algemeen belang (het belang om publieke doelen te realiseren zoals dit besloten ligt in het NPRZ en uitvoeringsplan 2019-2022) zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de belangen van bezwaarde. De door u gemaakte politieke, bestuurlijke keuze omtrent de wenselijkheid van de beoogde (ruimtelijke) invulling van Rotterdam Zuid in het kader van het meerjarenplan NPRZ en in het bijzonder van de gronden die gelegen zijn binnen de grenzen van het voorliggende voorkeursrecht is in deze bezwaarprocedure niet aan de orde. Daar waar bezwaarde ter hoorzitting kritische noten heeft gekraakt over het inzetten van publieke gelden treft dit reeds hierom geen doel. Daarbij wordt opgemerkt dat het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht zelf geen planologisch besluit is. Het is “slechts” een besluit om de regierol van de gemeente te waarborgen, te komen tot een goede planverwezenlijking en, in het verlengde hiervan, om prijsopdrijving te voorkomen. Aan de opmerking van bezwaarde dat het beleid van de gemeente vraagtekens oproept omdat studenten en eenpersoonshuishoudens ook ergens moeten wonen, kan, gelet op het bovenstaande, niet die betekenis worden gehecht die bezwaarde daaraan gehecht wil zien.

Wat betreft het gestelde door bezwaarde dat hij substantiële bedragen heeft geïnvesteerd in de woningen, de woningen heeft opgeknapt en mooi heeft gemaakt, overweegt de commissie dat zij het gestelde niet wil wegkijken en oog heeft voor de belangen van bezwaarde, maar de door bezwaarde gedane investeringen aan de woningen kunnen er niet toe leiden dat u het voorkeursrecht niet heeft mogen vestigen. De bescherming van vermogensrechtelijke belangen van bezwaarde kan niet plaatsvinden via de onderhavige bezwaarprocedure. Gelet op het systeem van de Wvg mag ervan uit worden gegaan dat de eigenaren (als zij willen verkopen) een reële prijs krijgen voor hetgeen zij verkopen. In de Wet voorkeursrecht gemeenten is daar een procedure voor opgenomen. De commissie merkt op dat financieel gezien de door bezwaarde gedane investeringen in de woningen zouden moeten terugkomen in de marktprijs die bezwaarde voor zijn woningen krijgt. Wanneer de eigenaar en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs dan kan de eigenaar een onafhankelijk oordeel over de prijs aan de rechter vragen.

Het gestelde door bezwaarde dat de gemeente andere mogelijkheden heeft en daarvan ook gebruikt maakt en dit ingrijpende gevolgen en beperkingen voor bezwaarde meebrengt, zoals de verhuurdersvergunning en de regeling m.b.t. de opkoopbescherming maakt evenmin dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. Het gaat hier om bevoegdheden die los

staan van de bevoegdheid van uw raad om de gronden aan te wijzen waarop het voorkeursrecht van toepassing is. De commissie gaat dan ook niet mee met het betoog van bezwaarde dat u dit had moeten meewegen en dit had moeten leiden tot het niet vestigen van het voorkeursrecht. Er zijn verschillende instrumenten die de gemeente kan inzetten om vanuit verschillende invalshoeken de kwaliteit van de (leef)omgeving te verbeteren.

Bezwaarde heeft zich op het standpunt gesteld dat de in [REDACTED] verleende kamerverhuurvergunningen en de in [REDACTED] verleende vergunning voor woonvorming niet te rijmen zijn met het vestigen van het voorkeursrecht op zijn onroerend goed en u daarom het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. De commissie schaart zich achter uw standpunt dat dit betoog bezwaarde niet kan baten. In dit verband is van belang het gestelde van uw zijde ter hoorzitting dat ten tijde van belang er geen redenen waren om de vergunningen niet te verlenen. Daarbij komt dat bezwaarde door het gevestigde voorkeursrecht niet beperkt wordt in het gebruik maken van de aan hem verleende vergunningen.

Daar waar bezwaarde ter hoorzitting naar voren heeft gebracht dat als gevolg van het voorkeursrecht de waarde van de panden zal verminderen overweegt de commissie het volgende.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het enkele financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2332). Voor zover bezwaarde heeft willen betogen dat de waarde van zijn onroerend goed negatief beïnvloed wordt, kan dit er niet toe leiden dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. De commissie overweegt verder dat het in deze bezwaarprocedure sec gaat over het door u gevestigde voorkeursrecht. De waarde van het onroerend goed wordt pas relevant en zal aan de orde komen bij een eventuele verkoop van het onroerend goed. Voor zover bezwaarde het niet eens zal worden met het bedrag dat voor zijn onroerend goed wordt aangeboden, bestaat op grond van artikel 13 van de Wvg de mogelijkheid de rechter te verzoeken een oordeel over de prijs te geven, zodat de Wvg voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de prijsvorming. De commissie wijst erop dat de Wvg de eigenaar niet tot verkoop van zijn pand verplicht, evenmin als dat het de gemeente verplicht tot aankoop van dat pand. Pas als bezwaarde wil verkopen, wil de gemeente de mogelijkheid hebben de woningen zelf te kopen en samen te voegen.

Bezwaarde heeft gesteld dat de aanwijzing, zo valt te vrezen, over het algemeen een averechts effect heeft omdat de eigenaren door het gevestigde voorkeursrecht niet de bereidheid hebben om hun panden ten verkoop aan te bieden. Ter hoorzitting heeft bezwaarde tot uitdrukking gebracht dat dit voor hemzelf ook opgeld doet. De commissie merkt op dat het voorkeursrecht uit zijn aard een passief instrument is. Het voorkeursrecht geeft niet de garantie dat de gemeente ook eigenaar wordt van de gronden en appartementsrechten. De rechthebbenden kunnen immers niet worden verplicht tot het verkopen aan de gemeente. Het wordt pas geactiveerd op het moment dat het rechthebbende besluit zijn met het voorkeursrecht belaste onroerend goed (vrijwillig) te verkopen. In het gestelde door bezwaarde kan geen grond worden gevonden dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen.

Ten aanzien van de bezwaargrond van bezwaarde dat de gemeente hem niet benaderd heeft over het betrekken van zijn panden in de (nieuwbouw)plannen van de gemeente, overweegt de commissie dat deze grond ziet op een feitelijke uitvoering van de plannen voor het gebied Oud-Carnisse en daarmee valt buiten de omvang van dit geschil.

Tot slot overweegt de commissie dat het vestigen van een voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht maakt, waarbij niet kan worden gezegd dat in de Wvg niet een redelijk evenwicht is bereikt tussen het door de wet nagestreefde algemene belang en de rechten van de eigenaar. De vestiging van het voorkeursrecht heeft niet tot gevolg dat bezwaarde als eigenaar van de percelen niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij bij het overgaan tot vervreemd eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen. Aldus doet zich geen ongeoorloofde schending voor van artikel 1 van het eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of in enig ander internationaal verdrag neergelegd fundamenteel recht. De commissie wijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786. Het gestelde door bezwaarde ter hoorzitting dat ook andere maatregelen die gemeente heeft genomen, waaronder de opkopersbescherming, in strijd zijn met het eigendomsrecht valt buiten de omvang van deze bezwaarprocedure.

Het gevestigde voorkeursrecht Oud-Carnisse is, in heroverweging in stand te laten met inachtneming van hetgeen hierboven is weergegeven. Hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd en ingebracht, is betrokken in de overwegingen van de commissie maar leidt niet tot een ander oordeel.

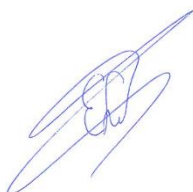
Conclusie

Op grond van het voorgaande adviseren wij u dan ook:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te handhaven.

De Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III

De secretaris,



mevrouw mr. E.B.M. Lansbergen, plv.

De voorzitter,



de heer mr. A.P. Diermanse

[DEFINITIEF:LOGO RDAM B&W]

Concept



Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2022.3.01903

Bezoekadres: Stadhuis
Coolingsingel 40 Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
Website: www.rotterdam.nl
E-mail: juridischendienstenbco@rotterdam.nl

Inlichtingen Juridische diensten:
Fax: (010) 267 63 00
Inlichtingen: administratie
Telefoon: (010) 267 59 83

Uw brief van: 20 augustus 2021
Ons kenmerk: A.B.2022.3.01903/EL
Betreft: beslissing op bezwaarschrift
Inzake het voorkeursrecht Oud-Carnisse

Datum: [DEFINITIEF:W500]

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het pro forma bezwaarschrift d.d. 20 augustus 2021 van [REDACTED]
[REDACTED] waarbij bezwaar is gemaakt tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. 6 juli 2021, gepubliceerd in het Gemeentebblad d.d. 12 juli 2021 tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht Oud-Carnisse welk bezwaar wordt geacht mede te zijn gericht tegen het door ons genomen besluit d.d. 30 september 2021, gepubliceerd in het Gemeentebblad d.d. 1 oktober 2021, waarbij het voorkeursrecht Oud-Carnisse definitief is gevestigd.
Gelezen de gronden van bezwaar in het bezwaarschrift van [REDACTED]
[REDACTED] d.d. 23 februari 2022 gericht tegen het door ons gevestigde voorkeursrecht Oud-Carnisse d.d. 30 september 2021, gepubliceerd in het Gemeentebblad d.d. 1 oktober 2021.

Alsmede bijgevoegd preadvies, met kenmerk: A.B. 2022.3.01903/EL van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III, die [REDACTED] in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering d.d. 8 juni 2022 te doen horen;

Overwegende dat de in dit preadvies vervatte overwegingen onverkort worden overgenomen en deze dan ook als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd;

Gelet op de in casu van toepassing zijnde wettelijke voorschriften:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te handhaven.

Rotterdam,

Rotterdam,

De Griffier,

De voorzitter,

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden kunnen tegen dit besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken (gerekend vanaf de dag na verzending van dit besluit) een gemotiveerd beroepschrift indienen bij:

De Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM Rotterdam

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Bijlage:

- 1) Advies
- 2) Verslag hoorzitting